

LA MAPPATURA DEGLI ATTI DELL'EMERGENZA COVID-19
di Nicole Piccozzi, Francesca Quaia e Nicole Galliani

*

*Il presente elaborato è frutto di un lavoro condiviso, ad ogni modo si devono a N. Piccozzi il capitolo I, il cap. II paragrafo 3, il cap. III paragrafo 3, il cap. IV paragrafo 1, il capitolo V; a F. Quaia il cap. II paragrafo 2, il cap. III paragrafo 4, il cap. IV paragrafo I; infine, a N. Galliani il cap. II paragrafo 1, il cap. III paragrafi 1 e 2, ed il capitolo IV paragrafo 2.

INDICE

CAPITOLO I

INTRODUZIONE: IL MONITORAGGIO DEGLI "ATTI CORONAVIRUS"

CAPITOLO II

GLI ATTI EMANATI DALL'AUTORITÀ CENTRALE

1. Dalla dichiarazione dello "stato di emergenza" al D. Legge n 6/23 febbraio 2020.
2. L'evolversi degli atti emanati dalle varie autorità centrali: Governo, Ministeri e Protezione civile.
3. Dal "Decreto Cura Italia" n 18/17 marzo 2020 alla situazione attuale.

CAPITOLO III

GLI ATTI EMANATI DALLE AUTORITÀ PERIFERICHE

1. Le ordinanze di necessità ed urgenza delle varie Regioni.
2. Uno sguardo sulle ordinanze emanate dalla Regione FVG.
3. Cenni sulle ordinanze dei sindaci.
4. Le decisioni dei giudici amministrativi.

CAPITOLO IV

GLI ATTI DELL'EMERGENZA: ANALISI E PROBLEMATICHE.

1. La natura degli atti emanati dalle varie autorità durante la situazione emergenziale. Loro inquadramento e collocamento tra le fonti.
2. L'utilizzo della decretazione d'urgenza e delle ordinanze di necessità ed urgenza nelle situazioni di emergenza.

CAPITOLO V

TABELLA RIASSUNTIVA

Premessa

Il presente contributo si colloca all'interno del Progetto "Il diritto emergenziale ai tempi del Coronavirus" realizzato da studenti universitari al quinto anno della facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trieste, a conclusione del corso di Tutela costituzionale dei diritti fondamentali tenuto dal Professor Gian Paolo Dolso nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020. La stesura dell'elaborato è stata oggetto di costante e attenta supervisione da parte del Dottor Antonio Mitrotti, cui indirizziamo il nostro più sentito ringraziamento.

CAPITOLO I

INTRODUZIONE: IL MONITORAGGIO DEGLI "ATTI CORONAVIRUS"

Il presente contributo intende offrire una raccolta ed un'analisi del complesso sistema normativo adottato per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, scaturita all'inizio del presente anno (gennaio 2020).

Le istituzioni italiane, a vario livello, hanno reagito adottando in rapida successione una pluralità di provvedimenti, rispetto ai quali pare opportuno tentare una ricostruzione sistematica. In ragione della quantità e della complessa stratificazione delle fonti occorsa, nonché della continua evoluzione dello scenario emergenziale e quindi degli atti adottati per farvi fronte, il documento potrebbe non risultare completo. Nonostante ciò, esso può costituire un utile strumento per approcciarsi con maggior semplicità alla complessa disciplina oggetto del lavoro.

I testi riportati sono stati presi dalla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e dai siti web istituzionali.

CAPITOLO II

GLI ATTI EMANATI DALL'AUTORITÀ CENTRALE

SOMMARIO: 1. Dalla dichiarazione dello "stato di emergenza" al D. Legge n 6/23 febbraio 2020 – 2. L'evolversi degli atti emanati dalle varie autorità centrali: Governo, Ministeri e Protezione civile – 3. Dal "Decreto Cura Italia" n 18/17 marzo 2020 alla situazione attuale.

1. *Dalla dichiarazione dello "stato di emergenza" al D. Legge n 6/23 febbraio 2020.*

In seguito all'insorgenza in Cina della nuova epidemia di Coronavirus e della sua rapida diffusione anche in altri Paesi, tra cui l'Italia, sono state adottate una serie di misure a livello nazionale (ordinanze di ambito nazionale, regionale e locale, decreti-legge, DPCM) ed internazionale dirette a prevenirne ed arginarne l'espansione¹.

Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di Coronavirus mai identificato prima d'ora nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come Covid-2019)². Il virus è stato associato ad un focolaio di casi di polmonite registrati a

¹ Sul punto si rinvia all'articolo del Servizio studi della Camera dei Deputati, XVIII legislatura, recante "*Misure sull'emergenza Coronavirus – quadro generale*" consultabile al seguente sito: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1203754.pdf?_1586214892715

² Il coronavirus 2 da sindrome respiratoria acuta grave, abbreviato in SARS-CoV-2 (acronimo dall'inglese Severe Acute Respiratory Syndrome - Coronavirus - 2), in precedenza nominato nuovo coronavirus del 2019 (2019-nCoV, o anche 2019 nCoV-ARD) è un ceppo virale della specie SARS-related coronavirus/SARS-CoV, facente parte del genere Betacoronavirus (famiglia Coronaviridae), sottogenere Sarbecovirus, scoperto intorno alla fine del 2019. Si tratta del settimo coronavirus riconosciuto in grado di infettare esseri umani. Il nome ufficiale dato dall'Organizzazione mondiale della sanità alla sindrome causata dal virus è COVID-19 (abbreviazione dell'inglese COroNaVIrus Disease-2019). Il virus è stato sequenziato genomicamente dopo un test di acido nucleico effettuato su un campione prelevato da un paziente colpito da una polmonite, di cui non si conosceva la causa, all'inizio della pandemia del 2019-2020 a Wuhan. Questo virus, al momento ancora in fase di studio, è paragonato alla SARS e ha un tasso di mortalità ancora incerto a causa della fase transitoria di contagio ancora in corso.

partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, la città più popolata della parte orientale della Cina e perno per il commercio e per gli scambi.

Il 30 gennaio 2020 l'OMS ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 "un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" e l'11 marzo 2020 l'ha definita una "situazione pandemica"³.

I primi provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria si possono collocare nel quadro normativo delineato dal Decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, recante il Codice della protezione civile, e dalla Legge n. 833 del 1978, che ha istituito il Servizio sanitario nazionale.

Nel Codice di protezione civile si individua l'autorità nazionale di protezione civile nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. In particolare, l'art 5 gli attribuisce "poteri di ordinanza e di direttiva". Inoltre, lo stesso Codice, all'art 7, prevede tre tipologie di possibili emergenze:

1. Emergenze connesse a calamità di origine naturale o che derivano dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati tramite interventi da parte di enti ordinariamente competenti;
2. Emergenze che per loro natura richiedono l'intervento coordinato di una molteplicità di enti e amministrazioni attraverso l'utilizzo di mezzi straordinari definiti dalle regioni e dalle province autonome con propria legge;
3. Emergenze di rilievo nazionale che per vastità ed intensità devono essere fronteggiate con strumenti e poteri straordinari durante periodi di tempo delimitati e predefiniti.

³Sul punto, World Health Organization: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Fin dalle prime fasi dell'emergenza sono state adottate una serie di misure dal Ministero della Salute.

In data 22 gennaio 2020 una circolare informativa⁴ del Ministero della Salute ha esposto le misure di prevenzione e controllo messe in atto, fornendo la definizione di "caso sospetto"⁵ ed indicando le modalità per la diagnosi molecolare e le raccomandazioni per la raccolta dei campioni clinici. La circolare è stata aggiornata con nota del 27 gennaio 2020.

Sempre il 22 gennaio viene istituita una *task force*⁶ con il compito di coordinare 24 ore su 24 le azioni da mettere in atto per evitare la diffusione dell'epidemia da Coronavirus nel nostro paese. La *task force* è composta dalla Direzione generale per la prevenzione, dalle altre direzioni competenti, dai Carabinieri dei NAS, dall'Istituto Superiore di Sanità, dall'Istituto Nazionale per le Malattie Infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma, dagli Usmaf (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera), dall'Agenzia italiana del farmaco e dall'Agenas. La *task force* ha provveduto in particolare a:

- mettere in stato di allerta le strutture sanitarie competenti al fine di fronteggiare la situazione in strettissimo contatto con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC);

⁴La Circolare ministeriale del 22 gennaio 2020, n.1997, ha stabilito l'attivazione del sistema di sorveglianza dei casi sospetti di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2. Il coordinamento della sorveglianza è affidato all'Istituto Superiore di Sanità (ISS) che raccoglie le segnalazioni dalle Regioni attraverso una piattaforma web dedicata.

⁵ La **definizione di caso** (sospetto, probabile e confermato) si basa sulle informazioni attualmente disponibili e può essere rivista in base all'evoluzione della situazione epidemiologica e delle conoscenze scientifiche disponibili.

⁶La *task force* è composta da un contingente multidisciplinare di 74 esperti, scelti in collaborazione con il Ministero della Salute, l'Istituto Superiore di Sanità e l'Organizzazione Mondiale della Sanità e tra componenti direttamente designati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dal Garante per la protezione dei dati personali, in base a comprovata esperienza nelle rispettive discipline di riferimento, che partecipano a titolo gratuito. Il compito di questo gruppo di lavoro è **individuare e valutare soluzioni tecnologiche data driven** per supportare il Governo e gli altri pubblici decisori nella definizione di politiche di contenimento del contagio da Covid-19.

- attivare controlli agli aeroporti e verificare la piena operatività delle procedure avviate;
- diramare a istituzioni, enti e organizzazioni professionali interessati, circolari contenenti indicazioni operative;
- verificare che le misure adottate dall'Italia rispettino quanto dettato dall'OMS;
- gestire i casi confermati nel nostro Paese in collaborazione con Regione e Asl (Aziende sanitarie locali).

La suddetta *task force* è permanentemente operativa e si riunisce quotidianamente, ed ha il compito di seguire in tempo reale l'evolversi della situazione determinata dal Coronavirus, supportando il Ministro nell'individuazione di ogni iniziativa idonea a fronteggiare le eventuali criticità emerse.

Successivamente, il 24 gennaio 2020, una circolare del Ministero della Salute fornisce indicazioni operative per il monitoraggio dello stato di salute dei passeggeri sui voli provenienti dalla Cina. Ed il 27 gennaio 2020 un provvedimento del Ministero della Salute dispone il divieto di atterraggio di tutti i voli provenienti dalla Cina negli aeroporti di Ciampino, Roma urbe, Perugia, Ancona e Pescara. Inoltre, il 25 gennaio 2020 viene adottata, sempre dal Ministero della Salute, un'ordinanza sulle misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (pubblicata in GU n. 21 del 27 gennaio 2020) con la quale si dispone, tra l'altro, il potenziamento, per un periodo di 90 giorni, del contingente di personale da impiegare nelle attività di risposta rapida al numero di pubblica utilità 1500, nei controlli sanitari attivati presso gli USMAF-SASN e nei servizi di competenza degli uffici centrali di sanità marittima, aerea e di frontiera.

Nella seduta di lunedì 27 gennaio, si è svolta presso la XII Commissione affari sociali della Camera, l'audizione del Ministro della

Salute Roberto Speranza per riferire in merito alle iniziative adottate, a livello nazionale ed internazionale, allo scopo di prevenire la diffusione del coronavirus (2019-nCoV). Sul tema, il Ministro ha riferito anche sull'informativa urgente del 30 gennaio in Assemblea, assicurando, che il Ministero della Salute, con il supporto delle Istituzioni, delle Organizzazioni e degli Enti nazionali ed internazionali coinvolti, segue costantemente gli sviluppi della situazione venutasi a determinare con la diffusione del Coronavirus (2019-nCoV) e monitora con la massima attenzione la possibile insorgenza sul territorio nazionale di patologie la cui sintomatologia possa essere ricondotta al contagio originato dal predetto virus.

In Italia, il 30 gennaio 2020 sono stati confermati i primi due casi di contagio: si tratta di due turisti cinesi, immediatamente ricoverati in regime di isolamento presso l'INMI "Lazzaro Spallanzani" di Roma. Lo stesso giorno, il Ministero della Salute, adotta un'ordinanza, successivamente pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 1° febbraio 2020⁷, riguardante le misure profilattiche contro il nuovo coronavirus (2019 – nCoV).

Il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, nella conferenza stampa tenutasi lo stesso giorno, ha ricordato che, sin dalle prime fasi dell'epidemia, ispirandosi al *principio di precauzione*⁸, in Italia sono stati implementati controlli aeroportuali per i cittadini provenienti dalla zona sede del focolaio epidemico (Cina) ed attuato accurate misure di controllo, quali la misurazione della temperatura corporea, l'identificazione ed l'isolamento dei malati, le procedure per il rintraccio e la quarantena dei contatti stretti. Queste misure,

⁷G.U. Serie Generale, n. 26 del 1° febbraio 2020.

⁸Sul punto, il Quotidiano Giuridico, *Applicazione del principio di precauzione all'emergenza Coronavirus*: <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/30/applicazione-del-principio-di-precauzione-all-emergenza-coronavirus>

unitamente ad un efficiente sistema di sorveglianza epidemiologico e microbiologico, garantiscono il rapido contenimento di eventuali casi.

Il Presidente ha quindi dichiarato che, su disposizione delle Autorità sanitarie nazionali, sono stati sospesi tutti i voli da e per la Cina oltre a quelli provenienti da Wuhan, già sospesi dalle autorità cinesi. Inoltre, ha rassicurato la popolazione sul fatto che la situazione è sotto controllo e che le misure assunte sono di carattere precauzionale ponendo l'Italia al più alto livello di cautela sul piano internazionale.

L'Italia ha immediatamente attivato significative misure di prevenzione, dichiarando, con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020⁹, lo "stato di emergenza"¹⁰ per sei mesi (fino al 31 luglio 2020) dato il rischio sanitario connesso alla diffusione del virus, provvedendo con ordinanze emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile o dal Presidente del Consiglio dei Ministri in deroga ad ogni disposizione vigente sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e del diritto dell'Unione Europea; queste ordinanze devono essere motivate e possono essere emanate soltanto dopo aver acquisito l'intesa delle Regioni interessate e devono indicare espressamente le norme di legge alle quali intendono derogare.

In seguito, il Ministero della Salute ha emanato una circolare, diramata dal MIUR a tutti gli uffici scolastici regionali in data 1° febbraio 2020, in cui si sottolinea che non vi sono preclusioni alla frequenza di scuole ed università per gli studenti provenienti dalla

⁹La delibera del Consiglio dei Ministri è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 1° febbraio 2020, n. 26. Per un suo commento, non privo di rilievi critici, v. G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, Rivista Ambiente Diritto, n. 1/2020: <https://www.ambientediritto.it/dottrina/coronavirus-nota-sulla-dichiarazione-dello-stato-di-emergenza-per-rischio-sanitario/>

¹⁰Lo stato di emergenza è una misura adottata da un governo in caso di un pericolo imminente che minaccia la Nazione.

Cina che non presentino i sintomi del Coronavirus. Questa circolare è stata aggiornata con quella dell'8 febbraio che tiene conto dell'evoluzione del quadro epidemico: sulla base del *principio di massima precauzione*¹¹ è stato concordato con il Ministero dell'Istruzione che i minori di ogni nazionalità arrivati in Italia dopo essere stati nelle aree interessate dall'epidemia, rimangano in "permanenza volontaria fiduciaria" a casa per un periodo di 14 giorni dalla loro partenza dalla Cina.

