

LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO AL TEMPO DEL COVID-19 E I RIFLESSI SUGLI ATTI.

Gloria Mancini Palamoni*

Abstract (it): Il contributo intende partecipare al dibattito sorto intorno alla diffusione mondiale del virus Covid-19 riflettendo sulla normazione emergenziale prodotta in Italia e sui suoi effetti. I provvedimenti emanati durante questa emergenza sanitaria, seppure per natura temporanei e provvisori, producono conseguenze potenzialmente definitive e incidono sui rapporti tra le fonti normative. L'intento è analizzare se e come detta normativa muta i poteri e le competenze degli organi dello Stato e degli enti locali in occasione dell'emergenza sanitaria, per comprendere fino a che punto il sistema di attribuzione dei poteri è capace di "reggere" alle sollecitazioni imposte dalle emergenze.

Abstract (en): This paper fits within the contest of the current debate about corona virus spread and discusses the effects of imposed emergency rules. Even when the emergency measures are temporary and provisional they potentially show definitive consequences impacting relationships among sources of law. This essay, therefore, focuses on analysing whether and how these measures affect the powers of the State entities and local authorities during the health emergency in order to understand if the system for allocating powers is capable to resist emergencies.

SOMMARIO: **1.** Introduzione. – **2.** La distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo ... "in tempo di pace". – **3.** ...e durante l'emergenza sanitaria da diffusione del virus Covid-19. – **4.** Tre casi sintomatici di una (debole) collaborazione Stato-regioni. – **4.1.** Il "caso Marche". – **4.2.** Il parere del Consiglio di Stato sull'ordinanza del Sindaco di Messina e l'annullamento straordinario ex art. 138 T.U.EE.LL. – **4.3.** Il "caso Calabria". – **5.** Brevi note conclusive: un'emergenza, venti regioni, centinaia di atti, migliaia di misure (diverse). Si poteva fare di meglio?

1. Introduzione.

Ci sarà stato un “prima” e ci sarà un “dopo”. Un “prima” e un “dopo” sociale, economico e normativo. A scandire il “prima” e il “dopo”, nel “mezzo”, la pandemia e lo stato di emergenza da essa derivato.

La deliberazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020¹ separa le attribuzioni “ordinarie” tra i diversi livelli di governo (durante il “prima”) da quelle straordinarie a questi conferite dai provvedimenti emergenziali (durante il “mezzo”), i cui effetti continueranno, inevitabilmente, a prodursi anche al termine dell'emergenza (ovvero durante il “dopo”). Questo contributo intende partecipare al dibattito² sorto intorno alla diffusione mondiale del virus Sars-Cov-2 riflettendo sulla normazione emergenziale prodotta in Italia e su taluni effetti. Sebbene i provvedimenti emanati durante questa emergenza sanitaria, ma, in generale, durante tutte le emergenze, siano, per loro natura, temporanei e provvisori, le conseguenze che ne scaturiscono possono cristallizzarsi in situazioni definitive.

L'intento è, in particolare, analizzare se e come la normativa emergenziale muti i poteri e le competenze degli organi dello Stato e degli enti locali in occasione di un'emergenza sanitaria, mettendoli duramente alla prova³, attraverso l'analisi di tre

1* *Dottore di ricerca in Diritto amministrativo e Professore a contratto presso l'Università di Camerino.*

D.C.M. 31 gennaio 2020. Lo stato di emergenza è stato dichiarato sino al 31 luglio 2020, sebbene il 28 luglio il Primo ministro Giuseppe Conte ha chiesto a Camera e Senato una proroga di tre mesi, sino al 31 ottobre.

2 Numerosi sono gli studiosi che hanno riflettuto e riflettono sul tema e molteplici sono le riviste e i soggetti che hanno dedicato numeri tematici e osservatori all'argomento. A mero titolo esemplificativo, oltre a questa Rivista, si pensi al numero speciale 1/2020 del *BioLaw Journal* (p. <http://rivista.biodiritto.org/ojs/index.php?journal=biolaw&page=issue&op=view&path%5B%5D=23>), al “Fascicolo speciale” 2/2020” intitolato *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19* di *Osservatoriosullefonti.it*, 293-679 (p. <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-fascicoli/1544-fascicolo-speciale-2020/file>), all'*Osservatorio emergenza Covid-19* della rivista *federalismi.it* (p. https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=112&focus=covid) e, ancora, agli Osservatori dell'Università di Urbino *OssCovid19* (p. <https://sites.google.com/uniurb.it/oss covid19/>) e della Giuffré (p. <https://covid.giuffrefrancislefebvre.it>).

3 P. COLASANTI, A. FILIPPETTI, *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, in *IlSole24Ore*, 9 aprile 2020. Sui rapporti tra Stato e regioni al tempo della pandemia, si segnalano, *ex multis*: C. BOTTARI, *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 501; A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 299; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020; E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 577; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 377 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *giurcost.org*, 11 aprile 2020, spec. 17 ss.; M. PICCHI, *Il potere “punitivo” delle Regioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 623; A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del*

casi “sintomatici”⁴: il contenzioso sorto a seguito della prima ordinanza del Presidente della regione Marche⁵, l’intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva e l’applicazione dell’istituto dell’annullamento straordinario *ex art. 138 T.U.EE.LL.* dell’ordinanza del Sindaco di Messina⁶ e il ricorso al TAR avverso il punto n. 6 dell’ordinanza della Presidente della regione Calabria che, in tempo di chiusure, mirava a consentire il servizio ai tavoli nelle attività di ristorazione⁷. I decreti-legge, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, le ordinanze di protezione civile e del Commissario straordinario per l’emergenza sanitaria, del Ministero della sanità, dei presidenti di regione e dei sindaci si inseriscono nelle “ordinarie” distribuzioni delle competenze a questi assegnate dal nostro ordinamento⁸, creando, nel pieno della crisi, incertezze e dubbi interpretativi⁹, marginalizzando la funzione parlamentare¹⁰ e mutando la geografia amministrativa¹¹. Nel contempo, si aggiungono molteplici soggetti di nuova istituzione (*task force* e comitati), creati appositamente per fronteggiare l’emergenza in atto.

In un simile contesto è necessario fare chiarezza sull’accaduto e tentare di comprendere fino a che punto il sistema di attribuzione dei poteri pensato dal legislatore dell’emergenza pandemica, sotto il profilo dei rapporti Stato-regioni (ambito nel quale la confusione è massima e la cooperazione istituzionale

Covid-19, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020; G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 659.

4 Altri episodi che evidenziano il rapporto di (debole) leale collaborazione si sono verificati. Si pensi, ad esempio, all’ordinanza contingibile e urgente emanata in via precauzionale il 23 febbraio 2020 da cinque dei sei sindaci dell’Isola di Ischia e annullata dal Prefetto di Napoli lo stesso giorno. Il provvedimento che impediva l’accesso all’isola di persone provenienti da Lombardia e Veneto trovava fondamento nel «prevenire la diffusione della malattia infettiva COVID-19» poiché la circolazione avrebbe rappresentato una minaccia grave per residenti e turisti data anche la presenza di una sola struttura ospedaliera: A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, cit.

5 V. *infra* par. 4.1.

6 V. *infra* par. 4.2.

7 V. *infra* par. 4.3.

8 Artt. 77, 117 Cost., c. 2, lett. h), m) e q), e 3; art. 32 della l. n. 833/1978, gli artt. 50, c. 4, e 54 del d. lgs. n. 267/2000 e il d. lgs. n. 1/2018.

9 *Ex multis*: TAR Marche, decreto pres. n. 56 del 2020; TAR Campania, Napoli, decreto pres. n. 424 del 2020, Cons. St. n. 1553/2020.

10 Tra i molti: M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*, in *Federalismi.it*, 10, 15 aprile 2020; ID., *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Oss. Cost. AIC*, 3, 2020, 174; G. L. CONTI, *La crisi dello “Stato moderno” e l’emergenza pandemica; appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 517; S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Oss. Cost. AIC*, 3, 2020, 214; C. DELLA GIUSTINA, *Le ordinanze extra ordinem durante l’emergenza Covid-19*, in *questa Rivista*, 2, 2020, spec. 2 e 38; M. C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell’esercizio della funzione normativa durante l’emergenza Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 596; N. LUPO, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, 121.

11 E. CARLONI, *La crisi da coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *Costituzione.info*, 12 maggio 2020, p. lacostituzione.info/index.php/2020/05/12/la-crisi-coronavirus-come-problema-di-geografia-amministrativa/.

insoddisacente¹²⁾ è capace di “reggere” alle sollecitazioni imposte da questa emergenza sanitaria e da quelle, sempre più frequenti negli ultimi decenni, che potrebbero ancora verificarsi.

2. La distribuzione delle competenze emergenziali tra i diversi livelli di governo...“in tempo di pace”.

Prima di soffermarsi sugli effetti dell’applicazione della normativa emergenziale, è bene operare un tentativo di riduzione a sistema della stessa e di quella specificamente creata dal legislatore dell’emergenza sanitaria alla quale si affianca e sovrappone. Partendo dai cardini dell’ordinamento, la Costituzione, all’art. 117, distribuisce la competenza legislativa tra lo Stato e le regioni assegnando al primo la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (c. 2, lett. h), nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (c. 2, lett. m)¹³ e nella materia della profilassi internazionale (c. 2, lett. q). Demanda alla potestà legislativa concorrente le materie “tutela della salute” e “protezione civile” (c. 3)¹⁴.

Pur mancando espressamente il termine “emergenza”, la Costituzione se ne occupa in alcune disposizioni¹⁵: l’art. 77, ad esempio, la fa rientrare nell’espressione «casi straordinari di necessità e urgenza». In tali evenienze, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge che deve, il giorno stesso, presentare al Parlamento per la conversione in legge¹⁶. La previsione ha condotto allo schema decreto-legge-cascata di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi, foriero di problemi di compatibilità con la stessa Carta costituzionale sia dal lato del coinvolgimento parlamentare, sia dal lato delle competenze Stato-regioni.

12 V. BALDINI, Riflessioni sparse sul caso (o sul caos....) normativo al tempo dell’emergenza costituzionale, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 2 aprile 2020, 985.

