

14 LUGLIO 2021

Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso»  
delle ordinanze *extra ordinem* dei  
Presidenti regionali

di Gavina Lavagna  
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze *extra ordinem* dei Presidenti regionali\*

**di Gavina Lavagna**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

**Abstract [It]:** Il lavoro analizza la natura e l'evoluzione delle ordinanze adottate dai Presidenti di Regione nel corso dell'epidemia da Covid-19. Questi atti, precedentemente poco considerati in relazione al loro impiego quanto limitato, hanno progressivamente assunto nel corso della fase pandemica rilevanza fino a divenire gli strumenti normativi di maggiore utilizzo durante l'emergenza.

**Abstract [En]:** The work examines the nature and evolution of ordinances adopted by the Presidents of the Region during the Covid -19 health emergency. These acts, previously little considered in relation to their limited use, gradually assumed relevance during the pandemic phase until they became the most used regulatory instruments during the emergency.

**Parole chiave:** Covid-19, Regioni e Presidenti Regionali, Poteri di Emergenza, Ordinanze, Corte Costituzionale

**Keywords:** Covid-19, Regions and Regional Presidents, Emergency Power, Ordinances, Constitutional Court

**Sommario:** **1.** Introduzione. **2.** La ricognizione normativa delle ordinanze contingibili e urgenti in ambito sanitario. **3.** Il primo *step* dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19. **4.** L'avvio della stagione delle ordinanze regionali. **5.** Il Decreto legge 25 marzo 2020, n.19. Un nuovo binario per le Regioni. **6.** Il Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33 e il cambiamento di rotta del ruolo di intervento delle Regioni. **7.** Il "periodo" dell'emergenza Covid-19. **8.** Le reazioni delle Regioni nella seconda ondata dell'epidemia. **9.** La Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021 decide a chi spetta determinare le misure di contrasto alla pandemia. **10.** Conclusioni.

## 1. Introduzione

Sebbene la fase acuta dell'emergenza sanitaria causata dal virus Covid-19 sembrasse all'inizio dell'estate in gran parte superata, ci siamo trovati invece, con l'inizio dell'autunno, in uno stato di accelerazione della pandemia che, giorno dopo giorno, ha evidenziato rilevanti segnali di allerta legati ad un progressivo aumento della trasmissione dei contagi e dei ricoveri.

Una realtà dunque che, sebbene anticipata dagli scienziati e dagli infettivologi, ci eravamo illusi di non dover nuovamente affrontare ad un livello di allarme e di criticità così tanto elevato.

Tenendo conto che la situazione emergenziale è persistita per molti mesi e lo stato di rischio e di pericolosità è risultato esteso su tutto il territorio, e non circoscritto invece ad alcune zone, come emergeva nella cosiddetta Fase 1 che riscontrava nella Regione Lombardia il punto centrale di diffusione e di espansione del virus, è stato obbligatorio e doveroso mantenere quanto mai attive iniziative di

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

carattere straordinario ed urgente intraprese precedentemente, e aggiungerne di nuove, al fine di fronteggiare in modo adeguato in tutto il Paese, la situazione di rischio pandemico per la collettività.

Il Covid-19 ci ha posto, e ci pone quotidianamente, di fronte ad una situazione di tipo emergenziale, che diversamente da altre che in molte circostanze ci siamo trovati ad affrontare, legate ad emergenze e logiche di carattere politico ovvero di carattere reale, come terremoti o alluvioni, appare alquanto differente perché, seppure riconducibile ad emergenza nella sua connotazione di catastrofe naturale, è risultata e risulta invece, alquanto diversa, perché sconosciuta. L'emergenza Coronavirus si presenta a tutti gli effetti non solo un'emergenza, ma un'emergenza del tutto nuova di cui le istituzioni non sono state e non sono ancora in grado di prevederne a pieno, né l'entità, né, tantomeno, la durata<sup>1</sup>.

Nel mentre le autorità mediche competenti si sono mosse al fine di combattere il virus per scongiurare l'epidemia, attraverso la sperimentazione e diffusione di un vaccino, che oggi è diventata realtà, le istituzioni, con l'adozione di una sequenza di provvedimenti di natura precauzionale emanati tanto a livello nazionale che in ambito regionale e locale, hanno tentato, e tentano di arginare, per quanto sia stato ed è possibile, e con risultati altalenanti, la diffusione del contagio e la propagazione della malattia.

Il 31 gennaio 2020, a seguito dello stato di emergenza globale dichiarato da parte dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS)<sup>2</sup>, il Consiglio dei Ministri, al fine di fronteggiare l'emergenza Covid -19, ha deliberato per sei mesi, fino al 31 luglio 2020, lo stato di emergenza nazionale sulla base del nuovo "Codice della protezione civile" adottato con Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1; come riportato all'art.1, comma 1, della Delibera del Consiglio dei Ministri recante *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, lo stato *de quo* è proclamato per effetto dell'art.7, co.1, lett. c), e dell'art. 24, co.1, del Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, e al contempo il comma 2 dello stesso art. 24 chiarisce che gli interventi da adottare durante lo stato di emergenza sono indicati nel successivo art.25, comma 2 lettere a) e b), nella forma di "ordinanze emanate dal Capo dipartimento della Protezione Civile in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea".