Il 3 febbraio 2020, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha firmato un'ordinanza (n. 630) che disciplina i primi interventi urgenti relativi "al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili". Il provvedimento, che fa seguito alla "dichiarazione dello stato di emergenza"¹² deliberato il 31 gennaio dal Consiglio dei ministri per l'emergenza Coronavirus, affida allo stesso Capo Dipartimento della Protezione Civile il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sul territorio nazionale. La seguente ordinanza ha anche istituito il Comitato Tecnico Scientifico¹³, che è stato successivamente modificato in base all'ordinanza del Capo della Protezione Civile (OCDPC) del 18 aprile 2020.

Con riferimento alle misure di salvaguardia dell'anno scolastico in corso degli studenti impegnati nei programmi di mobilità internazionale nelle aree a rischio sanitario, in data 6 febbraio 2020, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha firmato un'ulteriore

¹¹Per approfondimenti si rimanda all'articolo di T. PASQUINO, *Il principio di precauzione ai tempi del Covid-19 tra "rischio ed emergenza"*, 24 marzo 2020: <https://www.biodiritto.org/content/download/3824/45437/version/1/file/42+Pasquino.pdf>

¹²La dichiarazione di stato di emergenza solitamente avviene quando si verifica un disastro naturale, situazioni particolari a livello sanitario (epidemie, pandemie ecc.), durante periodi di disordini civili o a seguito di una dichiarazione di guerra.

¹³Il CTS deve fornire consulenza al capo del dipartimento della Protezione Civile in merito all'adozione delle misure di prevenzione per fronteggiare la diffusione del Coronavirus. Si riunisce tutti i giorni nella sede della Protezione Civile. Studia, approfondisce e fornisce pareri alle Regioni, oltre che al governo.

ordinanza (n.631) riguardante *"ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali"* che prevede il rientro degli studenti dalle aree a rischio presso il proprio domicilio.

L'ordinanza del 12 febbraio (n. 633) ha poi specificato che è assicurata la validità dell'anno scolastico 2019/2020 agli studenti di ogni ordine e grado, che, di ritorno dalle aree a rischio di contagio, siano sottoposti a misure di sorveglianza da parte del Dipartimento di prevenzione dell'ASL di riferimento, ovvero si sottopongano autonomamente ad una quarantena volontaria nel proprio domicilio.

Il 13 febbraio 2020 con l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (n. 635) sono stati disposti dei benefici normativi e l'apertura di una contabilità speciale.

Sono state in seguito pubblicate due ulteriori ordinanze della Protezione Civile relative ad altri interventi urgenti per l'emergenza in corso, ossia l'ordinanza del 21 febbraio (n.637) che prevede ulteriori attribuzioni al soggetto attuatore del Ministero della Salute, l'incremento del personale medico nonché un volontariato di protezione civile, e l'ordinanza del 22 febbraio (n. 638) in merito alla semplificazione di procedure per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture connesse con l'emergenza sanitaria.

Quando la diffusione del contagio ha assunto le proporzioni di un'epidemia, a partire dalle giornate del 20 e 21 febbraio 2020, in seguito all'infezione di alcuni pazienti ricoverati negli ospedali di Codogno e di Lodi, i primi provvedimenti sono stati adottati in un quadro normativo diverso : quello di cui all'art 32 della Legge n. 833/1978, che attribuisce al Ministro della Salute il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica, con efficacia su tutto il territorio nazionale o

una parte di esso, comprendente più Regioni; lo stesso potere è attribuito al Presidente della giunta regionale e ai sindaci con efficacia estesa ai rispettivi territori di competenza.

Così il 21 febbraio sono state adottate due ordinanze da parte del Ministro della Salute : la prima, attraverso l'intesa con il Presidente della giunta della regione Lombardia, e con efficacia limitata al territorio dei comuni interessati dal focolaio, stabiliva il divieto di entrata e di uscita dallo stesso territorio (Regione Lombardia), e disponeva la sospensione di tutte le attività, lavorative, ludiche, sociali (nonché manifestazioni, incluse quelle religiose) e di tutte le attività educative ad esclusione della frequenza di corsi universitari con modalità telematica; la seconda¹⁴, con la quale vengono disposte *ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva* con efficacia su tutto il territorio nazionale. Con la stessa ordinanza si fa obbligo alle Autorità sanitarie territorialmente competenti di applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva, per 14 giorni, agli individui che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva Covid-19, mentre tutti gli individui che, negli ultimi quattordici giorni, abbiano fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia, come identificate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, sono tenuti a comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria territorialmente competente (ASL).

A distanza di due giorni il Governo ha però ritenuto necessaria l'adozione del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, recante *"misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"*. Detto decreto è il primo dei decreti-

¹⁴G.U. Serie Generale, n. 44 del 22 febbraio 2020.

legge predisposti per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (successivamente quasi integralmente abrogato dal D.L. n. 19 del 25 marzo 2020, fatti salvi gli artt. 3, comma 6-bis e 4, v. ante). In esso si dispone, che nei Comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. Tra le misure previste sono incluse il divieto di allontanamento e quello di accesso al Comune o all'area interessata; la sospensione di manifestazioni, eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato; la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole e dei viaggi di istruzione; la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei; la sospensione delle procedure concorsuali e delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità (con promozione del lavoro agile); l'applicazione della quarantena con sorveglianza attiva a chi ha avuto contatti stretti con persone affette dal virus e la previsione dell'obbligo per chi ha fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico di comunicarlo al Dipartimento di Prevenzione dell'azienda sanitaria competente, per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; si introduce, inoltre, la facoltà, per le autorità competenti, di adottare ulteriori misure di contenimento, al fine di prevenire la diffusione del virus anche fuori dai casi già elencati e si prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali previsto dal Codice della Protezione Civile.

L'articolo 3 del citato D.L. ha previsto che le misure di cui ai precedenti articoli siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute, sentito il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.

È fatta salva la facoltà per le autorità competenti di adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, anche diverse da quelle previste dal suddetto decreto-legge. È stato poi previsto che, in attesa dell'adozione dei predetti decreti, nei casi di estrema necessità ed urgenza, le misure di cui ai precedenti articoli possono essere adottate con ordinanze di carattere contingibile ed urgente, in materia di igiene e sanità pubblica.

2. L'evolversi degli atti emanati dalle varie autorità centrali: Governo, Ministeri e Protezione civile.

In attuazione della previsione di cui all'art. 3 del D.L. 23 febbraio 2020, n.6, nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore dello stesso decreto-legge sono stati adottati in rapida successione una serie di DPCM.¹⁵

Il primo di questi (G.U. n.45; 23 febbraio 2020), emanato contestualmente al decreto-legge, reca misure urgenti di contenimento del contagio nei comuni delle Regioni Lombardia e

¹⁵Questi provvedimenti hanno generato una serie di interrogativi e dubbi interpretativi. Sul punto, cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, pubblicato in data 28 aprile 2020, pp. 8-14.

Veneto interessati da focolai di contagio e specificamente elencati in un allegato al decreto. Inoltre, tale DPCM dispone che i soggetti che abbiano transitato e sostato in quegli stessi comuni debbano comunicarlo al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, ai fini dell'adozione, da parte dell'autorità sanitaria competente, di ogni misura necessaria, ivi compresa la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva.

In parallelo, il Ministero della Salute tra il 23 e il 24 febbraio 2020 ha emanato una serie di ordinanze (G.U. n.47) specificamente dedicate a determinate regioni: Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Liguria. In queste ordinanze vengono ulteriormente specificate le misure urgenti da adottarsi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e vengono inoltre indicate le misure igieniche per le malattie a diffusione respiratoria da osservarsi.

Ancora, viene stabilito che, salvo il fatto che non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui alle presenti ordinanze è punito ai sensi dell'art 650 del codice penale.

Lo stesso 24 febbraio è, inoltre, intervenuto un decreto del Ministero dell'economia e dello sviluppo (G.U. n.48), il quale ha disposto la sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il giorno seguente (25 febbraio) è stato emanato un secondo DPCM (G.U. n.47) recante ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6. Questo è intervenuto a regolare talune situazioni regionali – nello specifico, le regioni interessate sono l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, il Veneto, la Liguria e il Piemonte – stabilendo, tra le altre cose, la sospensione dei

viaggi di istruzione e lo svolgimento degli eventi sportivi necessariamente a porte chiuse. Tale decreto ha inoltre autorizzato, a livello nazionale, il ricorso al "lavoro agile".¹⁶

Nella stessa giornata del 25 febbraio è stata emanata un'ordinanza del Dipartimento della protezione civile (n. 639), la quale ha disposto *"ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"*. Con questa ordinanza, il Dipartimento della protezione civile provvede all'acquisizione di dispositivi di protezione individuali ed autorizza l'apertura di apposite contabilità speciali intestate ai soggetti attuatori, nominati con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile, per la realizzazione delle attività relative alla gestione dell'emergenza. Inoltre, si dispone che il Dipartimento della protezione civile è autorizzato a ricevere risorse finanziarie derivanti da donazioni e altri atti di liberalità su conto corrente intestato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nei giorni immediatamente successivi sono state emanate ulteriori ordinanze del Dipartimento di protezione civile.

L'ordinanza n. 640 del 27 febbraio 2020 si è occupata specificamente di disciplinare la sorveglianza epidemiologica, la sorveglianza microbiologica e la sorveglianza delle caratteristiche cliniche dei casi nazionali di Covid-19 attraverso appositi database. Con essa si dispone che i dati personali raccolti nell'ambito di tali attività di sorveglianza vengono trattati nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali.

Con l'ordinanza n. 641 del 28 febbraio 2020, invece, si è stabilito che l'applicazione delle disposizioni di cui all'ordinanza del Capo del

¹⁶Cfr. M. LEONE, *Lavoro agile al tempo del coronavirus: ovvero dell'eterogenesi dei fini*, in *Questione Giustizia*, pubblicato in data 21 marzo 2020.

Dipartimento della protezione civile n. 639 del 25 febbraio 2020 venga estesa anche all'acquisizione degli strumenti e dei dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi. Inoltre, è stato prescritto che i dispositivi di protezione individuale acquistati ai sensi di quella stessa ordinanza (n. 639) siano destinati, in via prioritaria, al personale sanitario.

L'ordinanza n. 642 del 29 febbraio 2020, da ultimo, ha disposto la sospensione delle rate dei mutui, fino alla cessazione dello stato di emergenza, stabilendo che l'emergenza costituisce causa di impossibilità temporanea della prestazione, non imputabile al debitore ex art. 1218 CC.

Un terzo DPCM di attuazione del D.L. n.6, emanato il 1° marzo (G.U. n. 52), ha recepito e prorogato alcune delle misure già adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e ne ha introdotte altre, volte a disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi su tutto il territorio nazionale. Con l'entrata in vigore di questo DPCM, cessa la vigenza di tutti quelli precedenti, adottati in attuazione dello stesso decreto-legge 3 febbraio 2020, n. 6.

Il 2 marzo è stato emanato un nuovo decreto-legge (D.L. n. 9), recante *"misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"*. Con questo decreto sono state dettate disposizioni relative alla sospensione ed alla proroga di termini (in riferimento a varie materie, tra cui la dichiarazione dei redditi, la rimessione in termini per adempimenti e versamenti, il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi, il rinvio delle udienze processuali, etc ...), nonché una serie di misure in materia di lavoro pubblico e privato ed ulteriori misure urgenti per il sostegno ai cittadini e alle imprese in materia di sviluppo economico, istruzione e salute.

Successivamente, il 4 marzo 2020 il Presidente del consiglio Giuseppe Conte ha firmato, in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, un nuovo DPCM (G.U. n.55) che stabilisce misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 omogenee su tutto il territorio nazionale (sospensione delle manifestazioni che non garantiscano la distanza di un metro tra gli intervenienti; svolgimento delle competizioni sportive a porte chiuse; sospensione delle attività didattiche di ogni ordine e grado fino al 15 marzo; disciplina della permanenza domiciliare fiduciaria, etc ...).

Sempre del 4 marzo 2020 è un'ordinanza del Dipartimento della protezione civile (n. 644), recante *"ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"*. Con questa ordinanza si è inteso attuare un coordinamento a livello nazionale in materia di disponibilità e utilizzo dei posti letto in relazione all'emergenza Covid-19.

Il 5 marzo 2020 è stato convertito in legge (Legge n. 13 del 5 marzo 2020), con modificazioni, il decreto-legge n.6 del 23 febbraio 2020, recante *"misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"*.

Nella giornata dell'8 marzo il Presidente del Consiglio ha firmato un nuovo DPCM (G.U. n.59)¹⁷ che prevede, sempre in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, ulteriori misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 su tutto il territorio nazionale. Tale decreto, con efficacia fino al 3 aprile, riproduce le misure adottate a livello nazionale dal DPCM del 4 marzo, disponendo però una serie di misure rafforzate di contenimento dell'infezione relativamente alle zone maggiormente

¹⁷In riferimento a tale DPCM, il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, ha adottato una direttiva ai prefetti per l'attuazione dei controlli nelle "aree a contenimento rafforzato".

colpite dall'emergenza, quali l'intera regione Lombardia e varie province dell'Emilia-Romagna, del Piemonte, del Veneto e delle Marche. Tra queste misure vi è la sospensione delle attività scolastiche, la chiusura degli impianti sportivi, l'imposizione di "evitare" gli spostamenti non giustificati da ragioni lavorative, di salute o di comprovate necessità. Viene, inoltre, limitato l'orario di apertura dei locali di ristorazione tra le 6.00 e le 18.00.¹⁸

Sempre l'8 marzo viene emanato un nuovo decreto-legge (D.L. n. 11 del 8 marzo 2020). Questo decreto introduce misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. Con esso vengono infatti disposti provvedimenti eccezionali in materia giudiziaria, tra i quali il differimento urgente delle udienze e la sospensione dei termini nei procedimenti pendenti.

Lo stesso giorno intervengono anche due nuove ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Con l'ordinanza n. 646 vengono riportate alcune precisazioni relative al contenuto del DPCM emanato lo stesso giorno (G.U. n.59, di cui sopra).

L'ordinanza n. 645, invece, dispone che il soggetto attuatore del Ministero della Salute sia autorizzato ad affidare in *outsourcing*, per il potenziamento del Servizio 1500¹⁹, un servizio di *contact center* di primo livello attivo tutti i giorni, 24 ore su 24. Inoltre, l'ordinanza autorizza lo stesso soggetto attuatore a conferire ulteriori incarichi di collaborazione coordinata e continuativa a personale medico, nel

¹⁸L'adozione di queste misure ha suscitato numerose polemiche tra il Governo ed i Presidenti di Regione, soprattutto in relazione all'incertezza di alcune disposizioni ivi contenute. Al fine di fare chiarezza, il Ministero degli Interni è intervenuto con una serie di circolari emanate nei giorni seguenti.

¹⁹Numero di pubblica utilità, relativo all'infezione da nuovo Coronavirus (2019-nCoV).

numero massimo di 38 unità, della durata non superiore al termine di vigenza dello stato di emergenza.

Già il giorno seguente, il Presidente della Repubblica ha emanato un ulteriore decreto-legge (n. 14 del 9 marzo 2020), il quale ha dettato *“disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza Covid-19”*. Tale decreto-legge ha attuato un piano di potenziamento delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale, disponendo ad esempio delle misure straordinarie per l'assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario, nonché per il reclutamento dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. Il decreto si è inoltre occupato di un potenziamento delle reti assistenziali, ed ha disposto una serie di incentivi per la produzione di dispositivi medici e di misure di semplificazione per l'acquisto degli stessi.