13 N. AICARDI, La sanità, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, 633 ss.; R. BALDUZZI, Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale, in *Le Regioni*, 2005, 5, 717 ss.; G. CARPANI, D. MORANA, Le competenze legislative in materia di “tutela della salute”, in R. Balduzzi, G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, 125 ss.; A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 164; M. LUCIANI, I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2011, 13 ss.;

14 Sul tema, recentemente, E. D’ORLANDO, Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.

15 Secondo G. De MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 543, sarebbe opportuno inserire nella Carta costituzionale una clausola di emergenza.

16 Affronta, specificamente, tra gli altri, il tema della decretazione d’urgenza e del rapporto con le altre fonti durante le emergenze G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 351. In questo senso la dottrina si è già occupata del problema: tra gli altri A. CARDONE, *La normalizzazione dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge*, Padova, 1997.

L'art. 78 Cost. si occupa dello stato di guerra; può essere deliberato dal Parlamento il quale, per l'occasione, conferisce al Governo i poteri necessari. La politica, nel corso dell'emergenza, ha ricondotto l'attività governativa a tale previsione¹⁷.

Il secondo comma dell'art. 120 Cost. determina il potere sostitutivo; esso consente al Governo di agire al posto degli organi di regioni, città metropolitane, province e comuni, «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria» o qualora sussista un «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali»¹⁸.

Tra le fonti ordinarie, di emergenza si occupa principalmente il d. lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 che ha trovato una sua prima attuazione concreta durante l'emergenza conseguente al crollo del viadotto del Polcevera nell'agosto 2018¹⁹.

L'applicazione della disciplina contenuta nel Codice della protezione civile, tuttavia, è estesa all'intero territorio nazionale solo a partire dal mese di febbraio 2020 con la dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio, pubblicato a seguito della diffusione del virus Sar-Cov-2. È interessante osservare come per un'emergenza sanitaria si sia fatto ricorso alla normativa riguardante le calamità che richiedono mezzi e poteri straordinari per limitati e predefiniti periodi di tempo. Senza la presunzione di fornire le risposte, tre domande vengono subito da porsi: la pandemia è una calamità naturale (o lo sono – almeno – i suoi effetti?) Ha un tempo predeterminato o almeno in qualche modo predefinibile? E, ancora, le ordinanze di protezione civile possono derogare fino al punto in cui si sono spinte, perfino sospendendo taluni diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione?²⁰

17 Sul punto si rinvia alla lettura del saggio di C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, spec. 82. Non è d'accordo S. Cassese durante l'intervista di P. ARMAROLI, *Cassese: "La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi"*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020, p. <https://www.ildubbio.news/2020/04/14/cassese-la-pandemia-non-e-una-guerra-pieni-poteri-al-governo-sono-illegittimi/>.

18 Sul potere sostitutivo, vasta è la dottrina. Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, almeno, Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo* (voce), in *Digesto disc. Pubbl.*, Torino, 2008, 652 ss.

19 Al tempo, l'evento è stato fatto rientrare nelle emergenze di rilievo nazionale di cui all'art. 7, c. 1, lett. c).

20 In tantissimi hanno risposto a queste sollecitazioni, tra i quali, senza pretese di completezza: F. ANCORA, *Coronavirus, spostamenti, motivazioni, autocertificazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 173 ss.; L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020; A. D'ALOIA, *Emergenza sanitaria ed ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, 13 ss.; L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 61 ss.; G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 565 ss.; E. FALLETTI, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza CoViD-19 in Italia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 167 ss.; A. PALMA, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza CoViD-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 321 ss.; L. POLI, *Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 309 ss.; B. PONTI, *La libertà di informazione al tempo*

Nonostante il richiamo alle attribuzioni date dal codice della protezione civile è mancata l'invocazione dello "stato di mobilitazione" del servizio nazionale, previsto nel citato decreto come prodromico alla delibera dello stato di emergenza. Ai sensi dell'art. 23, il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto, su proposta del Capo del dipartimento della protezione civile, dichiara, prima dello stato di emergenza di cui all'art. 24, lo stato di mobilitazione. L'art. 16 individua, tra le tipologie di rischio di protezione civile, quello igienico-sanitario, nell'ambito del quale può esplicarsi l'azione del Servizio nazionale, ferme restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della normativa di settore vigente (spec. c. 2). In particolare, il c. 1 dell'art. 24 autorizza la protezione civile ad esercitare i poteri di emergenza derogatori appunto attraverso le ordinanze di protezione civile di cui al successivo art. 25.

Anche l'art. 1 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.u.l.p.s.) attribuisce poteri in materia di sicurezza e incolumità dei cittadini. Prevede che l'autorità di pubblica sicurezza vigili sul mantenimento dell'ordine pubblico, sulla sicurezza dei cittadini, sulla loro incolumità e sulla tutela della proprietà, cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province, dei comuni e delle ordinanze delle autorità (che in tal senso sono assimilate alle leggi) e presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni (c. 1). Le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal prefetto e dal questore.

In materia sanitaria, rilevano ai fini di queste riflessioni, ancora, l'art. 32 della L. del 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del SSN, e gli artt. 50 e 54, c. 4, del d. Lgs. n. 267 del 2000 ossia il testo unico degli enti locali (T.U.EE.LL.).

La prima disposizione (art. 32) disciplina le ordinanze del Ministro della sanità²¹. A questi è attribuito il potere di emettere provvedimenti contingibili e urgenti in ambito di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria con efficacia estesa all'interno del territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni (c. 1). Detto potere è riconosciuto altresì al presidente della giunta regionale e al sindaco; l'efficacia di tali provvedimenti è estesa, rispettivamente, alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale (c. 3). Tutto quanto facendo salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico (c. 4).

Il testo unico degli enti locali, riconosce, poi, un potere da esercitare durante le situazioni di emergenza agli artt. 50 e 54 (spec. c. 4). L'art. 50 individua le competenze del sindaco e del presidente della provincia. In particolare, al sindaco, quale rappresentante della comunità locale, è attribuito il potere di adottare

della pandemia. Rilievi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network», in Osservatoriosullefonti.it, 2, 2020, 635 ss.; C. M. REALE, La dimensione costituzionale dell'emergenza: come l'epidemia moltiplica le disuguaglianze in Osservatoriosullefonti.it, 2, 2020, 269 ss.

²¹ In argomento N. LUPO, Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 538; T. MARTINES, Delegificazione e fonti del diritto, in AA.VV., Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia, II, Milano, 1987, pp. 900-901.

ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale²².

Il c. 4 dell'art. 54 riconosce, invece, al sindaco, quale ufficiale di governo, la possibilità di adottare con atto motivato provvedimenti, anche di carattere contingibile e urgente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e tesi a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Essi devono essere preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. Detti atti concernenti l'incolumità pubblica sono diretti alla tutela dell'integrità fisica della popolazione, mentre quelli afferenti la sicurezza urbana tendono a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità o di abusivismo o in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, pure per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (c. 5), sebbene nel frattempo (in caso di emergenza che investe il territorio di più comuni), ciascun sindaco possa adottare le misure necessarie (c. 6).

Questo, in estrema sintesi, risulta il panorama legislativo che le istituzioni hanno a disposizione per fronteggiare le emergenze. Vediamo, a questo punto, se e come tali previsioni sono state applicate durante l'emergenza sanitaria, per focalizzarsi, più avanti, sui risultati sinora raggiunti.

3. ...e durante l'emergenza sanitaria da diffusione del virus Sars-Cov-2.

Le disposizioni adottate per fronteggiare e superare l'emergenza dovuta alla diffusione del *Coronavirus* denota una forte stratificazione normativa. Si tratta di disposizioni nuove e improvvisate sulle quali si è dovuti tornare per rimediare agli errori, colmare le lacune e fare fronte agli imprevisti²³. Come è stato osservato, non aver tenuto in considerazione le norme esistenti optando per una disciplina creata *ex*

²² Sul potere di ordinanza anche sindacale: R. C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Milano, 1990; G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Nov. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, 90; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0227_marazzita, spec. 12-13; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza*. Profili costituzionali, Bari, 2010.

²³ G. NAPOLITANO, *I poteri pubblici di fronte alla pandemia*, in *Giornale dir. amm.*, 2, 2020, 146.

novus ha provocato uno stato di disunione²⁴, sintomatico dello spostamento dei poteri dal legislativo all'esecutivo, tipico delle situazioni di crisi²⁵.

Il momento iniziale globale è ricondotto, cronologicamente, al 30 gennaio 2020, quando l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) dichiara l'emergenza internazionale di salute pubblica²⁶ per la diffusione del virus Sars-Cov-2²⁷. La raccomandazione, in realtà, non è la prima sulla diffusione della polmonite da nuovo *coronavirus*, poiché già dal 22 gennaio il Ministero della salute aveva pubblicato provvedimenti di sorveglianza contenenti le indicazioni operative per il monitoraggio della malattia e le prime misure di prevenzione²⁸.

Il 31 gennaio 2020 è la data che segna il confine tra il "prima" e il "durante/dopo". È il momento giuridico emergenziale iniziale, *incipit* della vera e propria «catena normativa dell'emergenza»²⁹, una catena, sfilata³⁰ di atti, portatrice, nel pieno della crisi, di incertezze e dubbi interpretativi³¹ e che trasferisce la gestione dell'emergenza sanitaria al Presidente del Consiglio dei ministri.

Per tentare di restituire un'immagine unica della normazione emergenziale prodotta occorre dare contezza del sistema parallelo formatosi: un coacervo normativo costituito (per il momento³²) da sei decreti legge emanati dal Governo³³ e otto approvati dal Parlamento³⁴, quattordici decreti del Presidente del Consiglio dei

24 S. CASSESE intervistato per il Foglio, 5 maggio 2020, Lo stato d'emergenza ha minato l'equilibrio tra poteri costituzionali.

25 C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2005, passim.

26 Con l'espressione si intende un evento straordinario che può rappresentare una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e che richiede una risposta coordinata a livello internazionale.

