

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) stanziava 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>

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'improvvisе 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. CAVALLO 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>