Sempre il 9 marzo è stato emanato un sesto DPCM (G.U. n.62)²⁰ attuativo del decreto-legge n.6 del 23 febbraio, il quale ha esteso le misure particolarmente restrittive previste dall'art. 1 del DPCM emanato il giorno precedente (8 marzo) a tutto il territorio nazionale. Viene inoltre vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Parallelamente a tale DPCM, è stata emanata anche un'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile (n. 648 del 9 marzo) con la quale si è ribadita l'estensione delle disposizioni di cui al DPCM dell'8 marzo all'intero territorio nazionale.

Un settimo DPCM attuativo del D.L. n.6 del 23 febbraio 2020, datato 11 marzo 2020 (G.U. n.64), introduce ulteriori restrizioni

²⁰Questo provvedimento, così come il DPCM (G.U. n. 59) dell'8 marzo, ha suscitato diverse perplessità sia sotto il profilo formale sia sotto quello sostanziale. Sul punto, cfr. V. DI CAPUA, *Osservatorio Emergenza Covid-19, Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, pp. 9-10.

valevoli per tutto il territorio nazionale, disponendo la chiusura di tutte le attività commerciali al dettaglio (ad eccezione di quelle relative ai generi alimentari o di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie), delle attività di ristorazione, nonché dei servizi alla persona.

Tra il 12 ed il 15 marzo 2020, sono state emanate tre nuove ordinanze del Ministero della Salute (ordinanza 12/03/2020, G.U. n.73; ordinanze 14/03/2020 e 15/03/2020, G.U. n.74). Queste hanno apportato una deroga alla precedente ordinanza del 30 gennaio 2020, recante "*misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)*", la quale aveva interdetto nel nostro paese il traffico aereo dalla Cina.

Le ordinanze in parola hanno infatti consentito l'atterraggio in Italia di un volo speciale operato da *China Eastern Airlines*, avente a bordo un team di medici specializzati cinesi; hanno inoltre consentito l'arrivo e la partenza su tutto il territorio nazionale dei voli cargo con provenienza Cina per la sola consegna ed il ricarico delle merci. Si è disposto che al momento dell'arrivo in Italia, i passeggeri dei voli suindicati siano tenuti a presentare una certificazione, rilasciata dalle competenti autorità cinesi, comprovante la negatività al Covid-19.

Inoltre, l'ordinanza del 15 marzo ha disposto che, per la durata dello stato di emergenza, ai fini dell'importazione di strumenti ed apparecchi sanitari, nonché dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale destinati, in ragione dell'emergenza epidemiologica, ad enti sanitari, servizi ospedalieri ed istituti di ricerca medica, donati o acquistati dallo Stato, dalle Regioni o dagli enti del Servizio sanitario nazionale, le operazioni di controllo sono effettuate anche nelle more del versamento previsto per il rilascio del nulla osta sanitario da parte del competente USMAF.

3. Dal "Decreto Cura Italia" n 18/17 marzo 2020 alla situazione attuale.

Il "Decreto Cura Italia" recante "misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" è il primo decreto-legge economico per l'emergenza Coronavirus. È stato pubblicato su G.U. il 17 marzo 2020, successivamente convertito in legge (Legge n. 27 del 24 aprile 2020) su G.U. Serie Generale n. 110 del 29 aprile 2020 - Suppl. Ordinario n. 16. Il decreto vale 25 miliardi e prevede misure a sostegno di famiglie, lavoratori ed imprese per contrastare gli effetti dell'emergenza Coronavirus sull'economia. È divenuto legge dello Stato: la Camera, infatti, lo ha approvato in via definitiva il 24 aprile 2020.

Le misure hanno un impatto notevole su praticamente tutti i settori.

In particolare, è prevista la sospensione dei versamenti; la sospensione degli adempimenti fiscali con scadenza tra l'8 marzo 2020 ed il 31 maggio 2020 e la sospensione dei mutui per i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti.

È riconosciuta un'indennità pari a 600 euro ai liberi professionisti titolari di partita Iva; ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie; agli operai agricoli a tempo determinato e ai lavoratori dello spettacolo.

È altresì previsto un premio, per il mese di marzo 2020, pari a 100 euro per i lavoratori titolari di redditi di lavoro dipendente, che possiedono un reddito complessivo di importo non superiore a 40.000 euro, che abbiano continuato a lavorare in sede. Il premio va

rapportato al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede nel predetto mese e non concorre alla formazione del reddito.

Sono previsti congedi parentali, bonus *baby-sitter* e permessi legge 104.

Inoltre, sono previste misure inerenti al trattamento di cassa integrazione e di sostegno finanziario dello Stato alle imprese. Sono bloccate le procedure di licenziamento avviate dal 23 febbraio 2020 in poi.

Si sono susseguiti altri provvedimenti posti in essere dal Dipartimento della protezione civile e dal Ministero della Salute.

Nello specifico, bisogna tener presente l'ordinanza del Capo della Protezione civile (ODCPC n. 645 del 20 marzo 2020) su proposta del Ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia. L'ordinanza è "una chiamata alle armi"²¹. Si è infatti deciso di creare una *task force* di medici provenienti da ogni parte d'Italia da poter inviare nei territori con le maggiori criticità sanitarie. La *task force* conterà fino ad un massimo di 300 medici. La partecipazione è stabilita su base volontaria ed il personale selezionato opererà a supporto delle strutture sanitarie regionali. L'ordinanza è stata trasmessa, per l'intesa, alle Regioni.

Il Ministro della Salute, invece, ha firmato due ordinanze "ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale" in data 20 marzo e 22 marzo. Sono state pubblicate su Gazzetta Ufficiale.

Nello specifico, l'ordinanza del 20 marzo vieta l'accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici;

²¹ Dichiarazione resa dal Ministro degli Affari regionali, Francesco Boccia. Sul punto, il Quotidiano Sanità: http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=82885

vieta, altresì, di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto. Impone la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri, nonché nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, che possono vendere solo prodotti da asporto da consumarsi al di fuori dei locali. Inoltre, è vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza. Questo divieto è imposto per i giorni festivi e prefestivi, nonché per quelli che immediatamente precedono o seguono tali giorni.

L'ordinanza del 22 marzo è stata adottata congiuntamente con il Ministero dell'Interno. Vieta a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in comune diverso da quello in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute.

Le limitazioni si fanno più stringenti. Infatti, sempre in data 22 marzo, il Presidente Conte ha firmato un nuovo DPCM (*"ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale"*) con il quale vengono introdotte nuove misure per il contenimento del contagio su tutto il territorio nazionale. Il provvedimento prevede la chiusura delle attività produttive non essenziali o strategiche. Restano, invece, aperti alimentari, farmacie, negozi di generi di prima necessità e i servizi essenziali.

Vi sarà poi un confronto tra il Ministro dello Sviluppo Economico, Stefano Patuanelli, ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze,

Roberto Gualtieri e le sigle sindacali nazionali. Si converrà così ad alcune modifiche all'allegato 1 del DPCM del 22 marzo²².

Successivamente in data 25 marzo è stato emanato un nuovo decreto-legge. Il decreto-legge n. 19 reca *"misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19"* e stabilisce che potranno essere adottate nel corso dell'emergenza una o più misure per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus. È così prevista un'elencazione del tipo di misure adottabili attraverso uno schema piuttosto dettagliato.

Il provvedimento comprende: misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19; attuazione delle misure di contenimento; misure urgenti di carattere regionale o infra-regionale; sanzioni e controlli. In particolare, sono previste limitazioni alla circolazione delle persone; chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici; limitazioni o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico; sospensione delle cerimonie civili e religiose; chiusura di cinema, bar, ristoranti, teatri, sale da concerto, sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e bingo, centri culturali, sociali e ricreativi; chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi (anche se privati). È prevista la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado.

²² Governo e sindacati hanno trovato un'intesa sulle attività da chiudere per l'emergenza Coronavirus. Dopo un incontro tra le parti è stato rivisto l'elenco delle attività produttive considerate essenziali e indispensabili, in questa fase, per il Paese. L'accordo è stato raggiunto nel corso del confronto conclusivo tra i ministri dell'Economia, Roberto Gualtieri, e dello Sviluppo economico, Stefano Patuanelli, ed i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, Maurizio Landini, Annamaria Furlan e Carmelo Barbagallo.

Inoltre, si limitano o sospendono le attività commerciali di vendita al dettaglio, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare generi agricoli, alimentari e di prima necessità con l'obbligo, a carico del gestore, di assicurare il rispetto delle distanze di sicurezza. Si limita anche l'accesso dei parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non. Vale lo stesso per gli istituti penitenziari.

Dunque, il decreto-legge ha lo scopo di predeterminare in modo puntuale la tipologia delle restrizioni che possono essere arrecate alle libertà e ai diritti fondamentali. In questo modo, le autorità statali e regionali potranno limitare, ridurre, sospendere o sopprimere i servizi di trasporto di persone e di merci automobilistico, ferroviario, aereo o marittimo, nonché di trasporto pubblico locale. Le misure in questione possono essere introdotte attraverso uno o più DPCM su proposta del Ministro della Salute o dei Presidenti delle regioni interessate. Inoltre, per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, i Presidenti delle regioni possono emanare ordinanze contenenti ulteriori restrizioni, ma solamente negli ambiti di propria competenza.

Le disposizioni previste dal presente decreto-legge (DL n. 19 del 25 marzo 2020) produrranno effetto dalla data del 23 marzo e saranno efficaci fino al 3 aprile 2020 con possibilità di proroga. Le stesse si applicano cumulativamente a quelle del DPCM dell'11 marzo 2020 e a quelle previste dall'ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo 2020, i cui termini di efficacia sono prorogati.

In data 22 maggio 2020, il suddetto decreto è stato convertito in legge (Legge n. 35, G.U. Serie Generale n. 132) con modificazioni.

Va sottolineato che le regole sugli spostamenti per contenere la diffusione del Coronavirus hanno provocato diversi interrogativi: si può uscire con i figli minori? Si può svolgere attività motoria?

Dunque, il Ministero dell'Interno con una circolare, in data 31 marzo, ha chiarito alcuni aspetti interpretativi²³ sulla base delle richieste pervenute al Viminale.

È stato così specificato che la possibilità di uscire con i figli minori è consentita a un solo genitore per camminare purché questo avvenga in prossimità²⁴ della propria abitazione e in occasione di spostamenti motivati da situazioni di necessità o di salute. Per quanto riguarda l'attività motoria è stato chiarito che è consentito camminare solo nei pressi della propria abitazione.

Inoltre, la circolare ha ribadito che non è consentito svolgere, in ogni caso, attività ludica e ricreativa all'aperto. Si specifica che continua ad essere vietato l'accesso ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici. Infine, tutti gli spostamenti sono soggetti ad un divieto generale di assembramento e vi è l'obbligo di rispettare la distanza minima di sicurezza.

Pertanto, le regole ed i divieti riguardo agli spostamenti delle persone fisiche rimangono gli stessi.

Seguendo la successione di atti, in data 28 marzo e 1° aprile sono stati emanati altri DPCM.

Il DPCM del 28 marzo anticipa l'erogazione di 4,3 miliardi del fondo di solidarietà comunale. Mentre quello del 1° aprile proroga le misure di contenimento del contagio epidemiologico fino al 13 aprile,

²³Una nuova circolare che ha provocato polemiche e grande confusione. Il capo di gabinetto del Ministero dell'Interno, Matteo Piantedosi, ha dato un'interpretazione destinata ai prefetti per trasmetterla alle forze dell'ordine in modo da rendere omogenea in tutta Italia la valutazione dei comportamenti da sanzionare.

²⁴Dibattito sul concetto di "prossimità" da intendersi entro i 200 o 500 metri dalla propria abitazione.

che verranno poi prorogate con altri provvedimenti che si vedranno seguendo.

Inoltre, va posto uno sguardo sull'ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo. L'ordinanza nasce dalla forte ed urgente evidenza di assicurare risorse per interventi di solidarietà alimentare sul territorio. Le misure vanno applicate con l'obiettivo di accelerare al massimo le procedure di spesa, pur nelle difficoltà operative vissute dai Comuni a causa dell'emergenza. Dunque, si vuole assicurare che, nell'emergenza, i Comuni si possano organizzare per soddisfare immediatamente il bisogno dei propri cittadini in stato di bisogno, anche con mezzi e strumenti già in uso e in deroga alle ordinarie norme sugli affidamenti.

La produzione di atti da parte delle varie autorità non si è placata durante il mese di aprile. Sono stati emanati ulteriori decreti-legge e nuovi DPCM.

Il decreto-legge n. 22 ("Decreto scuola") ed il decreto-legge n. 23 ("Decreto liquidità") sono stati pubblicati, in data 8 aprile, su Gazzetta Ufficiale.

Il decreto-legge n. 22 reca *"misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato"*. È stato adottato su proposta del Ministro dell'Istruzione e del Ministro dell'università e della ricerca. È stato pubblicato su Gazzetta Ufficiale ed in vigore dal 9 aprile. Le norme disciplinano, con strumenti temporalmente efficaci, tutte le complesse operazioni relative alla chiusura dell'anno scolastico 2019/2020 e all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021, tenendo conto della situazione determinatasi a seguito dell'emergenza sanitaria e dell'eventuale protrazione del periodo di sospensione dell'attività didattica, svolta "in presenza", oltre il 18 maggio 2020. Si adottano anche misure eccezionali per lo svolgimento degli esami di Stato per

l'esercizio delle professioni, per le quali l'attività di tirocinio costituisce una condizione di ammissione.

Invece, il "Decreto liquidità" – DL n. 23 dell'8 aprile – reca *"misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché di interventi in materia di salute e lavoro, di proroga dei termini amministrativi e processuali"*. Il decreto arriva in un contesto non troppo sereno fatto di incontri serrati e riunioni per riuscire a trovare un compromesso al fine di definire la più opportuna gestione del sostegno alla liquidità delle imprese. Il sostegno è così previsto attraverso l'erogazione di 400 miliardi di prestiti alle imprese. In particolare, si interviene in sostegno delle imprese in difficoltà su cinque principali ambiti:

1. accesso al credito, sostegno alla liquidità, all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti;
2. misure per garantire la continuità delle aziende;
3. rafforzamento dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e degli obblighi di trasparenza in materia finanziaria;
4. misure fiscali e contabili;
5. ulteriori disposizioni.

Il 10 aprile viene adottato un nuovo DPCM, che reca *"ulteriori disposizioni attuative del DL n. 19 del 25 marzo 2020, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale"*. Con il presente DPCM vengono prorogate fino al 3 maggio le misure restrittive sin qui adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Tuttavia, nel decreto, rispetto alle precedenti misure restrittive relative alle attività commerciali, ci sono alcune piccole variazioni, che riguardano parziali riaperture. A partire dal 14 aprile, sarà permessa

l'apertura delle cartolerie, delle librerie e dei negozi di vestiti per bambini e neonati. Vengono anche inserite tra le attività produttive consentite la silvicoltura e l'industria del legno. L'intenzione è quella di allentare il prima possibile le misure così che le attività economiche possano ripartire, ma non ci sono ancora le condizioni perché ciò sia possibile.