27 Il 9 gennaio 2020 l'OMS dichiara l'individuazione da parte delle autorità sanitarie cinesi di un nuovo ceppo di *coronavirus* mai identificato prima nell'uomo, associato ad un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. L'11 febbraio, l'OMS annuncia che la malattia respiratoria è stata chiamata COVID-19 ed il 30 gennaio, l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) conferma i primi due casi di infezione in Italia; il 21 febbraio è confermato il primo caso autoctono in Italia.

28 Le circolari del Ministero della salute del 22, 24 e 27 gennaio, le ordinanze contingibili e urgenti di sanità pubblica del 25 (pubblicata il 27 gennaio in G.U.) e del 30 gennaio (con la quale è stata, rispettivamente, prevista l'adozione di misure di rafforzamento del personale sanitario da impiegare nelle attività di controllo sanitario e di misure di interdizione del traffico aereo) ed il provvedimento del 27 gennaio 2020. Sempre il 22 gennaio è istituita un'apposita *task-force* con il compito di coordinare 24 ore su 24 le azioni da mettere in campo per evitare la diffusione dell'epidemia in Italia.

29 M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivistaaic.it*, 2, 2020, 111.

30 L'utilizzo del termine "sfilare" rimanda al doppio significato di "sfilacciare" (una catena normativa sfilacciata) e di "susseguirsi", "succedersi", "inseguirsi" (nel senso di sequenza di norme che si inseguono).

31 *Ex multis* i decreti presidenziali del TAR Marche, n. 56/2020, del TAR Campania n. 424/2020, Cons. St. n. 1553/2020.

32 Il 29 luglio 2020.

33 D.l. n. 26 del 20 aprile 2020, n. 28 del 30 aprile 2020, n. 29 e n. 30 del 10 maggio 2020, n. 33 del 16 maggio 2020 e n. 34 del 13 maggio 2020.

34 D.l. n. 22 (decreto liquidità) e 23 (decreto scuola) dell'8 aprile 2020, n. 19 del 25 marzo 2020 (decreto attuativo delle misure Covid-19), n. 18 del 17 marzo 2020 (decreto cura Italia), n. 14 del 9 marzo 2020 (per il potenziamento del SSN), n. 11 dell'8 marzo 2020 (sull'attività giudiziaria), n. 9 del 2 marzo (sulla zona rossa) - i testi originari dei

ministri, centotrentuno tra ordinanze, circolari delibere, decreti note, direttive, comunicati collegati ai d.p.c.m. e emanati dal governo, dai ministeri, dalla protezione civile, dal commissario straordinario, dalla conferenza Stato-regioni e dall'INAIL e circa novecento atti (leggi, ordinanze, decreti, *etc.*) adottati dalle regioni, numeri che, già soli, restituiscono una proiezione della situazione.

Atti tutti scaturiti dalla delibera del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale, della durata di sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ai sensi degli artt. 7, c. 1, lett. c) e dell'art. 24 c. 1 del d.lgs. 1 del 2018³⁵. La deliberazione trova ragione nella situazione di diffusa crisi internazionale, nella necessità di assunzione immediata di iniziative di carattere straordinario ed urgente e di supporto all'attività del Ministero della salute e del SSN, oltre che nell'esigenza di provvedere tempestivamente attraverso tutte le iniziative di carattere straordinario tese a fronteggiare la situazione determinatasi; il presupposto è che la situazione di emergenza in essere, per intensità ed estensione, non sia fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari.

Tale atto ascrive al Capo del dipartimento della protezione civile³⁶ il potere di provvedere mediante ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, ponendo due limiti: il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e le risorse assegnate.

A questo punto, la gestione emergenziale è traferita, sebbene, a differenza che in altre precedenti crisi, solo parzialmente, alla protezione civile che emana le prime ordinanze.

Sempre datate 31 gennaio sono le note del Ministero della salute sulla estensione delle misure e su nuovi ed ulteriori interventi di prevenzione della trasmissione dell'infezione e la circolare sulla gestione dei potenziali casi di contagio³⁷, alle quali seguono altre due circolari dell'1 e del 3 febbraio 2020³⁸.

Il 3 febbraio 2020 il Capo del dipartimento della protezione civile emana la prima ordinanza (OCDPC), ritenuta l'atto ove cercare le coordinate essenziali per la gestione dell'emergenza, data la laconicità della delibera del Consiglio dei ministri³⁹. Il provvedimento regola il coordinamento degli interventi di protezione civile, dichiarati «urgenti, indifferibili e di pubblica utilità» e, se del caso, costituenti «variante agli strumenti urbanistici vigenti»; le misure (individuate nel soccorso, assistenza, prosecuzione delle misure già adottate dal Ministero della salute, interdizione del traffico aereo, terrestre e marittimo, rientro delle persone dai paesi a rischio e rimpatri, acquisto di farmaci e dispositivi medici di protezione individuale, decreti n. 9, 11 e 14 sono decaduti e confluiti nel decreto c.d. cura Italia), il n. 6 del 23 febbraio 2020.

35 D.C.M. 31 gennaio 2020 «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

36 Ai sensi dell'art. 25, c. 2, lett. a) e b) del d. lgs. n. 1 del 2018.

37 Le note del Ministero della salute n. 3021 e 3122 e la circolare n. 2993.

38 La circolare avente ad oggetto "Indicazioni per la gestione degli studenti e dei docenti di ritorno o in partenza verso aree affette della Cina" dell'1 febbraio 2020 e la n. 3190 recante le "Indicazioni per gli operatori dei servizi/esercizi a contatto con il pubblico" del 3 febbraio 2020.

39 G. P. DOLSO, Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario, in questa Rivista, 1, 2020, 8.

requisizione e gestione di beni immobili e mobili registrati anche avvalendosi dei Prefetti territorialmente competenti, ripristino o potenziamento della funzionalità dei servizi pubblici, *etc.*) sono assunte servendosi del supporto del Comitato tecnico scientifico. L'atto, come per legge, elenca all'art. 3 le deroghe alle quali egli e gli eventuali soggetti attuatori dallo stesso individuati possono attenersi per la realizzazione delle attività indicate nell'ordinanza, con il noto limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. L'ordinanza determina anche le procedure di approvazione dei progetti (art. 4) e regola il trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività connesse a quelle dello stesso provvedimento (art. 5), specificandone l'applicazione anche alle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e norme di attuazione (art. 6).

Fino al primo decreto-legge, il n. 6 del 23 febbraio 2020, dal contenuto limitato perché circoscritto agli abitanti dei comuni identificati all'allegato al decreto stesso, si avvicendano altri numerosi provvedimenti della protezione civile⁴⁰, del Ministero della salute⁴¹, emanati anche d'intesa con i presidenti di alcune regioni interessate dall'epidemia, e delle regioni contenenti misure temporanee per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Questo decreto-legge consente di adottare con successivi d.p.c.m., sentiti i ministri competenti e il presidente della regione interessata, misure anche più restrittive per il contenimento dell'emergenza. Difatti da questo momento

40 La nota n. 5365 del 4 febbraio 2020 sulla sorveglianza sanitaria degli aeroporti maggiormente interessati dal traffico internazionale per tutti i passeggeri in arrivo in Italia; l'OCDPC n. 631 del 6 febbraio 2020 che autorizza il Ministero dell'istruzione, anche in deroga all'art. 4, c. 1 e 2, e all'art. 14, c. 7, del D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122, ad adottare i provvedimenti necessari per garantire la validità dell'anno scolastico 2019/2020 degli studenti impegnati nei programmi di mobilità internazionale nelle aree a rischio di contagio da Covid-19; il decreto del Capo del dipartimento della protezione civile n. 414 del 7 febbraio 2020 con il quale il Segretario generale del Ministero della salute è nominato soggetto attuatore per la realizzazione degli interventi di competenza del Ministero della salute ai sensi dell'OCDPC n. 630; l'OCDPC n. 633 del 12 febbraio 2020 sul rientro degli studenti dalle aree a rischio al fine di assicurare la validità dell'anno scolastico 2019/2020 di quegli alunni sottoposti a misure di sorveglianza da parte del Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria locale di riferimento o che si siano autonomamente sottoposti a misure di quarantena volontaria nel proprio domicilio; l'OCDPC n. 635 del 13 febbraio 2020 che disciplina i benefici normativi previsti dagli artt. 39 e 40 del d. lgs. n. 1 del 2018; il decreto del Capo del dipartimento della protezione civile n. 532 del 18 febbraio che integra i compiti del soggetto attuatore nominato con il decreto n. 414 precisando che questi provvede a dare esecuzione a tutte le misure necessarie per assicurare la tutela della salute pubblica ed i servizi per l'assistenza alle postazioni di lavoro informatizzate e di videoconferenza nell'ambito dell'attività di coordinamento del sistema di protezione civile attivato con l'ordinanza n. 630;

41 La circolare n. 4001 dell'8 febbraio 2020 che, data l'espansione della diffusione del Covid-19, aggiorna, sulla base del principio di massima precauzione, le indicazioni per la gestione nel settore scolastico degli studenti di ritorno dalle città a rischio della Cina contenute nella precedente ordinanza ministeriale dell'1 febbraio 2020; il provvedimento prevede la sorveglianza attiva quotidiana da parte dei dirigenti scolastici di bambini/studenti rientrati da aree della Cina interessate dall'epidemia, informando il Dipartimento di prevenzione della Azienda sanitaria locale di riferimento, e, se necessario, l'avviamento al percorso sanitario previsto per i casi sospetti; la nota del Ministero della salute del 15 febbraio 2020; la circolare del Ministero della salute n. 5257 del 20 febbraio 2020 recante le indicazioni per la gestione degli atleti che provengono da aree affette dall'epidemia.

in avanti si susseguono una cascata di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, alcuni dei quali utilizzati a mo' di normazione primaria e tutti fortemente incidenti su diritti e libertà costituzionali⁴².

L'impostazione normativa è costituita dai d.p.c.m. che trovano la loro fonte nel decreto-legge adottato all'inizio dell'epidemia, diversamente da altre precedenti emergenze ove il sistema era composto da decreti-legge seguiti da ordinanze di protezione civile e del commissario straordinario all'uopo nominato⁴³ e con l'esclusione degli organi costituzionali che restano a guardare. Schema inedito che concentra la maggioranza dei poteri in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, che si allontana dalla previsione costituzionale di cui al c. 1 dell'art. 95 e che fa a meno della collegialità governativa e del controllo del Presidente della Repubblica⁴⁴. L'ordinanza del Ministero della salute d'intesa con il presidente della regione Lombardia n. 2230 del 21 febbraio 2020 è la prima ordinanza che, alla luce di casi accertati di infezioni da Covid-19 a pazienti ricoverati presso gli ospedali di Codogno e Lodi, dispone, in comuni specificamente indicati⁴⁵, misure sospensive di attività caratterizzate dalla presenza di assembramenti, come manifestazioni pubbliche, comprese le cerimonie religiose, le attività commerciali (eccetto quelle di pubblica utilità e di servizi essenziali) e lavorative, ludiche e sportive, i servizi educativi per l'infanzia e le scuole di ogni ordine e grado, le fermate dei mezzi pubblici, *etc.*, incaricando il prefetto di Lodi all'esecuzione dell'ordinanza.

Poco dopo, l'aggravarsi della situazione epidemiologica comporta l'estensione di alcune misure restrittive a tutto il territorio regionale, anche alla luce del d. l. n. 6 del 2020 citato. Il 23 febbraio è pure la data che segna l'inizio di una molteplicità di d.p.c.m. urgenti recanti misure, in un primo momento limitate alla Lombardia ed al Veneto⁴⁶, poi propagate al nord Italia⁴⁷ e all'allargamento delle zone rosse⁴⁸ per giungere ai d.p.c.m. introduttivi di misure restrittive (talvolta assai severe) diffuse a tutto il territorio nazionale⁴⁹.

Si succedono ulteriori ordinanze di protezione civile. Al di là della seconda OCDPC emanata per questa emergenza (la n. 371 del 5 febbraio riguardante l'istituzione del Comitato tecnico scientifico e la comunicazione del 4 marzo contenente misure operative di protezione civile per la gestione emergenziale⁵⁰), le successive recano ulteriori interventi urgenti in relazione all'emergenza da diffusione

42 Prima tra tutte la libertà di circolazione e di espatrio, la libertà di riunione, la libertà di culto, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto alla tutela giurisdizionale (con la sospensione dei processi), la libertà di emigrazione e quella di iniziativa economica, per citarne alcune.

43 Si pensi, per citare solo le emergenze più recenti, alla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso del 2016 e alla gestione dell'emergenza fronteggiata a seguito del crollo del viadotto del Polcevera a Genova nel 2018.

44 A. LAURO, Urgenza e legalità ai tempi del covid-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità, in Biodiritto.it, 2, 2020, 3.

45 Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

46 D.p.c.m. 23 febbraio 2020 attuativo del d. l. n. 23 febbraio 2020, n. 6. Il 24 febbraio 2020 è emanato il d.m. di sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

47 D.p.c.m. 25 febbraio 2020 contenente ulteriori misure attuative del d. l. n. 6 del 2020.

48 D.p.c.m. 1 marzo 2020 ancora attuativo del d. l. n. 6 del 2020.

49 Spec. il d.p.c.m. 4 marzo 2020 recante ulteriori misure urgenti sempre attuative del d. l. n. 6 del 2020.

del virus Covid-19⁵¹. Nel contempo, è pubblicato il d.l. 2 marzo 2020, n. 6, recante misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e le imprese (decaduto ed il cui testo è confluito nel d. l. c.d. *cura Italia*), e taluni ministeri assumono provvedimenti organizzativi: il Ministero per la pubblica amministrazione, ad esempio, prevede misure incentivanti lo svolgimento di modalità di lavoro flessibili con la circolare n. 1 del 4 marzo; il Ministero dei trasporti, con il comunicato dell'8 marzo, chiarisce le limitazioni sulla movimentazione delle merci specificando anche alcuni punti ai transfrontalieri; il Ministero dell'interno, con la direttiva n. 14606 sempre dell'8 marzo, fa luce sulle misure indicate con il d.p.c.m. dell'8 marzo che amplia la zona rossa e attua le disposizioni di cui al d. l. n. 6 del 2020. Sempre l'8 marzo è emanato il d. l. n. 11 comprensivo di misure straordinarie per contenere gli effetti negativi dell'epidemia sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. Anche questo decreto è decaduto per mancata conversione in legge ed il testo è ugualmente confluito nel provvedimento *cura Italia*. Con il d. l. 9 marzo 2020, n. 14 sono individuate misure dirette a potenziare il SSN⁵² e con il d.p.c.m. dello stesso giorno (9 marzo) sono disposti interventi urgenti di contenimento del contagio da applicare sull'intero territorio nazionale.

L'11 marzo, l'OMS dichiara che l'epidemia da Covid-19 *can be characterized as a pandemic*⁵³, così, con il d.p.c.m. dell'11 marzo 2020 è ordinata la chiusura delle attività commerciali.

Il 17 marzo 2020 è emanato il decreto *cura Italia* n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27. Si tratta di un testo normativo corposo, composto da più di cento articoli, contenente, oltre a misure per il potenziamento del SSN⁵⁴, interventi a sostegno del lavoro (quali l'estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori sociali validi su tutto il territorio nazionale e norme speciali in materia di riduzione dell'orario di lavoro e di supporto ai lavoratori⁵⁵), misure a sostegno della liquidità⁵⁶ e ulteriori disposizioni in tema di internazionalizzazione (art. 72), per la sospensione dei pagamenti delle utenze (art. 72-bis) e in favore dei beneficiari dei mutui agevolati (art. 72-ter). Con tale decreto è istituito anche un tavolo di crisi per il turismo presso il Mibact, settore che mai prima d'ora aveva subito una così negativa inflessione (art. 72-quater) e sono ordinate misure di semplificazione in materia di organi collegiali (art. 73) e per la profilassi e la funzionalità delle forze armate e dei vigili del fuoco (artt. 73-bis, 74-bis e 74-ter), oltre che per il personale impegnato nelle attività di

50 La comunicazione è interessante perché nel descrivere la catena di comando e controllo, il flusso delle comunicazioni e le procedure da attivare sulla quale si basa il modello di intervento della protezione civile a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale evidenzia il carattere reticolare del proprio operare.

51 OCDPC n. 631 del 6 febbraio, n. 633 del 12 febbraio, n. 635 del 13 febbraio, n. 637 del 21 febbraio, n. 638 del 22 febbraio, n. 639 del 25 febbraio, n. 640 del 27 febbraio, n. 641 del 28 febbraio, n. 642 e n. 643 del 2 marzo, n. 644 del 4 marzo, n. 645 e n. 646 dell'8 marzo e n. 648 del 9 marzo.

52 Anche il d. l. n. 14 del 2020 originario è decaduto ed il testo è confluito nel d. l. *cura Italia*.

53 OMS, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 marzo 2020, p. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

54 Artt. 1-18-bis.

55 Artt. 19-49.

56 Artt. 49-59 e artt. 60-71-bis.

assistenza e soccorso (art. 74-*bis*). Tra le numerose ulteriori misure, l'art. 122 prevede la nomina, con d.p.c.m., di un commissario straordinario per l'attuazione ed il coordinamento delle misure di contenimento e per il contrasto dell'emergenza. I principali compiti a questi affidati consistono nell'attuazione e vigilanza di ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Il 22 marzo 2020 è disposta la chiusura anche delle attività non essenziali, sempre in attuazione delle misure di contenimento dell'emergenza di cui al d. l. n. 6 del 2020.

Il 25 marzo 2020 è pubblicato il d. l. n. 19 convertito con la l. n. 35 del 22 maggio 2020 che, in particolare all'art. 1, c. 2, lett. da a) a hh), elenca un nutrito numero di misure, anche restrittive della libertà personale, che possono essere adottate per periodi predeterminati di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili più volte sino al 31 luglio 2020 (fine dello stato di emergenza se non reiterato) e con possibilità di rimodularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus⁵⁷.

Con il d.p.c.m. del 1 aprile sono attuate le misure contenute in detto decreto-legge ed è disposta la chiusura totale delle attività fino al 13 aprile, data prorogata, poi, al 3 maggio con il d.p.c.m. del 10 aprile 2020. Intanto, è pubblicato il *decreto scuola* (d. l. n. 8 aprile 2020, n. 22) teso alla regolare conclusione e all'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato. È sempre datato 8 aprile il d. l. n. 23 contenente misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici e per gli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di proroga dei termini amministrativi e processuali. Il 20 aprile, il d. l. n. 26 apporta disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

Il 27 aprile 2020 si apre la c.d. "fase due": è pubblicato il d.p.c.m. attuativo e, il 30 aprile, il d. l. n. 28 reca misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.

Il 10 maggio è emanato il d. l. n. 29 contenente le misure in tema di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria⁵⁸. Lo stesso giorno è pubblicato anche il

57 Alcune delle misure elencate, giusto per comprenderne la portata, sono: la limitazione della circolazione delle persone, la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, *etc.*, la limitazione o il divieto di allontanamento e ingresso nei territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale, l'applicazione della misura della quarantena precauzionale a coloro che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di *coronavirus* o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano, il divieto assoluto di allontanamento dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale perché positive al virus, la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o assembramento in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso, la sospensione delle cerimonie civili e religiose, *etc.*

58 Il decreto si riferisce a persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al

d. l. n. 30 sulle misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistici sul Covid-19.

Il *decreto rilancio* n. 34 del 13 maggio 2020 è un testo normativo sostanzioso che introduce misure in materia di salute e sicurezza, sostegno alle imprese e all'economia, tutela dei lavoratori e conciliazione tra lavoro e vita familiare, per la disabilità e la famiglia, per gli enti territoriali, di incentivo e semplificazione fiscale, per la tutela del credito e del risparmio, per il sostegno al turismo, l'istruzione, la cultura, l'editoria e le edicole, le infrastrutture e i trasporti, lo sport, l'agricoltura e l'istruzione.

Il 17 maggio è pubblicato il d.p.c.m. sulle riaperture, anche attuativo delle disposizioni contenute nei d. l. n. 19 e n. 33 del 2020.