In data 26 aprile seguirà un nuovo DPCM con il quale si dà avvio alla cosiddetta "Fase 2" di convivenza con il virus. Il DPCM reca *"ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale"*²⁵. Il presente DPCM è valido dal 4 maggio 2020 e va a sostituire le disposizioni presenti nel DPCM del 10 aprile. Ha efficacia fino al 17 maggio e prevede gradualmente riaperture. In particolare, sarà possibile spostarsi all'interno della regione in cui ci si trova anche per fare visite mirate ai propri familiari (*congiunti*)²⁶ nel

²⁵Suscita, invero, una certa perplessità il titolo del decreto, essendo stato adottato sulla base di un decreto-legge ormai non più in vigore.

²⁶L'individuazione dei soggetti che rientrano nella locuzione "congiunti", utilizzata dal Governo per gli spostamenti giustificati nella Regione di residenza, ha dato luogo immediatamente a dubbi interpretativi sulla portata applicativa della disposizione normativa, considerato che il legislatore ha sempre utilizzato l'espressione "prossimo congiunto" in varie fonti normative senza chiarire l'estensione di tale concetto e la definizione giuridica agli effetti della legge penale contenuta nell'ultimo comma dell'art. 307 c.p. *"si intendono per prossimi congiunti gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti"* esclude dalla platea dei beneficiari i conviventi di fatto e tutti coloro che hanno un vincolo affettivo non giuridicamente rilevante. L'incertezza delineatasi su chi debba essere considerato congiunto non può non impattare anche sulle conseguenze previste in caso di violazione del divieto restrittivo sulla circolazione sanzionato con multa amministrativa. Un primo intervento chiarificatore di Palazzo Chigi, all'indomani del provvedimento, secondo cui con "congiunti" si intendono *"parenti e affini, coniuge, conviventi, fidanzati stabili, affetti stabili"* non è sufficiente al momento per fugare i dubbi interpretativi sorti sull'estensione applicativa della disposizione normativa dal momento che nel concetto di "affetto stabile" può rientrare ogni relazione affettiva e non necessariamente nell'accezione di relazione amorosa di coppia e non è del tutto chiaro il criterio da utilizzare per definire un rapporto stabile. Pertanto, la circolare del Ministero dell'Interno n. 15350 del 2 maggio 2020 ha precisato che l'espressione «congiunti» ricomprende *«i coniugi, i rapporti di parentela, affinità e di unione civile, nonché le relazioni connotate "da duratura e significativa comunanza di vitae di affetti"»* (cfr. C. Cass., sez. IV, 10.11.2014, n. 46351).

rispetto delle distanze e con le dovute precauzioni. Si aggiunge così un'ulteriore deroga a quelle già previste: lavoro, motivi di salute e di necessità ed urgenza.

Sarà anche consentito tornare alla propria residenza o domicilio e svolgere attività motoria lontano da casa, purché si rispetti la distanza di due metri (per le attività più dinamiche) e di un metro (per tutte le altre forme di attività sportiva).

Resta ancora il divieto di spostarsi in altre regioni, tranne che per motivi urgenti di salute o di lavoro. Inoltre, i ristoranti potranno riaprire, ma solo ed esclusivamente per l'asporto. Saranno anche riaperti i parchi, purché nel rispetto delle distanze e delle prescrizioni di sicurezza. È prevista anche la possibilità di svolgere le funzioni funebri alla presenza di non più di quindici persone, rispettando le distanze di sicurezza e con l'obbligo di indossare le mascherine. Restano vietati tutti gli assembramenti in luoghi pubblici e privati.

Inoltre, ai fini del contenimento della diffusione del Coronavirus, è fatto obbligo sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto.

In merito all'acquisto delle mascherine, è stata emanata un'ordinanza – n. 11 del 26 aprile – del *Commissario straordinario per l'attuazione ed il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*²⁷ attraverso la quale i prezzi per le mascherine chirurgiche sono stati calmierati a 0,50 centesimi con abbattimento totale dell'IVA sul prodotto.

Durante il mese di maggio sono stati emanati ulteriori atti da parte dell'autorità centrale. Si segnala l'ordinanza (n.673) del 15

²⁷Ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020, il dott. Domenico Arcuri è stato nominato Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (GU Serie Generale n.73 del 20-03-2020).

maggio del Capo della Protezione, con la quale si dispone un'integrazione del Comitato Tecnico Scientifico.

Ulteriormente, si segnala il DPCM del 17 maggio recante *“disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”* e che consente, tra l'altro, la riapertura delle attività produttive in tutto il territorio italiano; i viaggi nella propria regione senza necessità di compilare l'autocertificazione; i viaggi tra Regioni e fuori dai confini regionali a partire dal 3 giugno con l'obbligo della compilazione dell'autocertificazione; la riapertura di palestre e piscine a partire dal 25 maggio; la riapertura di cinema, teatri e centri estivi a partire dal 15 giugno; la possibilità di tornare a celebrare collettivamente messe e celebrazioni religiose; la possibilità di tornare a visitare gli amici. Il seguente DPCM ha subito una modifica con il DPCM del 18 maggio attraverso il quale è stata integralmente sostituita la lettera cc) dell'art 1, comma 1.

Inoltre, dopo il pacchetto di misure da 25 miliardi di euro del decreto *“Cura Italia”*, il Governo con il *“Decreto Rilancio”* (DL n. 34 del 19 maggio 2020) stanZIA ulteriori 155 miliardi per avviare la Fase 2 dell'economia italiana, che dovrà affrontare la crisi senza precedenti innescata dalla pandemia del Covid-19. È senza ombra di dubbio un provvedimento straordinario con il quale si interviene per rinforzare i settori salute e sicurezza, sostenere le imprese, i redditi da lavoro, il turismo e la cultura; e si pongono le basi per la ripresa del Paese.

CAPITOLO III

GLI ATTI EMANATI DALLE AUTORITÀ PERIFERICHE

SOMMARIO: 1. Le ordinanze di necessità ed urgenza delle varie Regioni. – 2. Uno sguardo sulle ordinanze emanate dalla Regione FVG. – 3. Cenni sulle ordinanze dei sindaci. – 4. Le decisioni dei giudici amministrativi.

1. *Le ordinanze di necessità ed urgenza delle varie Regioni.*

Durante la situazione epidemiologica da Covid-19, il Governo ha imposto la maggior parte dei divieti con una serie di DPCM. Questi atti hanno stimolato la produzione di ulteriori provvedimenti da parte delle Regioni per fronteggiare l'emergenza. In particolare, sono stati adottati divieti locali più o meno restrittivi rispetto a quelli nazionali per tutelare "igiene e sanità pubblica" in caso di necessità²⁸, secondo quanto stabilito dalla legge n 833/1978 all'articolo 32, comma 3.

Infatti, il 21 marzo 2020, Piemonte e Lombardia, avevano emanato proprie ordinanze che chiudevano, ad esempio, anche gli studi professionali, che non erano stati toccati dalle decisioni del Governo. In seguito, si sono anche verificate delle situazioni analoghe con altre ordinanze locali che vietavano espressamente di uscire di casa per fare *jogging* "nelle vicinanze", come invece consentivano le norme nazionali e le interpretazioni che ne dava il Ministero dell'Interno.

A questo punto bisogna capire se le ordinanze regionali più o meno restrittive hanno valore.

Il chiarimento ha preso la forma degli articoli 2 e 3 del DL n 19/2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale la sera del 25 marzo ed entrato in vigore il 26 marzo. Questo decreto-legge stabilisce che le

²⁸Si rimanda all'articolo di M. CAPRINO, *Perché Regioni e Comuni possono emanare divieti più restrittivi dello Stato*, pubblicato sul Quotidiano "Il sole 24 ore", in data 5 aprile 2020.

Regioni (e i Comuni) potranno sì emettere ordinanze, ma soltanto per uno dei diciannove “motivi” indicati nel decreto-legge e mai in contrasto con le leggi nazionali e i DPCM.²⁹

In sostanza, l’art. 3, comma 1 del DL n 19/2020 ha stabilito che prevalgono i DPCM, con possibilità per le Regioni di prendere decisioni soltanto più restrittive, in caso di “situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso” mantenendosi però “esclusivamente nell’ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale”.

Inoltre, le misure regionali, specie quelle che vanno ad inasprire quelle già decise da Palazzo Chigi, possono restare in vigore al massimo per sette giorni. Di conseguenza, le Regioni stanno intervenendo in continuità con ordinanze. Ogni Regione può così, in virtù di quanto disposto dai vari DPCM del 8, 9 e 11 marzo 2020 e anche dal decreto-legge n. 14/2020, integrare le limitazioni con ordinanze specifiche.³⁰

Tra le ordinanze di rilievo si segnalano quelle della Regione Lombardia, che ha adottato misure ancora più restrittive di quelle nazionali con l’ordinanza del 20 marzo, che ha sospeso fino al 15 aprile : cantieri edili, studi professionali e attività sportiva all’aperto; e l’ordinanza n 521 – firmata il 4 aprile ed in vigore dal 5 aprile – che proroga fino al 13 aprile le misure restrittive introdotte dalle

²⁹ Inciso estrapolato dal sito: <https://www.ingenio-web.it/26164-emergenza-covid-19-il-riepilogo-delle-ordinanze-regionali-che-si-aggiungono-ai-decreti-nazionali>

³⁰Per un elenco completo di tutte le ordinanze adottate dalle Regioni, si veda la *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell’emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*, a cura di S. MALLARDO, aggiornato al 19 maggio 2020: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41644&dpath=document&dfile=19052020161711.pdf&content=Covid%2D19%2E%2BDocumentazione%2Bregionale%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>

precedenti ordinanze regionali del 21, 22 e 23 marzo e prevede “l’obbligo per chi esce dalla propria abitazione di proteggere sé stessi e gli altri coprendosi naso e bocca con mascherine o anche attraverso semplici *foulard* e sciarpe”. Inoltre, impone ai negozianti di fornire ai propri clienti guanti e soluzioni igienizzanti per le mani e pone dei limiti fisici – non oltre ai 200 metri dalla propria abitazione – per l’attività motoria o le passeggiate con il cane.

A seguito dell’aggravamento della situazione epidemiologica, è stato fatto anche divieto di entrata ed uscita dal territorio regionale, salvo limitatissime eccezioni, da parte della Lombardia (con ordinanza del 21 marzo 2020, come integrata dalle ordinanze del 22 marzo e del 23 marzo 2020), del Piemonte (con ordinanza del 21 marzo 2020), della Valle D’Aosta (con ordinanza del 15 marzo 2020), della Basilicata (con ordinanza n. 10 del 22 marzo 2020) e della Calabria (con ordinanza del 15 marzo 2020).³¹

Il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, il 13 aprile ha emesso l’ordinanza n. 40/2020, in vigore dal 14 aprile al 3 maggio, che prevede l’obbligo di utilizzare per chiunque si sposti dalla propria abitazione le mascherine o ogni altro dispositivo idoneo per la copertura di naso e bocca, i guanti o il gel. Ha anche imposto una distanza di sicurezza di 2 metri (al posto di 1 metro come stabilito dal Governo) nelle file per l’accesso ai supermercati e ai mercati all’aperto. Inoltre, ha concesso lo svolgimento dell’attività motoria in forma individuale, oltre i 200 metri dalla propria abitazione, ma con l’obbligo di indossare mascherina e guanti. Tuttavia, resta fermo il limite della “prossimità dell’abitazione” previsto dalla legge. Successivamente con l’ordinanza n. 43 del 27 aprile 2020, ha consentito lo spostamento individuale per attività motoria e attività

³¹ In tal senso, si consulti anche il seguente indirizzo: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1203754.pdf?_1588279335853

all'aria aperta, anche con bicicletta o altro mezzo, in tutto il territorio comunale di residenza o dimora, fermo restando il divieto di assembramenti e con obbligo di rispetto della distanza di 1 metro. È stato anche permesso, per i residenti sul territorio regionale, lo spostamento individuale per raggiungere le seconde case di proprietà al di fuori del Comune di residenza.

Le ordinanze emesse dalla Regione Emilia-Romagna sono state diverse, anche considerando l'alto numero di contagi. In Emilia-Romagna le misure del DPCM 26 aprile 2020 sono integrate dalle ordinanze del Presidente della Giunta n. 73 del 28 aprile 2020 e n. 74 del 30 aprile 2020.

Nello specifico, al territorio della provincia di Piacenza si applicano le stesse disposizioni in vigore nel resto del territorio Regionale: cessa dunque di essere "zona arancione". Invece, il territorio della Repubblica di San Marino, ai fini della disciplina degli spostamenti individuali, va assimilato a quello della provincia di Rimini per gli spostamenti in ambito provinciale e a quello della Regione Emilia-Romagna per gli spostamenti in ambito regionale.

L'ordinanza seguente – n. 75 del 6 maggio 2020 – ha aggiornato in parte le misure in vigore, relativamente agli spostamenti delle persone, consentiti anche fuori dalla Provincia, e alle attività sportive. Sono così riaperti i circoli sportivi per l'attività all'aperto.

Il Lazio ha adottato delle proprie ordinanze, in particolare: l'ordinanza del 15 aprile 2020 prevede lo spostamento all'interno del proprio comune o verso comune limitrofo per lo svolgimento in forma amatoriale di attività agricole e di conduzione di allevamenti di animali da cortile; l'ordinanza del 17 aprile 2020 prevede "ulteriori misure per il contenimento della pandemia", con l'obbligo di vaccinazione antinfluenzale per i soggetti ultrasessantacinquenni dal

15 settembre 2020 e fino al 31 gennaio 2021, salvo proroghe in relazione alla curva epidemica e per il personale medico e sanitario, anche volontario.

La regione Basilicata, invece, con l'ordinanza del 29 aprile 2020 ha disposto che tutte le persone fisiche, anche se asintomatiche, provenienti da altre Regioni o dall'estero, anche per soggiorno temporaneo, devono immediatamente comunicare tale circostanza al proprio medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta ovvero al numero verde appositamente istituito dalla Regione con l'obbligo di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per un periodo di quattordici giorni, presso l'abitazione, dimora o luogo di soggiorno indicata nella medesima comunicazione, con divieto di contatti sociali, spostamenti o viaggi, e di rimanere raggiungibili per le attività di sorveglianza.

Anche il governatore della Regione Campania, Vincenzo De Luca, ha emesso svariate ordinanze sul tema Coronavirus con restrizioni molto stringenti, come il divieto assoluto di praticare attività sportive all'aperto. Questa misura è molto più restrittiva di quella prevista dal DPCM 26 aprile 2020. Inoltre, valgono le stesse regole imposte dalla regione Basilicata per quanto riguarda le comunicazioni e la quarantena domiciliare per chi entra in Regione Campania da altra Regione.

La Regione Calabria con l'ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020 aveva disposto che, a partire dal 30 aprile, fosse consentita la ripresa delle attività di ristoranti, pizzerie e agriturismi con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto, con l'osservanza di misure minime "anti-contagio". Il Governo ha però impugnato innanzi al TAR l'ordinanza citata.

Con la Sentenza n. 457/2020 il TAR della Calabria ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, annullando

l'ordinanza della Regione Calabria nella parte in cui consentiva la ripresa delle attività sopracitate con la modalità di servizio di "tavoli all'aperto".

Il Governo ha anche annunciato l'impugnativa della nuova legge della Provincia autonoma di Bolzano pubblicata sul Bollettino provinciale l'8 maggio 2020, che anticipa all'11 maggio la riapertura di alcune attività, tra cui i servizi alla persona e i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle prescritte misure di sicurezza. L'impugnativa viene limitata alle parti in contrasto con le regole sulla sicurezza sul lavoro.