L'11 giugno 2020 inizia la "fase tre": sono disposte misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, misure per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, misure di informazione e prevenzione in tutta Italia (accesso ai parchi, regolamentazione delle attività sportive, delle manifestazioni pubbliche, delle sale giochi e delle sale scommesse, degli spettacoli, dei luoghi di culto, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, dei servizi educativi e per l'infanzia e le attività didattiche in presenza, delle attività commerciali, dei servizi di ristorazione, degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e delle attività professionali, degli stabilimenti balneari e delle strutture ricettive) e disposizioni in materia di ingresso all'interno del Paese, di transiti e soggiorni di breve durata, di spostamento da e per l'estero, in materia di navi da crociera e navi di bandiera estera e di trasporto pubblico di linea e misure specifiche aggiuntive in tema di disabilità.

Qualche giorno fa, il *decreto rilancio* di cui al d. l. n. 34 del 2020 è convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

Il 29 luglio, da ultimo, il Consiglio dei ministri approva un decreto-legge che introduce misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza anche prorogando, dal 31 luglio al 15 ottobre 2020, le disposizioni contenute nei d.l. n. 19 e 33 del 2020 che consentono di adottare specifiche misure di contenimento dell'epidemia⁵⁹.

4. Tre casi sintomatici di una (debole) collaborazione Stato-regioni

4.1. Il "caso" Marche

fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché a detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della l. 26 luglio 1975, n. 354. Disciplina, infine, colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati.

⁵⁹ Come riportato nel Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 59 del 30 luglio, il d.l. prevede, altresì, la cessazione al 31 luglio degli altri termini connessi o correlati alla cessazione dello stato di emergenza, previsti da disposizioni diverse da quelle specificamente richiamate nel decreto, mentre restano in vigore fino all'adozione dei d.p.c.m. ai sensi dell'art. 2, c. 1, del d.l. n. 19 del 2020, e comunque non oltre dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le disposizioni di cui al d.p.c.m. del 14 luglio 2020 (fonte: www.governo.it).

La situazione che si è verificata nella regione Marche a seguito delle prime misure adottate è sintomatica di problematiche legate alla sempre vivace questione dei rapporti tra Stato e regioni. È, tra l'altro, uno dei primi provvedimenti regionali ad aver dato vita ad un contenzioso amministrativo durante l'emergenza sanitaria; è utile perciò ricostruirne i principali passaggi e riflettere sulle conseguenze prodotte sugli atti nel tentativo di comprendere cosa non ha funzionato.

Cronologicamente, il 25 febbraio 2020, la regione Marche pubblica la prima ordinanza recante misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in vigore dal giorno successivo fino al 4 marzo 2020. Il fondamento del provvedimento risiede nell'art. 32 della l. n. 833 del 1978, la giustificazione poggia, invece, sugli atti del Ministero della salute sino a quel momento emanati e sulla prossimità del territorio marchigiano con la regione Emilia-Romagna ove sono rilevati casi confermati di contagio da Covid-19 tali da far ritenere sussistenti le condizioni che richiedono l'adozione di provvedimenti immediati a tutela dell'igiene e della salute pubblica, necessari come misure precauzionali al fine di ridurre la possibilità di contagio.

Con il provvedimento, il Presidente della regione ordina la sospensione di manifestazioni pubbliche, di servizi per l'infanzia, di scuole, di attività scolastiche universitarie, di alta formazione (escluse quelle a distanza), di ogni viaggio di istruzione sia sul territorio nazionale che estero, dell'apertura al pubblico di musei e di altri istituti e luoghi della cultura e delle biblioteche e dei concorsi pubblici (tranne quelli relativi alle professioni sanitarie per i quali devono essere garantite le opportune misure igieniche). Con lo stesso provvedimento dispone l'applicazione delle misure della circolare ministeriale n. 5543 del 22 febbraio 2020 su tutto il territorio regionale e il Gores⁶⁰, già attivato, prosegue nelle azioni di coordinamento e supervisione elencate; predispone la disinfezione giornaliera dei treni regionali e di tutto il trasporto pubblico locale via terra, via aerea e via acqua da parte degli organismi competenti; è costituita una Cabina di regia con obiettivi di coordinamento e si prevede l'obbligo di comunicazione al dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria territorialmente competente per coloro che, nei precedenti quattordici giorni, abbiano fatto ingresso nella regione Marche da aree oggetto di provvedimenti restrittivi da parte delle autorità sanitarie delle regioni di pertinenza, da aree della Cina interessate dalla pandemia o da altre aree del mondo di conclamato contagio, affinché l'autorità sanitaria competente provveda alla misura della permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva o a misure alternative di efficacia equivalente. L'ordinanza termina con la raccomandazione alla cittadinanza di adottare precise misure igieniche.

Avverso il provvedimento ordinatorio, la Presidenza del Consiglio dei ministri propone ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, avanti al Presidente del TAR Marche. Con il decreto presidenziale n. 118 del 27 febbraio 2020, il Tribunale regionale marchigiano accoglie l'istanza cautelare, sospendendo gli effetti del provvedimento impugnato sulla base del fatto che il d. l. n. 6 del 2020 prevede l'assunzione di misure pesantemente incidenti su diritti e libertà

⁶⁰ Il GORES, Gruppo Operativo Regionale per le Emergenze Sanitarie, è un tavolo tecnico da tempo costituito in modo strutturale dalla regione Marche per dare risposte tempestive alle emergenze sanitarie, tramite l'interfaccia tra operatori sanitari esperti e protezione civile regionale (fonte: www.regione.marche.it).

costituzionali solo al ricorrere di presupposti tassativi (art. 1, c. 1⁶¹), cosa alla quale la regione Marche non aveva proceduto a fare (positività di almeno una persona nella zona). Al momento dell'emissione del provvedimento, difatti, non sussistono nella regione casi accertati di contagio e, pertanto, il presupposto della prossimità con la regione Emilia-Romagna non è ritenuto dal giudice amministrativo ammissibile. Questi specifica anche che il richiamo della difesa regionale alla possibilità di adottare misure «ulteriori», come consentito dall'art. 2 del d. l. n. 6 del 2020, dev'essere interpretato nel senso di interventi che conducano ad un minore sacrificio delle libertà individuali rispetto a quelle già previste dall'art. 1 del decreto citato. Nel decreto presidenziale, tuttavia, è precisato che «al mutare della situazione di fatto, consegua la possibilità, per il Governo e per la Regione, di emettere i provvedimenti consentiti dal cit. d. l. n. 6 del 2020»⁶².

Successivamente, come prospettato dal giudice, muta la situazione di fatto: la propagazione del virus evolve e l'epidemia assume un carattere particolarmente diffusivo tale da portare un rapido incremento di casi sul territorio anche della regione Marche⁶³. Si rende necessario, così, realizzare una compiuta azione di prevenzione e si impone l'assunzione immediata di misure di contenimento e di gestione dell'evolversi della situazione. Alla luce della propria precedente ordinanza, del decreto presidenziale del TAR Marche pocanzi richiamato, della possibilità riconosciuta alle regioni dall'art. 32 della l. n. 833 del 1978 e delle condizioni di eccezionalità e urgenza da fronteggiare con mezzi idonei ad evitare un grave ed imminente pregiudizio alla salute della collettività marchigiana, sono ordinate misure restrittive delle libertà comprensive, ma ulteriori, di quelle già indicate.

Segue la pubblicazione di una nuova ordinanza, la n. 3 del 3 marzo 2020, sempre contenente misure urgenti per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica emanata alla luce dell'aumento dei contagi. A questa si succedono

61 Come osservato, in tal modo «si è consentita un'abnorme espansione della discrezionalità amministrativa, perché il potere conferito dalla fonte primaria è risultato caratterizzato da un'indeterminatezza pressoché assoluta, con la conseguenza - stigmatizzata da tempo dalla giurisprudenza costituzionale [sent. n. 115 del 2011] - «di attribuire, in pratica, una "totale libertà" al soggetto od organo investito della funzione»: M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biodiritto.it*, 1, 2020, 202.

62 Aggiunge, altresì, che l'eventuale differente trattamento riservato dal Governo - in condizioni asseritamente eguali a quelle della regione Marche - alla Liguria ha valenza politica ma non giuridica e non può comunque giustificare *ex se* l'esercizio del potere. L'udienza di discussione del merito è stata fissata a gennaio 2021.

63 Il 25 febbraio 2020 si verifica il primo caso positivo da malattia infettiva Covid-19 nella provincia di Pesaro-Urbino, altri due casi si verificano il giorno successivo e tre casi il 27 dello stesso mese; novantaquattro persone sono messe in isolamento domiciliare.

una serie di numerosi provvedimenti regionali⁶⁴ che si intersecano con quelli dettati dal Governo per le tre fasi⁶⁵.

Due considerazioni, fortemente interconnesse, meritano di essere rilevate alla luce di quanto appena descritto: la prima riguarda le modalità con cui i fatti sono accaduti, la seconda concerne la debole applicazione del principio di leale collaborazione⁶⁶, circostanza che ha dato luogo allo scontro istituzionale.

In riferimento alla prima, preme evidenziare come il *modus operandi* del Presidente marchigiano sia stato alquanto anomalo e sintomatico di un problema di intercomunicazione importante: questi, prima, annuncia alla stampa la propria volontà di adottare un provvedimento ordinatorio recante misure analoghe a quelle già emesse da altre regioni nei quali si sono registrati casi di contagio; alla dichiarazione segue una telefonata con il Presidente del Consiglio dei ministri che lo invita a posticipare l'assunzione delle misure alla riunione per il coordinamento delle operazioni tra governo centrale ed enti regionali. All'incontro, tuttavia, il Presidente della regione Marche non paventa la propria intenzione (quelle cioè di emanare comunque il provvedimento), salvo poi assumere successivamente quell'ordinanza che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato per il mancato rispetto dell'accordo poco prima raggiunto.

64 Ordinanza n. 4 del 10 marzo 2020, circolare esplicativa dell'ordinanza n. 4, circolare del 10 marzo 2020 esplicativa del d.p.c.m. del 9 marzo; ordinanza n. 5 del 10 marzo 2020, ordinanza n. 6 del 10 marzo 2020, ordinanza n.7 del 12 marzo 2020, ordinanza n.8 del 13 marzo 2020, ordinanza n.9 del 17 marzo 2020, ordinanza n.10 del 19 marzo 2020, ordinanza n.11 del 20 marzo 2020, ordinanza n.12 del 20 marzo 2020, ordinanza n.13 del 21 marzo 2020, ordinanza n.14 del 25 marzo 2020, ordinanza n.15 del 25 marzo 2020, ordinanza n.16 del 26 marzo 2020, ordinanza n.17 del 1 aprile 2020, ordinanza n.18 del 2 aprile 2020, ordinanza n.19 del 3 aprile, ordinanza n.20 del 3 aprile 2020, ordinanza n.21 del 3 aprile, ordinanza n.22 del 10 aprile, decreto presidenziale del 16 aprile 2020 (emessi durante la prima fase), ordinanza n. 23 del 24 aprile, decreto presidenziale n. 126 del 26 aprile 2020, ordinanza n. 24 del 28 aprile 2020, ordinanza n. 25 de 28 aprile 2020, decreto presidenziale n.142 del 30 aprile 2020, ordinanza n. 26 del 30 aprile, ordinanza n. 27 del 30 aprile, decreto presidenziale n. 145 del 4 maggio, ordinanza n. 28 del 4 maggio 2020, ordinanza n. 29 del 5 maggio 2020, decreto presidenziale n. 146 del 5 maggio 2020, decreto presidenziale n. 147 del 6 maggio 2020, decreto presidenziale n. 148 del 9 maggio, delibera di Giunta regionale n. 566 dell'11 maggio 2020 e Protocollo e Aggiornamento, delibera di Giunta regionale n. 565 dell'11 maggio 2020 e Protocollo e Aggiornamento, delibera di Giunta regionale n. 564 dell'11 maggio 2020 e Protocollo e Aggiornamento, ordinanza n. 30 del 14 maggio 2020, decreto presidenziale n. 151 del 15 maggio 2020, decreto n. 152 del 15 maggio, decreto n. 153 del 16 maggio, decreto n. 154 e n. 155 del 16 maggio, decreto n. 156 e n. 157 del 18 maggio, decreti n. 158, n. 159 e n. 160 del 20 maggio, decreto n. 162 del 22 maggio, ordinanza n. 31 del 26 maggio, decreto presidenziale n. 181 del 26 maggio, decreto presidenziale n. 184 del 29 maggio, decreto presidenziale n. 186 del 29 maggio 2020, decreto presidenziale n. 187 del 30 maggio (emessi durante la seconda fase), decreti presidenziali n. 188 del 5 giugno, n. 192 dell'11 giugno, n. 193 (e Allegato 1) del 12 giugno, n. 194 del 12 giugno 2020, n. 195 del 12 giugno 2020 (emessi durante la terza fase).

65 D.p.c.m. dell'8, del 9, dell'11 e del 22 marzo, dell'1 e del 10 aprile per la fase uno; d.p.c.m. 26 aprile e 17 maggio del 2020 per la fase due; d.p.c.m. dell'11 giugno per la fase tre.

66 Sul principio di leale collaborazione la dottrina è sterminata. Si consenta, in questa sede, di indicare solo le voci di Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, 2015, Torino, 241 ss.; S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVI, 2008, Roma.

Per quanto concerne la seconda considerazione, come è stato osservato, pare che il legislatore abbia voluto introdurre una «clausola residuale» che garantisca una certa flessibilità alle autorità competenti sia in relazione alle misure da adottare, sia per l'ambito applicativo, sebbene con una scrittura della norma non proprio felicissima e perciò foriera di dubbi interpretativi, oltre che affidando il coordinamento Stato-regioni al mero parere espresso dai Presidenti o dal Presidente della Conferenza⁶⁷.

Lo strumento del parere, pur rendendo più agile rispetto ad altre soluzioni il coinvolgimento dei governi locali, caratterizza la debolezza dei rapporti di cooperazione tra i diversi livelli di governo, come in questo caso evidenziato. La condotta della regione Marche, ad ogni modo, dimostra una violazione del principio di leale collaborazione proprio alla luce delle modalità di assunzione, sebbene i presupposti dell'art. 2, data la loro genericità, diano adito a differenti interpretazioni ed inducano ad un ampliamento dei poteri delle autorità locali, nonostante la diversa *ratio* perseguita.

Dato il mutamento della situazione di fatto, i successivi provvedimenti si adeguano alle prescrizioni dell'ordinanza del TAR Marche. Anche la seconda ordinanza marchigiana, peraltro, non si discosta dalla linea della precedente perché resta un'iniziativa unilaterale della regione, che si limita ad emendare i principali problemi di legittimità del primo provvedimento come evidenziati dal giudice amministrativo, specificando, invece, che altre regioni⁶⁸ hanno assunto una posizione maggiormente collaborativa cercando una intesa sulle ordinanze adottate nei rispettivi territori, almeno con il Ministro della salute⁶⁹. Non può non segnalarsi, tuttavia, come la condotta della regione Marche si sia dimostrata assai lungimirante: di lì a poco, le chiusure e le limitazioni alle libertà sarebbero state estese, in via ben più restrittiva, a tutto il territorio nazionale.

La vicenda è sintomo delle disfunzioni del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, in particolare, tra governo centrale e governo regionale, spesso afferenti a correnti politiche diverse. Il principio costituzionale di cui all'art. 5, che riconosce più livelli di amministrazione, dev'essere letto in combinato disposto con gli artt. 117 e 118⁷⁰, sebbene la maggior parte delle funzioni amministrative ancora oggi resta allo Stato sulla base del presupposto per cui le esigenze di esercizio unitario prevalgono su quelle di sussidiarietà (declinata sia a livello verticale, sia a livello orizzontale) e differenziazione. La *ratio* del principio va ricondotta alla migliore cooperazione, in tal caso, tra le istituzioni, in un'ottica collaborativa tra Stato

67 G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni: alla ricerca della reale collaborazione*, in *Biodiritto.it*, 1, 2020, 188, richiamano il parere del 25-2-2020 della Commissione Affari costituzionali della Camera nella parte in cui segnala l'opportunità di specificare se l'art. 2 si riferisca a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale, a misure ulteriori nel senso di diverse rispetto a quelle elencate al secondo c. dell'art. 1 oppure ad entrambe le ipotesi.

68 La Liguria, ad es., con l'ordinanza del 23 marzo ha mostrato una linea più collaborativa; il Lazio, invece, ha adottato l'ordinanza del 26 febbraio senza l'intesa con il Governo, ma i presupposti e i contenuti sono del tutto non paragonabili a quelli dei provvedimenti marchigiani.

69 G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni*, cit., 6.

70 Tra l'altro, l'art. 118 Cost., prevede che possano essere disciplinate forme di coordinamento tra Stato e regioni in talune materie (quelle di cui all'art.117 c. 2 lett. b) ed h), nonché forme di intesa e coordinamento nella tutela dei beni culturali.

ed enti territoriali. Rientrano in queste ipotesi le funzioni, tradizionalmente collegate all'esercizio della sovranità, di difesa, di ordine pubblico e dell'amministrazione della giustizia⁷¹.

A questi fini, l'art. 8 della l. 15 marzo 1997, n. 59, ha abrogato l'art. 2, c. 3, lett. d) della l. n. 400 del 1988, con conseguente potere di adottare gli atti di indirizzo e di coordinamento alle singole amministrazioni statali previo assenso della Conferenza permanente Stato-regioni⁷², sede di concertazione delle politiche in materia di autonomia e attuative del regionalismo cooperativo e del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni.

Oggi la disposizione stabilisce che gli atti di indirizzo e controllo siano adottati previa intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni o con la singola regione interessata e che solamente in casi di urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza l'osservanza di tali procedure pur dovendo tenere in considerazione eventuali pareri negativi espressi, in un secondo momento, dalla Conferenza e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e riesaminare i provvedimenti adottati.

L'ordinamento prevede, in ultimo, un altro tipo di collaborazione, quella nell'ambito di sistemi a rete, come accade nel campo della protezione civile, accentuato con l'ultima novella in materia. In questo contesto, allo Stato spettano compiti di coordinamento e supplenza rispetto all'intervento in via ordinaria di regioni ed enti locali. Stato e amministrazioni statali sono tenuti a garantire il corretto funzionamento del sistema delle autonomie ed il rispetto dei diritti dei cittadini⁷³.

4.2. Il parere del Consiglio di Stato sull'ordinanza del sindaco di Messina e l'annullamento straordinario ex art. 138 T.U.EE.LL.

Con il parere n. 735 del 7 aprile 2020⁷⁴, il Consiglio di Stato si inserisce nei rapporti Stato-regioni annullando in via straordinaria le restrizioni all'ingresso in Sicilia imposte con l'ordinanza n. 105 del 5 aprile 2020 del sindaco di Messina⁷⁵.

⁷¹ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2020, 124.

⁷² L'art. 8, c. 5, lett. c), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la pronuncia n. 408 del 1998 perché gli atti di indirizzo e controllo sono atti governativi a collegialità necessaria. Già la sentenza n. 343 del 1991 della Corte costituzionale aveva attribuito alla regione funzioni di impulso e coordinamento delle autonomie locali. In dottrina, specificamente E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 501.

⁷³ G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., 124.

⁷⁴ Avente ad oggetto: "Ordinanza del sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020. Annullamento straordinario ex art. 138 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Richiesta di parere".

⁷⁵ "Ordinanza contingibile e urgente ex art. 50 D. Lgs. 267/2000. Misure urgenti per l'attuazione dei D.P.C.M. 8/3/2020, D.P.C.M. 9/3/2020 e D.P.C.M. 11/3/2020. Attraversamento dello Stretto di Messina attivazione del sistema di prenotazione online www.sipassaacondizione.comune.messina.it. Revoca Ordinanza Sindacale n. 80 del 26 marzo 2020 e disciplina utilizzo banca dati finalizzata alla verifica delle condizioni per l'attraversamento dello Stretto".