2. *Uno sguardo sulle ordinanze emanate dalla Regione FVG.*

Il Friuli-Venezia Giulia, come le altre Regioni, sin dall'inizio dell'emergenza sanitaria ha adottato delle ordinanze restrittive che si sono andate a sommare ai dettami dei vari DPCM emessi per far fronte all'emergenza da Covid-19. La regione Friuli-Venezia Giulia è stata così, sin da subito, una delle poche Regioni che ha adottato misure di massima precauzione in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Infatti, durante la prima fase di questa situazione pandemica, il Presidente della Regione FVG, Massimiliano Fedriga, ha adottato diverse ordinanze contingibili ed urgenti.³²

A seguito dell'ordinanza contingibile ed urgente del Ministero della Salute, firmata d'intesa con il Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia il 23 febbraio 2020, sono state

³² Per approfondimenti si rimanda all'articolo di S. GARDINI, *Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, 18 luglio 2018 pubblicato sul sito [Federalismi.it](https://www.federalismi.it) consultabile al seguente indirizzo : <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=36772&dpath=document&dfile=17072018000003.pdf&content=Le%2Bordinanze%2Bsindacali%2Bcontingibili%2Bed%2Burgenti%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

adottate delle misure sul territorio di Trieste, in vigore da subito e fino al primo marzo:

- sospensione di tutte le manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura e eventi in luogo pubblico o privato, sia in luogo chiuso che aperto al pubblico, di natura culturale ludico sportiva, religiosa, discoteche locali notturni;
- chiusura dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, ricreatori e PAG;
- sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei, biblioteche e a tutti gli altri istituti e luoghi della cultura;
- sospensione del concorso per 12 posti di insegnante di scuola dell'infanzia previsto per il 25 febbraio 2020;

In data 1° marzo 2020, il Presidente ha adottato l'ordinanza contingibile ed urgente n. 1/PC in tema di "misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19", integrativa delle disposizioni contenute nel DPCM del 1° marzo, la cui efficacia è cessata a partire dal 9 marzo.

Il 13 marzo è stata emessa l'ordinanza contingibile ed urgente n. 2/PC in materia di "riduzione e soppressione di servizi di Trasporto Pubblico Locale" in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza Coronavirus, sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui validità è stata prorogata fino al 3 maggio con l'ordinanza contingibile ed urgente n. 9/PC.

L'ordinanza n. 3/PC è entrata in vigore a partire dal 19 marzo. Il governatore del Friuli Venezia Giulia ha firmato una nuova ordinanza, la n. 4/PC del 21 marzo che sostituisce la n. 3 del 19 marzo, ritenendo di adottare "ulteriori disposizioni per il contenimento del

contagio da Covid-19” in ragione della specificità della realtà del territorio della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, oltre a quelle adottate con l’ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo; con la suddetta ordinanza, ai fini del contenimento della diffusione del virus, è stata disposta la chiusura domenicale delle attività commerciali ad esclusione di farmacie, parafarmacie ed edicole. Inoltre, è stata anche disposta, dai sindaci, la chiusura dei parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico e di aree pubbliche e di aggregazione

L’ordinanza contingibile ed urgente n. 5/PC del 25 marzo proroga la validità dell’ordinanza n. 2/PC fino al 3 aprile e successivamente la validità viene prorogata fino al 3 maggio con l’ordinanza n.9/PC. Questa ordinanza prevede di demandare alle aziende di trasporto la definizione ed attuazione di ulteriori puntuali rimodulazioni dei servizi di TPL automobilistici e marittimi, in caso di scarsa o nulla affluenza costantemente rilevata, previa autorizzazione della Direzione centrale infrastrutture e territorio. Le aree in cui eventualmente verranno revisionati per primi i servizi urbani saranno quelle di Pordenone e Udine. Inoltre, permetterà anche di affinare l’attività dei trasporti extraurbani, ferma restando la necessità di preservare un servizio sul territorio che risponda alle esigenze di mobilità oggi presenti, assicurando la preventiva informazione ai viaggiatori.

L’ordinanza n. 6/PC del 3 aprile proroga la validità dell’ordinanza n. 2 del 13 marzo e dell’ordinanza n. 5 del 25 marzo, in materia di trasporto pubblico locale e regionale, fino al 13 aprile.

Sempre lo stesso giorno, il Presidente della Regione FVG, ha emesso un’ulteriore ordinanza, ossia la n. 7/PC, con validità dal 4 al 13 aprile che prevede provvedimenti integrativi rispetto all’ordinanza n. 4 del 21 marzo, stabilendo l’uso obbligatorio di guanti

e mascherine nei supermercati, contingentando le presenze per mantenere le distanze di sicurezza e limitando l'accesso ai negozi ad un solo componente del nucleo familiare.

L'ordinanza contingibile ed urgente n. 8/PC emanata il 7 aprile e valida fino al 13 aprile, ad integrazione dell'ordinanza precedente del 3 aprile (n. 7/PC), prevede la chiusura nella giornata di lunedì 13 aprile (Pasquetta), di tutte le attività commerciali di qualsiasi natura ad eccezione delle farmacie e parafarmacie, le edicole e gli esercizi nelle aree di servizio situate lungo la rete autostradale e a servizio di porti ed interporti; stabilisce, inoltre, l'obbligo a chiunque acceda ai servizi di trasporto pubblico automobilistici, ferroviari e marittimi di mantenere la distanza interpersonale di sicurezza; l'uso della mascherina o comunque di una protezione a copertura di naso e bocca e di ogni altra precauzione finalizzata ad evitare il contagio; la disposizione di cui al precedente punto si applica anche ai servizi pubblici non di linea (servizio NCC, taxi, ecc ...). Tuttavia, restano confermate, per quanto non espressamente regolato dalla presente ordinanza, le disposizioni di cui alla precedente ordinanza n. 7/PC del 3 aprile.

L'ordinanza n. 9/PC dell'11 aprile conferma le disposizioni contenute nell'ordinanza n. 2 del 13 marzo, nell'ordinanza n. 5 del 25 marzo, già prorogate con ordinanza n. 6 del 3 aprile in materia di trasporto pubblico locale e regionale, fino al 3 maggio. L'ordinanza prevede di demandare alle aziende di trasporto – anche sulla base delle azioni sui servizi individuate dalla cabina di regia sul TPL, coordinata dall'assessore regionale alle infrastrutture e territorio, Graziano Pizzimenti, e di cui fanno parte le aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico locale automobilistico, ferroviario e marittimo e le organizzazioni sindacali – la definizione ed attuazione di ulteriori puntuali rimodulazioni, ferma restando la necessità di preservare un

servizio sul territorio che risponda alle esigenze di mobilità e assicurando la preventiva informazione ai viaggiatori.

Nel caso in cui i decreti dell'autorità centrale prevedano, in futuro, aperture di attività di impresa, la cabina di regia è pronta a qualsiasi cambiamento per consentire ai lavoratori di raggiungere le rispettive sedi.

Va richiamato che sui servizi di trasporto pubblico locale è obbligatorio l'uso della mascherina o, in alternativa, di una copertura per il naso e la bocca (*foulard*, sciarpa, copricollo ...), mentre è facoltativo l'utilizzo di guanti. In particolare, è fatto obbligo a chiunque acceda ai servizi di trasporto pubblico automobilistici, ferroviari e marittimi, di mantenere la distanza interpersonale di sicurezza e di fare uso della mascherina o comunque di una protezione a copertura di naso e bocca e di ogni altra precauzione per evitare il contagio. Tali prescrizioni devono essere rispettate anche nei servizi pubblici non di linea, quali taxi o vetture a noleggio con conducente.

Successivamente l'ordinanza contingibile ed urgente n. 10/PC del 13 aprile prevede, in Friuli-Venezia Giulia, l'utilizzo di una mascherina o comunque di una protezione a copertura di naso e bocca, ogni qualvolta si esca dall'abitazione; la distanza interpersonale da osservare è confermata a un minimo di un metro. Il provvedimento, in vigore fino al 3 maggio, proroga le misure di contenimento dei contagi da Coronavirus per evitare situazioni di aggravamento del rischio sanitario.

L'ordinanza ribadisce che nella giornata di domenica e nei festivi dovranno rimanere chiuse tutte le attività commerciali di qualsiasi natura, fatte salve le farmacie, le parafarmacie, le edicole e gli esercizi nelle aree di servizio situati lungo la rete autostradale e a servizio di porti ed interporti. Le modalità d'accesso all'interno degli

esercizi aperti al pubblico limitano gli ingressi a un solo componente del nucleo familiare, salvo comprovati motivi di assistenza ad altre persone. L'ordinanza precisa che restano possibili, anche nella giornata di domenica e nei giorni festivi, tutti i servizi di consegna a domicilio.

Inoltre, nessuna restrizione è prevista rispetto alla riapertura consentita dall'ultimo DPCM di una serie di esercizi, tra cui cartolerie, librerie, negozi per bambini e neonati e lavanderie. Per quanto concerne i mercati all'aperto e al chiuso di generi alimentari, saranno ammessi solo laddove il sindaco abbia adottato un piano che preveda, per venditori e compratori, alcune condizioni minime: l'uso obbligatorio di guanti monouso e mascherine o comunque una protezione a copertura di naso e bocca; la presenza di un unico varco d'accesso separato da quello di uscita; il contingentamento delle presenze. Inoltre, nel caso di mercato all'aperto, il piano deve contenere la perimetrazione dell'area commerciale.

Relativamente ai guanti monouso, l'obbligo è esteso a tutti gli esercizi commerciali. Quelli non alimentari possono, in alternativa, mettere a disposizione dei clienti soluzioni idroalcoliche con cui igienizzarsi le mani. Nei supermercati e nelle farmacie è inoltre raccomandata la rilevazione della temperatura corporea degli avventori e del personale. È infine ammessa l'attività di manutenzione del verde su aree pubbliche e private e delle spiagge in concessione.

L'ordinanza contingibile ed urgente n. 11/PC è entrata in vigore a partire dal 27 aprile fino al 3 maggio e consente la vendita di cibo e bevande da asporto e la possibilità di svolgere attività motoria individuale nel territorio del proprio comune, indossando la mascherina o comunque una protezione a copertura di naso e bocca e

mantenendo una distanza interpersonale di almeno un metro, senza l'obbligo di mantenersi entro i 500 metri dal proprio domicilio.

Il governatore del FVG ha aperto la "fase due" emanando due ordinanze contingibili ed urgenti ossia la n. 12/PC e 13/PC.

L' Ordinanza n. 12/PC stabilisce le misure valide dal 4 al 18 maggio integrando le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile. Si potrà fare attività motoria anche in coppia e con i componenti del proprio nucleo familiare tenendo le distanze di sicurezza, ma decade l'obbligo di non uscire dal proprio Comune di residenza e di utilizzare le mascherine (o una protezione per naso e bocca) nei luoghi isolati; l'utilizzo della mascherina sarà obbligatorio per tutti coloro che hanno più di sei anni, tranne che alla guida di moto e autoveicoli. Sono anche consentiti i mercati all'aperto e al chiuso, ma soltanto di genere alimentari, fiori, libri e abbigliamento per bambini. Inoltre, è stato dato il "via libera" agli allenamenti in forma individuale di atleti professionisti e non, anche con l'istruttore, senza distinzione tra discipline individuali e di squadra. Permesse, anche da parte dei proprietari, le attività di manutenzione e riparazione di imbarcazioni, biciclette, camper, roulotte e seconde case, così come la manutenzione del verde su aree pubbliche e private, comprese le aree in concessione come spiagge e stabilimenti balneari, oltre all'approvvigionamento di legna per autoconsumo. Le modalità e gli orari di accesso ai cimiteri saranno definiti dai Comuni. Permessi la pesca sportiva dilettantistica, la caccia di selezione "esercitata individualmente", l'allenamento e l'addestramento di animali.

Invece, l'Ordinanza n. 13/PC disciplina, a partire dal 4 maggio, per le aziende esercenti i Servizi di Trasporto Pubblico Locale automobilistico, ferroviario e marittimo, le modalità per il proseguimento del servizio di trasporto pubblico locale, al fine di

contenere la diffusione dell'epidemia da Covid-19 nella Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. In particolare, l'ordinanza prevede la possibilità di muoversi in tutto il territorio regionale, purché lo si faccia per fare acquisti in attività concesse, o per svolgere attività motoria, in macchina o con i mezzi pubblici per raggiungere l'area prescelta, così come decretato dal Governo.

A seguito dell'entrata in vigore del DPCM del 17 maggio 2020, che disciplina la riapertura della maggior parte delle attività commerciali e consente la libertà di spostamento all'interno della propria Regione, il Presidente della Regione FVG, ha adottato due ordinanze contingibili ed urgenti: la n. 14/PC e la n. 15/PC, che recepiscono le linee guida concordate da Stato e Regioni.

L'ordinanza n. 14/PC, le cui disposizioni sono efficaci dal 18 maggio 2020 al 3 giugno 2020, contiene le linee guida per la riapertura della attività economiche e produttive e prevede la totale libertà di movimento in FVG, con la ripresa del turismo interno, e la possibilità di vedere altre persone oltre ai "congiunti", pur mantenendo distanze e mascherina. Inoltre, vi è più la necessità di giustificare con autocertificazioni gli spostamenti all'interno del territorio regionale.

Invece, l'ordinanza n. 15/PC³³ del 17 maggio contiene "ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 in materia di Trasporto Pubblico Locale". Tra le novità più significative vi sono l'articolazione dei servizi, in particolare per quelli urbani di Trieste, e la capacità dei mezzi; viene confermata l'obbligatorietà all'uso della mascherina su tutti i mezzi, nelle stazioni e alle fermate; infine, tenuto conto dei limiti nei passeggeri trasportabili, l'ordinanza prevede che entro il 25 maggio si

³³Tutte le ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga, per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sono consultabili sul sito della Regione: <http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/>

proceda all'attivazione del 100% dei servizi della Trieste Trasporti, mentre negli altri contesti della Regione vengono confermati i servizi attuali.

3. Cenni sulle ordinanze dei sindaci.

Prima che il Governo adottasse i primi atti conseguenti alla "dichiarazione dello stato di emergenza"³⁴, molti Sindaci hanno provveduto ad adottare delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti per fronteggiare l'emergenza.

Da tempo il Governo aveva attribuito ai sindaci il potere di emanare ordinanze per affrontare specifiche esigenze locali. In particolare, il potere di ordinanza sindacale trova la propria legittimazione negli art. 50 e 54 del T.U.E.L. (Testo Unico degli Enti locali) adottato con D. Lgs n. 267 / 2000³⁵. Per esempio, i sindaci possono adottare ordinanze contingibili ed urgenti nel caso d'improvvisate emergenze sanitarie. La figura del sindaco ha così assunto un ruolo di fondamentale rilevanza, ma allo stesso tempo particolarmente controverso.

Tra gli atti dei numerosi enti pubblici coinvolti a vario titolo nella gestione dell'emergenza da Coronavirus, sono proliferate le ordinanze dei sindaci attraverso le quali sono stati imposti limiti più stringenti funzionando anche da apripista e sperimentando divieti ed obblighi che magari poi sono stati introdotti, in un momento successivo, dal Governo sull'intero territorio nazionale.

³⁴In G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020 è pubblicata la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 recante la "*Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*".

³⁵Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162

Tuttavia, in questa maniera, vengono adottate misure in ordine sparso e a macchia di leopardo. Dunque, si ha una frammentazione che genera confusione. Tali ordinanze hanno così avuto la loro efficacia sino all'intervento del superiore livello di governo.

Sul punto è intervenuto il DL n. 9 del 2 marzo 2020 che ha specificamente introdotto – all'art 35 – una puntuale disposizione sulle ordinanze contingibili ed urgenti: *“a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali”*. La seguente disposizione è stata successivamente abrogata dall'art 5, comma 1, lett. b) del DL n. 19 del 25 marzo 2020. Quest'ultimo testo normativo³⁶ ha introdotto una disposizione – all'art 3 – ancora più puntuale, secondo la quale *“i sindaci non possono 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”*. È stato così imposto ai sindaci, da parte del Governo, il divieto di andare oltre ai limiti restrittivi stabiliti dal decreto-legge a livello nazionale. Questi limiti non possono essere oltrepassati: se le prescrizioni di qualche comune dovessero contrastare con quelle stabilite dal decreto-legge, non avrebbero validità. Il compito di controllare ed assicurare il rispetto di

³⁶Nel corso della Conferenza Unificata, svoltasi il 7 maggio in videoconferenza, la Conferenza delle Regioni ha espresso parere favorevole sul decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante “misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da covid-19”. Il via libera delle Regioni è stato condizionato all'accoglimento delle proposte di emendamento e delle osservazioni formulate contenute nel documento approvato, trasmesso al Governo in data 8 aprile 2020. In particolare, si sottolinea il rischio di una conflittualità decisionale e alcuni profili di criticità. Posto che le Regioni possono prevedere misure più restrittive nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, andrebbe definito meglio il rapporto tra queste due fonti: in particolare, se sia sufficiente l'intervento di un nuovo DPCM, successivo alle misure regionali, affinché queste vengano meno, anche qualora nulla disponga in merito la fonte statale sopravvenuta, oppure se le posteriori previsioni governative prevalgano soltanto su quelle regionali che si pongano in contrasto con esse.

queste prescrizioni viene affidato ai Prefetti, dislocati in ciascuna provincia, in quanto titolari dell'ufficio territoriale del governo (U.T.G.)³⁷.

Inoltre, per fornire alle autorità amministrative indicazioni operative dettagliate, il Ministro dell'Interno ha emanato una circolare ³⁸, in data 26 marzo, sulle misure per fronteggiare l'emergenza sanitaria. La circolare specifica che le ordinanze sindacali, adottate per ragioni di sanità sulla base della normativa in materia, possono essere emanate solo ed esclusivamente nelle more dell'adozione dei DPCM con efficacia limitata e solamente per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario nel territorio del Comune interessato.

Pertanto, la dimensione nazionale dell'emergenza epidemiologica in atto impone ai sindaci di rispettare la "cabina di regia statale" per prevenire e fronteggiare il relativo pericolo sanitario, intervenendo direttamente solo in casi di estrema urgenza con provvedimenti aventi efficacia temporanea in attesa dell'intervento del superiore livello di governo.

³⁷Le **prefetture – Uffici territoriali del governo** svolgono sul territorio un'azione propulsiva, di indirizzo, di mediazione sociale e di intervento, di consulenza e di collaborazione - anche rispetto agli enti locali - in tutti i campi del 'fare amministrazione', in esecuzione di norme o secondo prassi consolidate, promuovendo il processo di semplificazione delle stesse procedure amministrative. Assumono la desinenza di Uffici territoriali del governo con il piano di riforma previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, mantenendo tutte le funzioni di competenza e assumendone delle nuove.

³⁸La circolare del 26 marzo 2020 precisa e rimodula le misure già contemplate e contiene chiarimenti al Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*". Sul punto, si veda il testo completo presente nel seguente sito:
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_decreto_legge_25_marzo_2020_n.19.pdf

4. Le decisioni dei giudici amministrativi.

Con lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 è nata la necessità di individuare con chiarezza non solo gli strumenti normativi di cui il Governo dispone per gestire una simile crisi, ma anche i poteri che le singole regioni hanno per andare in una direzione opposta rispetto a quanto deciso a livello centrale.

Infatti, con il proliferare ed il sovrapporsi degli atti varati da Governo ed enti locali per far fronte alla situazione emergenziale, è sorto un ricco contenzioso; diverse ordinanze regionali e sindacali sono state infatti impugnate davanti al giudice amministrativo, perché accusate di oltrepassare i limiti di validità ad esse posti e di essere incompatibili con le prescrizioni dettate dai DPCM governativi.

Il 25 febbraio, il presidente della Regione Marche ha firmato un'ordinanza (n. 1/2020)³⁹ che stabiliva, tra le altre cose, la chiusura degli istituti scolastici, andando così in una direzione più restrittiva rispetto a quanto previsto a livello nazionale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso al TAR Marche, chiedendo l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, di tale ordinanza. In particolare, il ricorrente affermava che l'ordinanza impugnata fosse stata emessa in assenza del presupposto individuato dall'art. 1, comma 1, del D.L. n. 6 del 23 febbraio 2020, ovvero che nella zona risultasse "positiva almeno una persona".⁴⁰

Il 27 febbraio il Tar Marche, con un decreto monocratico urgente (n. 56/2020) – ritenendo sussistenti i requisiti del *periculum in mora*

³⁹Con riguardo a tale ordinanza, si veda G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *laCostituzione.info*, pubblicato in data 28 febbraio 2020.

⁴⁰Al fine di evitare la proliferazione di ordinanze difformi, il 26 febbraio il Ministero della Salute ha emanato un modello di ordinanza cui avrebbero dovuto conformarsi le Regioni nell'adozione delle misure di prevenzione e contrasto alla diffusione della pandemia sui rispettivi territori.

e del *fumus boni iuris*, nonché quello dell'estrema gravità ed urgenza (tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio per la decisione cautelare collegiale) – ha accolto l'istanza cautelare e sospeso gli effetti del provvedimento impugnato, disponendo così la riapertura di scuole ed università. Il giudice ha infine fissato la camera di consiglio il 4 marzo 2020. Difatti, l'eccezionale misura cautelare monocratica presidenziale, prevista dall'art. 56 c.p.a., svolge una funzione strettamente interinale ed il relativo decreto è per legge efficace sino alla camera di consiglio collegiale, la quale costituisce la giusta sede per l'esame della domanda cautelare.⁴¹

Il successivo 4 marzo, il Tar Marche in camera di consiglio ha accolto la domanda cautelare e ha fissato per il 13 gennaio 2021 l'udienza di trattazione del merito.

Nelle settimane successive – dopo l'approvazione dei DPCM dell'8 marzo e del 22 marzo, i quali hanno disposto rispettivamente il *lockdown* a livello nazionale e la chiusura delle attività produttive – diverse regioni (come Lombardia e Campania) hanno introdotto con singole ordinanze misure più stringenti rispetto a quelle previste su base nazionale e ciò ha provocato delle reazioni che sono sfociate in contenzioso.

Ad esempio, infatti, proprio in quei giorni è stata presentata, innanzi al TAR Campania, un'istanza cautelare di sospensione di un'ordinanza del 13 marzo 2020 (n.15) del Presidente della Giunta regionale della Campania e del relativo chiarimento intervenuto il giorno successivo. Gli atti citati vietavano, tra l'altro, l'attività sportiva all'aperto, ritenendola non compatibile con esigenze

⁴¹Per una accurata ricostruzione del caso marchigiano, si veda G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e regioni: il caso Marche*, in *BioDiritto*, 16 marzo 2020, pag. 1 ss.

sanitarie, visto "il rischio di contagio, ormai gravissimo sull'intero territorio regionale". Il TAR napoletano, tuttavia, ha preso atto del fatto che l'ordinanza regionale n. 15/2020 richiama plurime disposizioni legislative che fondano la base legale del potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate, il che esclude ogni possibile contrasto di dette misure con quelle predisposte per l'intero territorio nazionale (da parte del d.l. 17 marzo 2020, n.18). Inoltre, il giudice ha affrontato anche il profilo del bilanciamento degli interessi pubblici (a contenere il diffondersi del contagio) con quelli privati (la libertà dei singoli di movimento e nello specifico caso anche di praticare attività sportiva), dando prevalenza ai primi. Pertanto, il TAR Campania, con decreto cautelare monocratico datato 18 marzo 2020, ha respinto l'istanza del ricorrente e ha fissato per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 21 aprile 2020.⁴²

Per via dell'insorgenza di questi contrasti, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 ha voluto far chiarezza sulla questione, stabilendo all'art. 3 che «le regioni [...] possono introdurre misure ulteriormente restrittive» rispetto a quelle imposte dal Governo, se si verificano «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario». Ovviamente, ciò è possibile esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale, oltre che nel rispetto degli intervalli di tempo regolati dai singoli decreti del presidente del Consiglio.

Anche alcune ordinanze sindacali sono state portate all'attenzione del giudice amministrativo. In particolare, il 7 aprile 2020 il Consiglio di Stato – nello svolgimento della sua funzione

⁴²Per un'analisi della motivazione adottata dal TAR, si veda C. DELLA GIUSTINA, *Il TAR in via cautelare non sospende l'ordinanza che vieta l'attività fisica. Nota a TAR Campania, Sez. V, n. 01048/2020 del 18.03.2020*, in *BioDiritto*, pp. 1 ss, pubblicato in data 30 marzo 2020.

consultiva – ha emesso un *parere* (n. 260/2020) sulla proposta di *annullamento straordinario ex art. 138 del d.lgs. 267/2000* dell'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020.⁴³ Quest'ultima introduceva l'obbligo per *“chiunque intende fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggi a piedi sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto”* di registrarsi, almeno 48 ore prima dell'orario previsto di partenza, in un sistema di registrazione on-line, fornendo una serie di dati identificativi personali e relativi alla località di provenienza, a quella di destinazione e ai motivi del trasferimento, e di *“attendere il rilascio da parte del Comune di Messina, e per esso della Polizia Municipale alla quale è demandata l'attuazione e la vigilanza sulla esecuzione della presente ordinanza, del Nulla Osta allo spostamento”*. La Presidenza del Consiglio dei ministri, in forza del potere attribuitogli dagli artt. 2, comma 3, lettera p) della legge 400/1988 e 138 del d.lgs. 267/2000, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sulla proposta di annullamento straordinario di tale ordinanza, ritenendola atto amministrativo illegittimo in quanto lesivo dell'unità dell'ordinamento giuridico, la cui tutela costituisce il fine precipuo dell'istituto straordinario in esame.

Il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, agli artt. 2 e 3, ha ribadito che i sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali. Sulla base di tale previsione, l'obbligo di preavviso e registrazione introdotto dal Sindaco di Messina è *evidentemente inefficace*; tuttavia, com'è stato correttamente rilevato dal Consiglio di stato, non viene comunque meno l'interesse all'annullamento dell'ordinanza

⁴³ Con riguardo all'art. 138 TUEL, si veda 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 *Diritti Regionali*, pubblicato in data 12 aprile 2020.

a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento della Repubblica "occorrendo comunque rimuoverla quantomeno per esigenze di chiarezza e univocità dei precetti cui i cittadini devono attenersi".⁴⁴ Infatti, il parere osserva che l'ordinanza finirebbe anche per ledere "diritti costituzionalmente sanciti" invadendo "per diversi aspetti, settori che la Costituzione assegna alla potestà legislativa statale esclusiva".

Conseguentemente, il parere del Consiglio di Stato è nel senso che sussistano nella fattispecie i presupposti perché si provveda all'annullamento straordinario dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, a tutela dell'unità dell'ordinamento.⁴⁵

Il 30 aprile, in vista dell'avvio della cosiddetta "Fase 2" dell'emergenza, durante un'informativa alla Camera il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha dichiarato che «l'introduzione di misure meno restrittive di quelle disposte su base nazionale non sono possibili» e che sono «da considerarsi, a tutti gli effetti di legge, illegittime», e quindi impugnabili davanti al Tar o alla Corte costituzionale. Il Presidente ha infatti citato il decreto-legge del 25 marzo 2020, con il quale è stata riconosciuta alle regioni la facoltà di adottare misure più stringenti (e non meno) rispetto a quelle stabilite a livello nazionale. Con ciò, il Presidente ha inteso riferirsi ad alcune iniziative prese a livello regionale nei giorni immediatamente precedenti.

Dalla seconda metà di aprile, infatti, sono state emanate diverse ordinanze da parte di vari presidenti di Regione, le quali presentavano evidenti profili di illegittimità.

⁴⁴In tal senso, si veda anche A. CELOTTO, "Emergenza e ordinanze comunali: l'«isola della ragione nel caos delle opinioni» (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020)", sul sito di Giustizia Amministrativa, pubblicato in data 10 aprile 2020.

⁴⁵Per un'analisi critica di tale parere, cfr. A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello stretto di Messina*, in *Consulta Online*, pubblicato in data 10 aprile 2020.

Il governatore della Regione Veneto Luca Zaia, ad esempio, con ordinanza del 27 aprile 2020, n. 43, ha autorizzato gli spostamenti per attività motoria e attività all'aperto su tutto il territorio comunale o di residenza. Tale ordinanza, pertanto, ha eliminato il parametro di prossimità per lo svolgimento dell'attività motoria stabilito a livello nazionale dal D.P.C.M. del 10 aprile 2020.

La stessa ordinanza ha anche garantito lo spostamento individuale, all'interno del territorio regionale, per raggiungere le seconde case di proprietà o imbarcazioni e velivoli di proprietà per lo svolgimento di attività di manutenzione e riparazione; facoltà non consentita nel resto d'Italia.

Il 29 aprile, invece, la presidente della Regione Calabria ha firmato un'ordinanza (n. 37 del 29 aprile 2020) con la quale veniva permessa, dal giorno seguente, la riapertura di attività come bar e ristoranti, prevista a livello nazionale solo a partire dal 1° giugno. Quest'ultima ordinanza è stata impugnata dal Governo innanzi al TAR Catanzaro; il ricorrente chiedeva l'annullamento di tale atto, lamentandone l'illegittimità.

Il giudice amministrativo, con sentenza del 9 maggio 2020 (n. 841), ha accolto il ricorso ed ha annullato l'ordinanza nella parte in cui dispone che è *«consentita la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, Pizzerie, agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto»*.

In particolare, il TAR ha dichiarato tale ordinanza illegittima sotto vari profili : anzitutto, per incompetenza, ossia perché è stato esercitato un potere da parte di chi non ne disponeva la titolarità; inoltre, per carenza di motivazione, ossia perché l'istruttoria effettuata per valutare la praticabilità di una simile misura non prendeva in considerazione molti dei criteri necessari a definire con cura l'applicazione del principio di cautela sanitaria; infine, l'ordinanza è

stata dichiarata viziata anche sotto il profilo dell'eccesso di potere, perché la violazione del principio di leale collaborazione costituisce elemento sintomatico di tale vizio. Infine, il giudice ha ribadito che per i motivi propri dell'emergenza le decisioni debbano essere assunte al massimo livello unitario, guardando al principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 118 in una prudente ottica di adeguatezza.⁴⁶

CAPITOLO IV

GLI ATTI DELL'EMERGENZA: ANALISI E PROBLEMATICHE.

SOMMARIO: 1. La natura degli atti emanati dalle varie autorità durante la situazione emergenziale. Loro inquadramento e collocamento tra le fonti. – 2. L'utilizzo della decretazione d'urgenza e delle ordinanze di necessità ed urgenza nelle situazioni di emergenza.

1. *La natura degli atti emanati dalle varie autorità durante la situazione emergenziale. Loro inquadramento e collocamento tra le fonti.*

Occorre ora soffermarsi sulla collocazione sistematica⁴⁷ dei principali provvedimenti adottati per far fronte all'emergenza Covid-19⁴⁸.