Il provvedimento del sindaco siciliano impone a «chiunque intenda far ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggi a piedi, sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto», l'obbligo di registrarsi, almeno quarantotto ore prima della partenza, nel sistema *online* disponibile sul sito del comune (www.sipassaacondizione.comune.messina.it), inserendo dati e informazioni personali. Alla registrazione segue, eventualmente, il nullaosta comunale all'ingresso e allo spostamento nella regione siciliana. L'ordinanza avrebbe dovuto avere efficacia dalle ore 00.01 dell'8 sino al 13 aprile 2020 sebbene già il 7 aprile la Presidenza del Consiglio dei ministri avanza al Consiglio di Stato in sede consultiva la richiesta di parere in merito alla proposta di annullamento straordinario⁷⁶ della stessa, secondo il procedimento di cui all'art. 138 del T.U.EE.LL.⁷⁷, giustificato dalla situazione di emergenza sanitaria. In particolare, il Ministero dell'interno rileva che il d.l. n. 19 del 2020 delinea il regime delle competenze, accentrando a livello statale «il potere di regolamentare gli interventi e le misure di contenimento, in special modo per quanto riguarda le prescrizioni che incidono su diritti anche di rango costituzionale, in relazione alle quali l'ordinamento ha, quindi, stabilito una clausola di salvaguardia generale⁷⁸ a tutela dell'unità dell'ordinamento della Repubblica». La *ratio* della norma risiede sia nella gravità e dimensione nazionale dell'emergenza, sia nella necessità di contemperare l'esigenza di assicurare a regioni e comuni adeguati ambiti funzionali

76 L'annullamento è richiesto oltre che per molteplici profili di illegittimità anche per la tutela del ruolo dello Stato come garante dell'unità dell'ordinamento vista l'esigenza di salvaguardare una situazione di crisi epidemiologica.

77 L'art. 138 T.U.EE.LL., rubricato "annullamento straordinario", in applicazione dell'art. 2, c. 3, lett. p), della l. n. 400 del 1988, n. 400, consente al Governo, al fine di tutelare l'unità dell'ordinamento, di annullare in qualunque tempo d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità. Tale annullamento avviene con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno. Si tratta di un potere di annullamento residuo della monarchia che, come altri istituti del diritto amministrativo, è sopravvissuto alla democrazia non senza portare scompiglio a livello costituzionale (art. 114 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839; art. 6 r.d. 3 marzo 1934, n. 383). Ai sensi di tale disposizione, possono essere in via straordinaria annullati, in qualunque tempo, provvedimenti amministrativi degli enti locali in caso di sussistenza di un interesse pubblico ulteriore a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico. In argomento, in dottrina, anche criticamente, L. BRUNETTI, *Considerazioni sul potere di annullamento di cui all'art. 138 TUEL e sulla riconducibilità all'art. 120, comma 2 Cost.*, in *Dir. Amm.*, 2006, 721; V. CERULLI IRELLI, *Commento all'art. 8*, in AA.VV., *La legge "La Loggia"*, Rimini, 2003, 179; R. Cameli, *Poteri sostitutivi del Governo e autonomia costituzionale degli Enti territoriali*, in *Giur. cost.*, 2004, 3402; A. PERTICI, *Art. 138 TUEL*, in C. NAPOLI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli Enti locali*, Roma, 2019, 774 ss.; Id., *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008; F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, 2003, 387; L. SAMBUCCI, *Annullamento governativo degli atti degli Enti locali e sistema costituzionale delle autonomie*, in www.contabilitapubblica.it, 2012, 11 ss.; G. VESPERINI, *Gli Enti locali*, Roma, Bari, 2004, 103; in giurisprudenza i pareri Cons. St., I, n.ri 1588/2010, 1675/2009, 1796/2008, 1707/2007, 2848/2007, 4145/2006, 1481/2006, 551/2006, 9771/2005, 1313/2003; Cons. St., Ad. Pl., n. 30/1968; Cons. St., IV, 23.4.1969 n. 133; Cons. St., sez. V, 22.11.1974, n. 552; Corte cost. n. 24/1957; Corte cost. nn. 73, 74/1960, Corte cost. n. 23/1959; Corte cost. n. 4/1966; Corte cost. n. 23/1959; 128/1963; n. 229/1989. Questo annullamento straordinario del Capo dello Stato ha l'elemento finalistico della tutela dell'unità dell'ordinamento da assicurarsi mediante l'esercizio di poteri straordinari di alta amministrazione rispecchiando le finalità di unità della Repubblica anche nel merito.

78 Clausola già, peraltro, introdotta dall'art. 35 del d.l. n. 9 del 2020.

volti a consentire mirati interventi sui territori di competenza, rispetto alla locale evoluzione del rischio epidemiologico; la finalità è la salvaguardia del ruolo dello Stato quale garante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. Nella ricostruzione operata dal Ministero, i comuni possono intervenire esclusivamente attraverso ordinanze all'interno e conformemente alla cornice delineata dai provvedimenti statali ovvero da quelli regionali, questi ultimi nei limiti specificati dalla disposizione di legge richiamata. Anche per tali ragioni l'ordinanza del sindaco messinese sarebbe illegittima ed esorbiterebbe dal potere provvedimentale attribuito dall'art. 50 del T.U.EE.LL., invadendo settori che la Costituzione assegna alla potestà legislativa statale esclusiva.

Riunendosi in videoconferenza, la I sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'annullamento straordinario dell'ordinanza del sindaco di Messina e, di conseguenza, il Consiglio dei ministri ha, il 9 aprile, deliberato l'annullamento dell'ordinanza; il Presidente della Repubblica, con decreto controfirmato dal Ministro dell'interno proponente, ha annullato l'ordinanza comunale recependo integralmente le motivazioni del parere.

In quell'occasione, il Consiglio di Stato ha rilevato numerosi vizi di legittimità dell'ordinanza: oltre a quello di competenza territoriale, poiché il provvedimento produce effetti anche al di là del territorio del comune di Messina, esso viola gli artt. 3⁷⁹, 13 e 16⁸⁰, 23⁸¹, 117, c. 2, lett. q)⁸², Cost., oltre all'art. 3 del d.l. n. 19 del 2020⁸³, il d.p.c.m. 22 marzo 2020 e il d.m. 17 marzo 2020⁸⁴.

Il Consiglio di Stato, lapidariamente, ha anche evidenziato che, nel caso di emergenze di carattere nazionale, occorre rispettare le autonomie costituzionalmente tutelate e vi deve essere una gestione omogenea della crisi poiché l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la precondizione dell'ordine e della razionalità del sistema, in relazione ai fondamentali principi di solidarietà e di uguaglianza, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali. Ciò al fine di evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratti solo di erogare aiuti o effettuare interventi, ma anche di limitare le libertà costituzionali⁸⁵.

79 L'art. 3 Cost. reca il principio di uguaglianza nella doppia veste formale e sostanziale; in tal caso, l'ordinanza sindacale messinese tratta con disparità i cittadini che devono attraversare lo stretto di Messina rispetto a tutti gli altri.

80 La violazione degli artt. 13 e 16 Cost. emerge in quella parte dell'ordinanza che, in mancanza dei presupposti costituzionali, limita la libertà personale e la libertà di circolazione

81 Poiché impone prestazione non previste dalla legge.

82 La lett. q) attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia "profilassi internazionale". Così facendo, il sindaco di Messina invade la competenza legislativa statale in detta materia.

83 L'art. 3 del d.l. n. 19 delinea e limita il potere di ordinanza del comune.

84 Sono violati questi decreti in riferimento a peculiari profili relativi alla disciplina emergenziale.

85 Il Consiglio di Stato, data l'urgenza di provvedere alla tempestiva rimozione del provvedimento, ha ritenuto, altresì, non necessaria la partecipazione del Comune di Messina al procedimento amministrativo.

Il procedimento è interessante anche per la celere durata. È terminato molto velocemente e con somma incisività, senz'altro se paragonato ai tempi entro i quali ciascun cittadino avrebbe potuto ottenere un provvedimento cautelare monocratico innanzi al giudice amministrativo in sede giurisdizionale; la procedura *ex art. 138 T.U.EE.LL.* ha così mostrando l'efficacia di un procedimento relativo all'esercizio di un potere di annullamento straordinario in un sistema costituzionale pluralistico delle autonomie territoriali che pareva essere perso, ma che la pandemia ha fatto rivivere⁸⁶.

4.3. Il "caso" Calabria.

Anche quanto accaduto nel maggio scorso in Calabria è interessante per riflettere sul rapporto tra gli enti locali in circostanze emergenziali e sugli effetti che l'esercizio del potere regionale ha prodotto sui relativi atti. Nel giudizio sono intervenute altre amministrazioni⁸⁷, evidenziando uno scontro più politico che giuridico⁸⁸.

Il tutto ha inizio con la pubblicazione dell'ordinanza del Presidente della regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020, adottata ai sensi dell'art. 32, c. 3, l. n. 833 del 1978, in materia di attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale. Con il provvedimento, il Presidente calabrese consente, tra l'altro, la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto (punto 6 dell'ordinanza) purché riattivate presso gli esercizi che rispettano le misure minime "anti-contagio" allegate al provvedimento e ferma restando la normativa di settore (punto 7 dell'ordinanza).

Avverso l'ordinanza la Presidenza del Consiglio dei ministri propone ricorso al TAR Catanzaro chiedendo l'annullamento proprio della parte in cui ha disposto, sin dalla data di adozione dell'ordinanza, di consentire, nel territorio regionale, la ripresa dell'attività di ristorazione, non solo con consegna a domicilio e con asporto, ma anche mediante servizio al tavolo, purché all'aperto e nel rispetto di determinate precauzioni di carattere igienico sanitario, poiché violerebbe gli artt. 2, c. 1⁸⁹, e 3, c. 1,

86 N. PIGNATELLI, Il potere di annullamento straordinario *ex art. 138 TUEL* di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina, in *giustizia-amministrativa.it*, 14 aprile 2020, 2 e 7, secondo il quale l'art. 138 T.U.EE.LL. costituirebbe una specie di proceduralizzazione del secondo comma dell'art. 120 Cost. nella dimensione dell'esercizio del potere.

87 Si è costituito, *ad adiuvandum*, il Comune di Reggio Calabria, mentre si sono costituiti *ad opponendum* il Comune di Amendolara ed il Comune di Tropea e, poco dopo, il CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori - e, in pretesa applicazione dell'art. 28, c. 1 c.p.a., alcuni operatori del settore della ristorazione.

88 R. BIN, Se la nostra salute è minacciata da uno spot politico, in *laCostituzione.info*, 9 maggio 2020, p. www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/09/se-la-nostra-salute-e-minacciata-da-uno-spot-politico/.

89 La previsione attribuisce la competenza ad adottare le misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19 e le ulteriori misure di gestione dell'emergenza al Presidente del Consiglio dei ministri, che provvede con propri decreti previo adempimento degli oneri di consultazione specificati.

d.l. 25 marzo 2020, n. 19 e sarebbe stata emanata in carenza di potere per incompetenza assoluta trattandosi di emergenza sanitaria a carattere nazionale. La ristorazione con servizio al tavolo non sarebbe difatti consentita dalla normativa emergenziale la quale prevede che le regioni possano adottare misure di efficacia locale nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale, sebbene in subordine a tre condizioni: che si tratti di interventi destinati ad operare nelle more dell'adozione di un nuovo d.p.c.m., che si tratti di interventi giustificati da «situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» proprie della regione interessata e che si tratti di misure «ulteriormente restrittive» delle attività sociali e produttive esercitabili nella regione. Mancherebbe, altresì, un'adeguata motivazione e non si comprende quali condizioni abbiano giustificato, nel solo territorio calabrese, l'abbandono del principio di precauzione; si ritiene, altresì, violato il principio di leale collaborazione per emissione del provvedimento in assenza di qualunque interlocuzione con il Governo.

Sulla legittimità o meno del punto 6 dell'ordinanza regionale si è espresso il Giudice amministrativo calabrese con la sentenza n. 841 del 2020⁹⁰, preliminarmente giudicando sulle questioni pregiudiziali e preliminari tra le quali quella di giurisdizione⁹¹.

Passando all'esame delle ragioni di merito, il TAR ha anzitutto specificato la propria natura di giudice naturale della funzione pubblica meramente tecnica perché tesa a verificare la conformità del provvedimento impugnato nella parte in cui prevede la possibilità di svolgere, per il periodo intercorrente tra il 4 e il 17 maggio 2020, l'attività di ristorazione con servizio al tavolo, che, ai sensi dell'art. 41 Cost., non deve recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Il Collegio amministrativo ribadisce che dev'essere la legge a predeterminare il contenuto della restrizione alla libertà di iniziativa economica, demandando ad un atto amministrativo la commisurazione dell'estensione di tale limitazione e che il d.p.c.m. non è un atto a carattere normativo, bensì un atto amministrativo generale. Sulla base di queste e altre argomentazioni, il TAR dichiara illegittima l'ordinanza calabrese poiché spetta al Presidente del Consiglio dei ministri individuare le misure necessarie al contrasto del virus Covid-19, mentre le regioni possono intervenire solamente nei limiti indicati al c. 1 dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020; né l'ordinanza trova fondamento nell'art. 32 della l. n. 833 del 1978. Tra l'altro, il rischio epidemiologico dipende non soltanto dalla capacità di replicazione del virus, ma anche dalla resistenza del sistema sanitario regionale e dall'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento man mano adottate e gradualmente rimosse in virtù (appunto) del principio di precauzione.

Al principio di leale collaborazione il Collegio dedica l'ultima parte della sentenza che evidenzia come la sua assenza sia sintomatica del vizio dell'eccesso di potere;

90 TAR Catanzaro, I, 9 maggio 2020, n. 841.

91 L'ultimo capoverso del punto 10.2 della sentenza, infatti, stabilisce che «l'atto è giustiziabile d'innanzi al giudice della funzione pubblica, giacché questo giudice non è chiamato a regolare il conflitto sulle attribuzioni costituzionali tra gli Enti coinvolti nella controversia, ma solo a valutare la legittimità, secondo i parametri legislativi indicati nei motivi di ricorso, dell'atto impugnato».

nessun coordinamento precedente con il Governo è stato attuato, anzi, è assente posto che il contenuto dell'ordinanza viola il d.p.c.m. del 26 aprile 2020.

5. Brevi note conclusive: un'emergenza, venti regioni, centinaia di atti, migliaia di misure (diverse). Si poteva fare di meglio?

All'inizio del 2020 il Covid-19 pare riguardare solo la Cina. In Italia sino a febbraio non sono disposte misure drastiche per evitarne immediatamente la diffusione. Poche settimane dopo dilagano i contagi e la situazione della rete ospedaliera è critica; le autorità locali si adoperano con misure più restrittive e con tempistiche più celeri rispetto a quelle governative sfruttando il potere di ordinanza riconosciuto loro dall'art. 32 l. n. 833 del 1978. Il risultato: divieti locali più stringenti delle misure nazionali, adottate per lo più attraverso d.p.c.m. urgenti, e ricorsi amministrativi. D.p.c.m. che, tuttavia, devono essere assunti sentite le regioni le quali, se in disaccordo, possono condurre a paralisi decisionali, assolutamente da scongiurare in situazioni emergenziali.

Solo nel pieno della crisi, l'art. 3, c. 1, del d.l. n. 19 del 25 marzo 2020 stabilisce la prevalenza dei d.p.c.m., sebbene le regioni possano assumere decisioni più restrittive in caso di «situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», sempre restando nell'ambito delle «attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Per quanto riguarda i sindaci, invece, il c. 2 della medesima disposizione stabilisce che questi non possano «adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto di cui al comma 1». La previsione, ciononostante, non è sufficiente a placare i contrasti tra governo centrale e periferie.

Nel momento iniziale dell'emergenza, manca una visione unitaria della gestione emergenziale e le regole sono poco chiare anche quando ancora non emergono contrasti tra Stato, regioni e comuni, creando incertezze in capo a cittadini e operatori. Anche per la gestione dello stato di emergenza è evidenziata una «non-coordinazione tra centro e periferia»⁹² tesa a giustificare un approccio di gestione unidirezionale dell'epidemia.

A queste problematiche si somma una (costante) cattiva tecnica legislativa di scrittura, in particolare, dell'art. 2 che, ad esempio, ha consentito alla regione Marche di svincolarsi dal quadro normativo dettato dal d.l. n. 6 del 2020. Sarebbe stato più opportuno (forse) definire i presupposti e i limiti per adottare "ulteriori misure" anche attraverso singole iniziative regionali d'urgenza e sperimentando qualche forma di collaborazione preventiva con lo Stato, quantomeno nella forma minima della consultazione⁹³. Nonostante le molteplici interpretazioni, pure attraverso le c.d.

⁹² C. DELLA GIUSTINA, *Le ordinanze extra ordinem durante l'emergenza Covid-19*, cit., 39.

⁹³ G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni*, cit., 6.

f.a.q.⁹⁴, cioè le risposte ai quesiti più frequenti riportate nei siti web governativi, la chiarezza ha vacillato.

In riferimento alle misure adottate sono mancate adeguatezza e proporzionalità rispetto all'effettivo territorio in cui avrebbero prodotto effetti. Ferma la necessaria unitarietà della gestione emergenziale, indispensabile per accadimenti di tal portata, si sarebbe dovuta rendere più effettiva la differenziazione tra le regioni (o, ancora meglio, tra le aree vaste), mettendo in relazione (questo sì a livello statale) i dati relativi al numero dei contagi, al potenziale rischio di diffusione e al livello di organizzazione sanitaria di risposta. Tutti elementi (che dovrebbero essere) ben noti agli amministratori locali e che, probabilmente, avrebbero, contemporaneamente, gestito efficacemente la crisi e sacrificato al minimo le libertà di ciascuno, applicando opportunamente il principio costituzionale della sussidiarietà e con riduzione dei danni economici e sociali.

La forte difficoltà di coordinamento nella gestione emergenziale, probabilmente dovuta alla mancanza di interdipendenza soggettiva, di leale collaborazione e di una assenza di responsabilità in capo ai vertici governativi e amministrativi è emersa anche sotto il profilo degli atti. Come è stato sapientemente osservato, la carenza del filtro della sanità territoriale, fortemente voluto dal legislatore, ma mai reso realmente concreto, e l'impreparazione a governare a tutti i livelli ha mostrato una debolezza del potere centrale⁹⁵ che si è ripercossa sui provvedimenti creando incomprensioni e incertezze applicative.

Il punto allora non sono tanto il ruolo massiccio e l'intervento dello Stato che sovrasta ed eclissa le attribuzioni regionali e locali, piuttosto le modalità attraverso le quali ciò si manifesta, apparendo incompatibili con la cornice normativa costituzionale, in particolare, con l'art. 5. Se il potere statale riconosciuto dall'art. 117 Cost., c. 2, venisse interpretato in maniera troppo estensiva, si svuoterebbe la potestà concorrente attribuita alle regioni, proprio come l'emergenza Covid-19 ha dimostrato. Il coordinamento tra i diversi livelli di governo è stato debole rendendo meno efficace sia l'azione delle istituzioni, sia la solidarietà tra i cittadini, proiezione di tale principio⁹⁶. Sarebbe auspicabile, nel prosieguo della gestione di questa emergenza (ma la considerazione vale anche per emergenze di altra natura), più che un maggiore accentramento, un approccio di prossimità e una più accentuata differenziazione giustificata dai numeri del contagio, in un'ottica di flessibilità e di

94 Durante le situazioni di emergenza, la normativa appositamente di volta in volta creata può mettere in crisi le fonti del diritto. Nel corso dell'emergenza sanitaria, si è evidenziato il tema delle Faq pubblicate sul sito del Governo e sui problemi di comunicazione produttivi di ambiguità in capo ai cittadini: S. SOTGIU, *Faq nuova fonte di diritto? Il Governo faccia chiarezza. Parla Guzzetta*, in *Formiche.net*, 24 aprile 2020. Sotto altri profili, A. VENANZONI, *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020.

95 C. BOTTARI, *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus*, in *Osservatorio emergenza Covid-19, Federalismi.it*, 1, 13 marzo 2020.

96 «In un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, perché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico condiviso obiettivo»: così M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, 26.

una (oramai indispensabile) leale e reale collaborazione reciproca tra governo centrale e presidenti delle regioni. Oltre che un collegamento normativo tra l'apparato appositamente creato per fronteggiare la pandemia e quello preesistente la cui vigenza è sospesa durante l'emergenza.