⁴⁶Per un ragionamento approfondito sull'operare del principio di sussidiarietà in questa specifica circostanza, cfr. U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2020, pp. 458-459. Si veda anche U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2020, pp. 1 ss.

⁴⁷Sul punto, R.BIN E G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 323 – 333, pp. 361 – 420.

⁴⁸Per un ulteriore approfondimento, cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, pp. 7-8, pubblicato in data 28 aprile 2020 da AIC in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 3/2020 e consultabile al seguente sito: <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/michele-belletti/la-confusione-nel-sistema-delle-fonti-ai-tempi-della-gestione-dell->

- Decreto-legge:

Il decreto-legge è uno degli strumenti previsti dall'ordinamento giuridico italiano per far fronte a situazioni emergenziali. Si tratta di un atto normativo avente forza di legge, la cui emanazione è di competenza del Governo. La sua previsione, quindi, realizza uno scostamento rispetto alla regola secondo cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere del Parlamento, nel rispetto di una specifica procedura di approvazione del testo legislativo che è descritta dagli articoli 70 e seguenti della Costituzione. Questa deroga al sistema ordinario è eccezionalmente riconosciuta dall'art. 77, comma 2, Costituzione, a fronte di situazioni di straordinaria necessità ed urgenza che non consentano di ricorrere all'iter parlamentare per via delle lunghe tempistiche che di norma questo richiede. Al fine di sanare la carenza di democraticità che è insita nell'attribuzione al Governo del potere di emanare atti aventi forza di legge, questi ultimi sono assoggettati ad una serie di controlli previsti dalla Costituzione: approvazione delle due Camere entro 60 giorni (pena la perdita di efficacia *sin dall'inizio*), promulgazione del Presidente della Repubblica ed eventuale sindacato da parte della Corte Costituzionale⁴⁹.

[emergenza-da-covid-19-mette-a-dura-prova-gerarchia-e-legalita](#); anche M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, Rivista AIC n. 2/2020 pubblicato in data 10 aprile 2020.

⁴⁹Per V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 104, il decreto-legge nasce proprio quale "strumento di eccezione utilizzato per la «gestione» di stati di emergenza diversi dalla guerra" in cui deve assicurarsi "la sopravvivenza dello Stato e dell'ordinamento". Nel medesimo senso cfr. anche F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 513 ss., spec. p. 519, che rilevano come – nella vigente Costituzione – siano gli articoli 77 e 78 Cost. le statuizioni attorno alle quali ruota il problema delle misure da adottare nelle situazioni di crisi o di emergenza.

- Legge di conversione del decreto-legge:

Il decreto-legge, dopo la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, diventa efficace immediatamente. Tuttavia, se non convertito dalle Camere entro 60 giorni, decade retroattivamente.

Dunque, affinché gli effetti del decreto-legge possano essere stabilizzati, è necessaria una legge di conversione del Parlamento, la quale può anche inserire emendamenti che vadano a modificare il testo iniziale del decreto. Il procedimento di conversione presenta, rispetto alla procedura legislativa ordinaria, alcune variazioni, che sono introdotte nei regolamenti parlamentari. Tali variazioni sono dettate in parte dalla necessità di assicurare l'approvazione del disegno di legge in tempi brevi, in parte dall'esigenza di consentire alle Camere di svolgere un controllo diligente sulla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza⁵⁰.

- DPCM e OPCM:

A un grado inferiore nella gerarchia delle fonti si collocano i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) e le Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri (OPCM).

Il DPCM non è annoverato tra le fonti del diritto indicate all'art. 1 delle *Preleggi*. Infatti, si tratta di un atto "amministrativo" che non ha forza di legge: la sua finalità è quella di dare attuazione a disposizioni legislative. In sostanza, è un atto di natura regolamentare.

Il DPCM è un atto di rango secondario, che non passa né al vaglio del Parlamento né a quello del Capo dello Stato. Tuttavia, nella sostanza, pare opportuno definirlo un *atto normativo "atipico"*, che

⁵⁰Sul punto, S. CURRERI, *Il parlamento dell'emergenza*, pp. 20-21, pubblicato in data 12 maggio 2020 da AIC in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 3/2020, consultabile al seguente sito: <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/salvatore-curreri/il-parlamento-nell-emergenza>

allo scopo di fronteggiare la situazione emergenziale può sostituirsi alle fonti normative primarie, pur essendo libero dai vincoli prescritti dall'ordinamento per queste ultime⁵¹. Inoltre, essendo il DPCM – sotto il profilo formale – un atto amministrativo, esso non è soggetto ad alcun controllo da parte del potere pubblico e costituzionale, se non a quello costituito dal possibile sindacato del giudice amministrativo, che deve avvenire però nel rispetto degli stringenti termini di impugnazione previsti dal *codice del processo amministrativo*.

Pertanto, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri finiscono per essere atti sostanzialmente insindacabili, e ciò solleva non pochi dubbi, soprattutto visto come questi atti siano stati adoperati nel corso dell'emergenza da COVID-19 anche per limitare alcune libertà fondamentali costituzionalmente garantite.

Per quanto riguarda le OPCM, l'art. 5 del codice della protezione civile⁵² disciplina i poteri di ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri, che sono esercitati per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile. Tali ordinanze sono caratterizzate da una duplice natura : da un lato, infatti, provenendo da un'autorità amministrativa assumono formalmente la veste di atti amministrativi; dall'altro, sono da considerarsi atti sostanzialmente normativi, in quanto sono indirizzati alla generalità dei consociati e dettano regole di condotta dotate di carattere "innovativo", le quali possono eccezionalmente e temporaneamente derogare alle vigenti leggi dell'ordinamento giuridico, sebbene con il limite del rispetto dei principi costituzionali.

⁵¹ Per altre voci, come G. AZZARITI, *Il Diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati per fronteggiare l'odierna emergenza epidemica non possono essere ritenuti illegittimi, benché la loro adozione non sia conforme a Costituzione, in quanto si tratta di "autoassunzione di un potere extra ordinem che si legittima per via di necessità".

⁵²Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Quindi si differenziano dagli altri atti amministrativi in quanto caratterizzate dalla *atipicità*, la quale consente loro di svolgere una funzione di sussidiarietà rispetto agli strumenti “tipici” previsti dall’ordinamento per fronteggiare situazioni emergenziali.

- Circolari:

Le Circolari sono atti di natura eterogenea e ciò impedisce di ricondurle ad un *unicum* giuridico. Esse non costituiscono fonti del diritto, in quanto sono considerate alla stregua di “meri atti interni dell’amministrazione”. Nonostante ciò, dottrina e giurisprudenza hanno proposto diverse classificazioni al fine di individuarne il regime d’impugnazione, prendendo come modello le “circolari inter-organiche”, vale a dire quelle che intervengono tra organi appartenenti al medesimo plesso amministrativo e collocati tra loro in rapporto di gerarchia; queste circolari si distinguono in interpretative, informative e normative⁵³.

Le “circolari normative”, con riferimento all’emergenza sanitaria in atto, sembrano costituire la categoria meglio sovrapponibile alle circolari adottate dal Ministero della Salute. In particolare, le circolari normative contengono regole che hanno la funzione di integrare le disposizioni legislative, alla stregua di veri e propri atti regolamentari; di conseguenza, esse vengono assoggettate al regime previsto, appunto, per i regolamenti.

- Ordinanze di necessità ed urgenza (Regioni e sindaci):

Le ordinanze di necessità ed urgenza (o ordinanze contingibili e urgenti) sono provvedimenti amministrativi⁵⁴ che impongono doveri

⁵³V. LOPILATO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, edizione 2019, p. 94.

⁵⁴Per un approfondimento sulla natura amministrativa e non di atto avente forza di legge delle ordinanze, si veda R. CAVALLLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d’emergenza*, in *Giustizia insieme*, pubblicato in data 15 maggio 2020.

positivi o negativi. Esse possono essere emanate in casi eccezionali di particolare gravità da taluni organi della Pubblica Amministrazione.

In particolare, sono ordinanze di necessità ed urgenza quelle emanate dal sindaco, quale ufficiale del Governo, nonché dal prefetto in caso d'inerzia del sindaco; oppure quelle emanate dal Presidente della Giunta Regionale in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica.

Queste ordinanze possono derogare alle leggi vigenti dell'ordinamento e sospenderle, ma solo temporaneamente. Infatti, esse possono avere efficacia solo per il periodo di tempo necessario, corrispondente alla durata dell'emergenza. Inoltre, il controllo sull'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti non è rimesso ad un vaglio parlamentare, bensì al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

2. L'utilizzo della decretazione d'urgenza e delle ordinanze di necessità ed urgenza nelle situazioni di emergenza.

Il decreto-legge nasce quale strumento di eccezione utilizzato per la gestione di stati straordinari di necessità ed urgenza in situazioni di emergenza, diverse dalla guerra in cui deve assicurarsi la sopravvivenza dello Stato e dell'ordinamento mediante l'esercizio straordinario da parte del Governo di potestà legislative normalmente di spettanza parlamentare.⁵⁵ Il decreto-legge, infatti, costituisce proprio lo strumento designato appositamente nel nostro sistema costituzionale per fronteggiare le situazioni di necessità ed urgenza⁵⁶

⁵⁵ Sul punto, si veda l'articolo della rivista "Nomos: le attualità nel diritto" *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale* a cura di F. PETRINI.

⁵⁶ Per ulteriori precisazioni sul punto si veda *La decretazione d'urgenza al tempo del Coronavirus*: <https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/decretazione-urgenza-tempo-coronavirus/2261.html>

prevedendo anche limitazioni dei diritti individuali necessarie per prevenire la diffusione, in questo caso, del contagio ed è costituzionalmente regolamentato dall'art 77. E' bene sin da subito sottolineare come il decreto, dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica, entri in vigore subito dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, proprio a causa della funzione che dovrebbe assolvere e cioè quella di far fronte a particolari situazioni emergenziali urgenti ed indifferibili temporalmente, indi per cui prevedere un periodo di *vacatio*, sarebbe del tutto antitetico alla *ratio* di questo fondamentale atto dotato di forza di legge. Ed inoltre, un'altra fondamentale caratteristica della decretazione d'urgenza, è data dal fatto che gli effetti prodotti dalla stessa, siano sì istantanei, ma anche del tutto provvisori, in quanto i decreti-legge perdono efficacia *ab initio* se il Parlamento non provvede a convertirli in legge entro e non oltre sessanta giorni dalla loro pubblicazione in G.U.⁵⁷. La disciplina del decreto-legge è, come sopra detto, contenuta nell'art. 77 della Costituzione, e, nella l. 400/1988, in particolare, nell'art. 15; l'art. 15 della Legge del 23 Agosto 1988 n. 400 ha disposto che i provvedimenti provvisori con forza di legge devono essere presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con l'indicazione nel preambolo delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione e che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Il potere di adottare decreti-legge può essere esercitato solamente quando ricorrano tre presupposti (fissati in maniera chiara, precisa e circostanziata dall'art. 77, comma 2 Cost.); si tratta di:

⁵⁷In tal senso, si veda anche l'articolo della rivista "Ius in itinere" a cura di Federico Muzzati, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza e l'attuale situazione sanitaria emergenziale*, pubblicato in data 2 aprile 2020.

1. "Casi straordinari"
2. Di "necessità"
3. Di "urgenza"

Per caso straordinario si deve intendere ogni fatto imprevedibile, naturale o sociale, che mette in pericolo la vita, l'incolumità o i beni della persona; mentre necessità ed urgenza derivano da ungiudizio espresso dal Governo per cui si rende necessario non affrontare l'*iter parlamentare*⁵⁸ e ciò che è indispensabile è che gli effetti vengano prodotti immediatamente.

Il Governo ha travisato il significato dei tre requisiti previsti costituzionalmente, attraverso cui si può addivenire alla decretazione di urgenza, iniziando ad abusare in maniera davvero ampia e preponderante di questo strumento. L'incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza genera l'incremento della decretazione d'urgenza. L'iter di conversione in legge dei decreti-legge, unita alle difficoltà crescenti che la stessa diffusione del contagio da Coronavirus sta determinando rispetto alla possibilità "fattiva" di riunirsi dei parlamentari, rende quanto mai straordinariamente necessario e urgente che, ai sensi dell'art. 77 Cost., il perdurare dell'emergenza Covid19 sia regolata da poteri normativi del Governo, senza intervento del Parlamento. Qualora si dovesse realizzare la mancata conversione del decreto-legge, il Governo non risulta spogliato dal potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, ma l'intervento governativo *"non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi*

⁵⁸ Sul punto, l'articolo del Quotidiano *Altalex*: <https://www.altalex.com/documents/news/2017/03/31/poteri-amministrazione-per-fronteggiare-le-emergenze>

sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura "straordinaria".⁵⁹

Per fronteggiare l'attuale situazione sanitaria emergenziale, non solo italiana, ma mondiale, sulla scorta delle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), l'esecutivo, ha prontamente emanato un decreto-legge, il numero 6, in data 23 febbraio 2020, intitolato "misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19". Lo scopo principale del decreto è quello di cercare, per quanto possibile, di contenere e limitare, il contagio, e l'epidemia che è in atto nel nostro Paese, andando a prevedere per i soggetti che sono stati a contatto con chi poi sia risultato positivo al tampone, la misura preventiva dell'isolamento domiciliare, o c.d. quarantena, per evitare la propagazione incontrollata di questo nuovo virus.

La situazione dal 23 febbraio, ad oggi, è decisamente evoluta rapidamente, indi per cui, anche le misure governative, hanno dovuto susseguirsi a stretto giro più volte, per provare ad attuare ancor più specificamente, dettagliatamente, e territorialmente, le generali previsioni di gestione e di contenimento dell'attuale epidemia in corso previste dal decreto-legge n. 6/2020.

Per fare ciò, il Governo si è correttamente avvalso della possibilità offerta dai vari decreti-legge e ha proseguito l'azione anti-contagio facendo in seguito ripetutamente ricorso (in modo del tutto legale e costituzionale) ai propri DPCM (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri)⁶⁰, per garantire l'applicazione tempestiva di misure urgenti e concrete (e di volta in volta mutevoli in base

⁵⁹M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffrè Editore, 2010, p. 116.

⁶⁰Che, peraltro, sono anch'essi delle ordinanze, pur se adottate nella forma – tipica per quell'organo – di decreto (cfr. E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Instant Forum Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del coronavirus, 18 marzo 2020, p. 4;).

all'andamento epidemiologico) volte al contenimento della diffusione del virus Covid-19. Il DPCM è, al pari dei decreti ministeriali, un atto amministrativo⁶¹, che non ha forza di legge (al contrario del decreto-legge e del decreto legislativo delegato), e che al pari dei decreti ministeriali, ha il carattere di fonte normativa secondaria, e ha lo scopo di attuare norme giuridiche, ovvero di varare eventualmente dei regolamenti. A differenza del decreto-legge non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento, ed è sottratto, a seguito di eventuale sollevamento di questione di legittimità costituzionale, al vaglio della Consulta. Ecco, perciò, come è ben intuibile, il motivo per cui nel caso di specie si è ricorsi a tale tipo di strumento, e cioè, per dare dettagliata, chiara, e specifica attuazione, volta per volta, alle generali norme di contenimento dell'epidemia in corso, previste nel decreto-legge n. 6/2020, intervenendo per fronteggiare le nuove emergenze, e sfide, che si stanno susseguendo in Italia.

Oltre alle norme costituzionali attributive di poteri straordinari, la legislazione vigente conferisce ulteriormente poteri ad organi amministrativi volti ad adottare ordinanze in deroga al diritto vigente con il precipuo fine di far fronte a situazioni di emergenza.

Le ordinanze di necessità ed urgenza sono atti straordinari adottati da autorità amministrative in deroga alla normativa vigente in casi impreveduti, eccezionali ed urgenti, ma devono comunque osservare i principi generali dell'ordinamento giuridico vigente e le norme costituzionali, a fronte dei quali i poteri amministrativi ordinari sarebbero del tutto insoddisfacenti. È doveroso porre attenzione su

⁶¹ In tal senso, si veda anche l'articolo del Quotidiano *Punto Sicuro*: <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/coronavirus-covid19-C-131/coronavirus-dl-dpcm-sono-conformi-alla-costituzione-AR-20057/>

un sottotipo delle ordinanze ultime citate, ossia le ordinanze contingibili ed urgenti; nell'ipotesi di ordinanze contingibili ed urgenti il relativo potere può derogare al diritto vigente al fine di far fronte a situazioni straordinarie, da affrontare e risolvere tempestivamente, tramite ordinanze (atipiche) il cui contenuto è determinato dall'autorità amministrativa in relazione alla situazione emergenziale determinatasi in concreto. Ne deriva che le ordinanze contingibili ed urgenti dovrebbero avere un campo di applicazione assai limitato e circoscritto. Nelle ordinanze di necessità (non contingibili ed urgenti) l'esercizio del potere derogatorio opera nel rispetto del principio di legalità in quanto il legislatore non si limita all'indicazione dei presupposti legittimanti, prevedendone espressamente la tipologia e consistenza. In presenza del potere di ordinanza, si attua una proporzione tra due elementi: i presupposti di tale potere (necessità e urgenza) e la deroga più o meno ampia all'ordinario criterio di separazione delle competenze dei diversi pubblici poteri.

La relazione tra detti elementi è inscindibile in quanto il fatto emergenziale determina e porta alla luce interessi meritevoli di tutela che non possono essere garantiti con l'esercizio dei poteri ordinari e pertanto la *forza derogatoria*, riconosciuta in termini di eccezione, costituisce il mezzo attraverso il quale i citati interessi vengono presi in considerazione dall'ordinamento. Naturalmente l'esercizio del potere d'ordinanza deve essere strettamente congruo e adeguato all'evento emergenziale presentatosi in concreto. La *ratio* del potere d'ordinanza contingibile ed urgente è data dal necessario suo radicamento su un evento che effettivamente presenti i caratteri della *contingibilità* (intesa come esistenza di un fatto non prevedibile di durata limitata), della *necessità* (intesa come inefficienza ed inutilità dei mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento), e dell'*urgenza* (cioè la

non rinviabilità dell'azione in relazione alla previsione di danno incombente).

Nella prassi, però, si è assistito ad un continuo e massiccio ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza anche in situazioni che non avevano nulla di imprevedibile ed urgente, così che la dottrina si è espressa in termini di "normalizzazione del potere emergenziale", di "emergenza permanente", di passaggio dal "diritto dell'emergenza all'emergenza del diritto".

La Legge 24 Febbraio 1992 n. 225 (legge istitutiva del Servizio nazionale della Protezione Civile) ha strutturato due distinte forme di intervento : la prima, *ex ante*, che mira a prevedere e quindi ad evitare il fatto calamitoso o comunque ad evitare o limitare le pregiudizievoli conseguenze che tale fatto, seppur non evitabile, può generare; la seconda, *ex post*, tende a prendere ogni misura idonea a fronteggiare e superare in tempi brevi lo stato di emergenza.

Le ordinanze necessitate della Protezione Civile presuppongono la dichiarazione a monte dello stato di emergenza ad opera del Consiglio dei Ministri che, adottata da ultimo nella forma di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, autorizza l'esercizio necessitato di ordinanza anche in deroga ad ogni disposizione vigente, fermo restando il rispetto dei *principi generali dell'ordinamento giuridico* e delle norme dell'Unione Europea. Tale potere inizialmente è stato posto dalla legge in relazione a "calamità naturali, catastrofali o altri eventi che, per intensità di estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (art. 2 lett c. della Legge n. 225/1992). Nella suddetta legge, però non appare per nulla chiara la distinzione tra calamità naturale e artificiale e soprattutto tra calamità e catastrofi e non era nemmeno specificato il significato di "altri eventi". Detta legge, pertanto, ha dato luogo a qualche perplessità e preoccupazione che si sono presto trasformate

in allarme quando con la Legge n. 401/2001 si è valorizzato il concetto di evento, introducendo nella legge l'art. 5-bis che prevedeva l'attivazione del potere di ordinanza non in relazione ad un fatto emergenziale, bensì al verificarsi dei cosiddetti "grandi eventi" che determinano situazioni di grave rischio rientrando nella competenza del dipartimento della Protezione Civile ed essendo diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza. Non rinvenendosi, però, nella norma attributiva del potere alcun cenno in ordine alla ordinarietà o straordinarietà del cd "grande evento", si è autorizzata la Protezione Civile ad emanare ordinanze in deroga per far fronte non solo a fatti naturali che sfuggono alla volontà e al controllo umano, ma anche a grandi eventi determinati dalla condotta umana ed espressamente voluti ed organizzati e, in quanto tali, non inaspettati né imprevedibili.

I numerosi e consistenti interventi del giudice penale volti a contrastare i ripetuti episodi di illegalità e malcostume legati ad un uso forzato del regime derogatorio in relazione ai "grandi eventi", hanno indotto il legislatore ad intervenire di nuovo procedendo ad una riscrittura, delle disposizioni più controverse della Legge n. 225/1992. Prima di tutto viene eliminato il riferimento ai "grandi eventi" individuando i presupposti legittimanti del potere nelle "calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari durante limitati e prefigurati periodi di tempo". Si stabiliscono, inoltre, dei termini per la dichiarazione dello stato di emergenza, ponendosi l'accento sul fattore temporale : l'ordinanza "madre" deve indicare la durata (non superiore a sessanta giorni ed eventualmente prorogata per non più di ulteriori quaranta) e l'estensione territoriale dell'emergenza in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli

eventi ed, inoltre, deve indicare l'amministrazione competente in via ordinaria a coordinare gli interventi successivi alla scadenza del termine di durata dello stato d'emergenza.

Successivamente, con Legge n. 119 del 15 ottobre 2019, si interviene nuovamente sulla precedente legge n. 225/1992 elevando la durata massima dell'emergenza a centottanta giorni, prorogabili sino ad ulteriori centottanta ed individuando l'amministrazione competente in via ordinaria non più nella "deliberazione dello stato di emergenza" del Consiglio dei Ministri, ma nell'ordinanza di subentro emanata allo scadere dell'emergenza.

In conclusione, in tale contesto, la novità per l'Italia è stata l'adozione di un'ingente decretazione d'urgenza, che a livello legislativo si traduce nell'emissione di decreti o ordinanze di Protezione Civile, che potranno essere poi selezionati, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e in via sussidiaria dal Presidente della giunta regionale o in via residuale dai Sindaci, rispettivamente con decreti (in luogo alle ordinanze di Protezione Civile) o con ordinanze contingibili ed urgenti, fermo restando per tutti i limiti dettati dal "principio di adeguatezza" o dal "principio di proporzionalità", entrambe in ragione del rischio effettivamente presente sul territorio nazionale o in parti di esso⁶².

CAPITOLO V

TABELLA RIASSUNTIVA

⁶²Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza* consultabile al seguente indirizzo : <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1083-pandemia-2020-decreti-e-ordinanze-d-emergenza>

Governo	DPCM	MINISTERI Salute, Interno ...	ORDINANZE PROTEZIONE CIVILE	ORDINANZE REGIONI	Decisioni giurisprudenziali TAR
				FVG	
Delibera Consiglio dei Ministri 31 gennaio (stato di emergenza)		ORDINANZE Ministero Salute 25 gennaio 30 gennaio 21 febbraio	<u>N 630, 3 febbraio</u> <u>N 631, 6 febbraio</u> <u>N 633, 12 febbraio</u> <u>N 635, 13 febbraio</u> <u>N 637, 21 febbraio</u> <u>N 638, 22 febbraio</u>		
DL n 6 / 23 febbraio	DPCM 23 febbraio DPCM 25 febbraio DPCM 1 marzo	ORDINANZE Ministero Salute 23 febbraio 24 febbraio Ministero dell'Economia e delle Finanze Decreto 24 febbraio	<u>N 639, 25 febbraio</u> <u>N 640, 27 febbraio</u> <u>N 641, 28 febbraio</u> <u>N 642, 29 febbraio</u> <u>N 643, 1 marzo</u>	Ordinanza Del 23.02.2020 Ordinanza Del 25.02.2020 Ordinanza contingibile ed urgente Ordinanza N.1 Del 1.03.2020	Tar MARCHE 27 febbraio Accoglimento dell'istanza di annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell' Ordinanza n.1, 25 febbraio 2020 della Regione , perché emessa in assenza del presupposto individuato dall'art. 1,1 d.l. n. 6, 23 febbraio 2020.
DL n 9 / 2 marzo Delibera del Consiglio dei Ministri 5 marzo Legge n 13 / 5 marzo	DPCM 4 marzo		<u>N 644, 4 marzo</u>		Ordinanza TAR Marche n. 63/2020 del 4 marzo

Governato	DPCM	MINISTERI Salute, Interno ...	ORDINANZE PROTEZIONE CIVILE	ORDINANZE REGIONI	Decisioni giurisprudenziali TAR
				FVG	
DL n 11 / 8 marzo	<u>DPCM</u> 8 marzo <u>DPCM</u> 9 marzo		N 645, 8 marzo N 646, 8 marzo		
DL n 14 / 9 marzo	<u>DPCM</u> 11 marzo #IoRestoaCasa	<u>ORDINANZE</u> Ministero Salute 12 marzo 14 marzo 15 marzo	N 648, 9 marzo <u>N 650, 16 marzo</u>	Ordinanza contingibile ed urgente <u>Ordinanza N. 2 Del</u> <u>13.03.2020</u>	
DL n 18 / 17 marzo Decreto "Cura Italia"	<u>DPCM</u> 22 marzo	<u>ORDINANZE</u> Ministero Salute 20 marzo 22 marzo	<u>N 651, 19 marzo</u> <u>N 652, 19 marzo</u> <u>N 654, 20 marzo</u>	Ordinanza contingibile ed urgente <u>Ordinanza N. 3 Del</u> <u>19.03.2020</u> superata da <u>Ordinanza N. 4 del</u> <u>21.03.2020</u>	TAR CAMPANIA 18 marzo Rigetto dell'istanza di annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell' Ordinanza del Presidente della Giunta regionale n.15 del 13 marzo 2020 , e del Chiarimento del Presidente della Giunta regionale n.6 del 14 marzo 2020, atti che vietavano l'attività sportiva all'aperto. TAR CAMPANIA 24 marzo Rigetto di analoga istanza. 30/05/2020
30/05/2020					

Governo	DPCM	MINISTERI Salute, Interno ...	ORDINANZE PROTEZIONE CIVILE	ORDINANZE REGIONI	Decisioni giurisprudenziali TAR
				FVG	
DL n 19 / 25 marzo	<p>Modifiche allegato 1 DPCM 22 marzo</p> <p>DPCM 28 marzo</p> <p>DPCM 1 aprile</p>	<p>Ministero dell'Economia e delle Finanze Decreto 25 marzo</p> <p>Ministero dello Sviluppo Economico Decreto 25 marzo</p> <p>Ministero dell'Interno Circolare 31 marzo Rivolta ai prefetti (interpretazione norme in vigore riguardo agli spostamenti)</p>	<p>N 655, 25 marzo</p> <p>N 656, 26 marzo</p> <p>N 658, 29 marzo</p> <p>N 659, 1 aprile</p> <p><u>N 660, 5 aprile</u></p>	<p>Ordinanza contingibile ed urgente</p> <p>Ordinanza N. 5 del 25.03.2020</p> <p>Ordinanza N. 6 del 3.04.2020 (trasporto)</p> <p>Ordinanza N. 7 del 3.04.2020</p>	<p>Parere del Consiglio di Stato n. 260/2020 del 7 aprile</p>
<p>DL n 22 / 8 aprile "Decreto Scuola "</p> <p>DL n 23 / 8 aprile 400 miliardi di prestiti alle imprese</p> <p>Decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 30/05/2020</p>	<p>DPCM 10 aprile</p>		<p>N 663 / 18 aprile</p> <p>N 664 / 18 aprile</p> <p>N 665 / 22 aprile</p> <p>N 666 / 22 aprile</p> <p>N 667 / 22 aprile</p>	<p>Ordinanza N. 8 del 7.04.2020 (mascherine obbligatorie su mezzi di trasporto pubblici, chiusura supermercati per lunedì 13.04.2020 Pasquetta)</p> <p>Ordinanza N. 9 del 11.04.2020</p> <p>Ordinanza N. 10 del 13.04.2020</p>	<p>30/05/2020</p>

Governo	DPCM	MINISTERI Salute, Interno ...	ORDINANZE PROTEZIONE CIVILE	ORDINANZE REGIONI	Decisioni giurisprudenziali TAR
				FVG	
<p>LEGGE n 27 / 24 aprile Conversione in legge del DL “Cura Italia”</p> <p>DL n 28 / 30 aprile Intercettazioni ed allerta Covid 19</p>	<p>DPCM 26 aprile “Fase 2” Convivenza con il virus</p>	<p>23 aprile CIRCOLARE n. 0108129 Ministero dello Sviluppo Economico</p> <p>26 aprile ORDINANZA Del Commissario straordinario emergenza epidemiologica Covid 19 n. 11 Prezzi massimi di vendita al consumo delle mascherine facciali</p> <p>30 aprile DECRETO Ministero della Salute Adozione criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui allegato 10, DPCM 26 aprile</p>	<p>N 669 / 24 aprile</p>	<p>Ordinanza N. 11 del 26.04.2020 È permesso svolgere “servizio da asporto” a ristoranti e bar. È consentito svolgere attività motoria e in bicicletta nel comune.</p> <p>Ordinanza N. 12 del 3.05.2020 “Fase 2” Deroghe spostamenti</p> <p>Ordinanza N. 13 del 3.05.2020 Trasporto pubblico locale (TPL)</p>	

Governo	DPCM	MINISTERI Salute, Interno ...	ORDINANZE PROTEZIONE CIVILE	ORDINANZE REGIONI	Decisioni giurisprudenziali TAR
				FVG	
<p>DL n 29 / 10 maggio</p> <p>Decreto anti- scarcerazioni mafiosi</p> <p>DL n 30 / 10 maggio</p> <p>Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2</p> <p>DL n 33 / 16 maggio</p> <p>DL n 34 / 19 maggio</p> <p>“Decreto Rilancio”</p> <p>Legge n 35 / 22 maggio</p> <p>Conversione in legge del DL n 19 / 25 marzo</p>	<p>DPCM 17 maggio</p> <p>DPCM 18 maggio</p>	<p>4 maggio DECRETO Ministero dello Sviluppo Economico</p> <p>Modifica degli allegati 1, 2 e 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020</p>	<p><u>N 672 / 12 maggio</u></p> <p><u>N 673 / 15 maggio</u></p>	<p>Ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'articolo 32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833</p> <p>Ordinanza N. 14 del 17.05.2020</p> <p>“Fase 2” Linee guida per le riaperture</p> <p>Ordinanza N. 15 del 17.05.2020 in materia di Trasporto Pubblico Locale</p>	<p>Sentenza del TAR Calabria n. 841/2020 del 9 maggio</p>