La diffusione dell'epidemia all'interno del territorio a partire dalla fine di gennaio 2020 ha reso necessaria l'adozione di provvedimenti e misure di carattere straordinario rivolte a rendere quanto più possibile contenuto il numero dei contagi e tutelare la salute dei cittadini, con la costruzione di un quadro

---

<sup>1</sup> G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2021. L'Autrice ritiene innegabile che «questa emergenza sia una situazione che perdura nel tempo, che induce le pubbliche autorità all'uso di poteri derogatori (anche rispetto a norme di rango costituzionale), i quali non possono essere specificati tassativamente e preventivamente, con tutto ciò che ne consegue in termini di effettiva protezione dei diritti oggetto di restrizione».

<sup>2</sup> L' Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'«Emergenza Internazionale di Salute Pubblica» il 30 gennaio 2020. L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato lo stato di Pandemia in relazione alla diffusione a livello globale del COVID-19.



normativo emergenziale di tipo derogatorio rispetto a quello ordinario e per questo rivolto a predisporre gli strumenti ritenuti più utili ed efficaci, per il contenimento della pandemia.

Nell'ambito di questa inaspettata realtà che ci siamo trovati ad affrontare, e che ancora stiamo vivendo, il sistema delle fonti ha subito uno “stordimento”<sup>3</sup> sicché, se a livello nazionale si profila costituito da una molteplicità di atti adottati da parte delle istituzioni statali dichiarate competenti (Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio, Commissario Straordinario e Capo Dipartimento della Protezione Civile), attraverso l'adozione di deliberazioni, decreti legge, circolari, ordinanze, invece, in ambito regionale e locale si è assistito alla produzione senza precedenti da parte dei Presidenti delle Regioni, tanto a Statuto ordinario che a Statuto Speciale, quanto dei Sindaci dei Comuni, di ordinanze contingibili e urgenti quali strumenti rivolti «ad adeguare la norma nazionale alla criticità sorta all'interno dei territori interessati»<sup>4</sup>.

## **2. La ricognizione normativa delle ordinanze contingibili e urgenti in ambito sanitario**

Sulla base di quanto fino a qui premesso risulta quanto più interessante ai fini della nostra indagine soffermarci sull'analisi della categoria delle ordinanze regionali contingibili e urgenti, provvedimenti questi che, nell'ambito della realtà che stiamo attraversando hanno costituito per gli operatori del diritto uno strumento, anche se non nuovo, senza dubbio fino ad oggi poco utilizzato e di conseguenza poco conosciuto che invece, con il diffondersi della pandemia, è entrato con forza nel paradigma legale al fine di fronteggiare l'evolversi dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Si è assistito di fatto, come avremo modo di analizzare, ad un protagonismo delle Regioni che, a ritmo incessante durante l'emergenza, hanno emanato un numero senza precedenti di ordinanze per via del atteggiamento eccessivo, fino a diventare talvolta teatrale e pittoresco, di alcuni Presidenti di Regione autoproclamatisi Governatori di voler intervenire, attribuendo di fatto all'ordinanza, non solo un ruolo diverso da quello suo proprio, ma anche di disorientamento ed incertezza per il cittadino.

La disciplina relativa alle ordinanze *extra ordinem* in ambito sanitario è contenuta nell'art.32 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) la quale prevede in capo al Ministro della Salute il potere «di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni».

---

<sup>3</sup> 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 AIC, 3, 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio AIC, 3, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2, 2020 e in *Consulta on line, Liber amicorum* per il Prof. Pasquale Costanzo, 11 aprile, 2020.

<sup>4</sup> V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, paper-20 maggio 2020.

Anche il Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale, può adottare ordinanze contingibili e urgenti «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale» secondo il disposto previsto dall'art. 117 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato e delle Regioni agli Enti locali in attuazione del Capo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dell'art. 50 del TUEL (Testo Unico degli Enti locali). In particolare il comma 6 del TUEL specifica che in caso l'emergenza interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti secondo le suddette disposizioni. Nel quadro di questa breve rassegna formale delle ordinanze *extra ordinem* occorre di poi evidenziare che il Nuovo Codice della Protezione Civile, così come approvato con Decreto legislativo n.1 del 2018, e che, come è noto, sintetizza in un corpo unitario tutta la disciplina normativa sviluppatasi in tema di protezione civile a partire dall'emanazione della Legge n. 225 del 1992 istitutiva del Servizio Nazionale di Protezione Civile, prevede e regola, ex art. 25, le ordinanze emergenziali e, il comma 11 del suddetto articolo, autorizza le Regioni a regolare con leggi proprie «provvedimenti con finalità analoghe» a quanto previsto dal presente articolo. Dunque ordinanze emergenziali della Regione «da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'art. 24, comma 7». E se in riferimento alla titolarità del potere di ordinanza l'art. 25, del Codice del 2018 nulla riferisce a riguardo, questo risulta disposto invece all'articolo 5 secondo comma cui spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo non diversamente stabilito dalla deliberazione dello stato di emergenza che indica la possibilità di assegnare il potere in oggetto ad altri soggetti, come il Capo Dipartimento della Protezione Civile o altri commissari delegati. In questa categoria rientra la possibilità da parte del Presidente del Consiglio di nominare, come Commissario delegato, il Presidente della Regione con a lui attribuito il potere di adottare ordinanze, anche nell'ambito di specifici settori riservati allo Stato<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> S. AGOSTA, *Il potere di ordinanza contingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa*, Torino, 2011; A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012; A. CARDONE, *IL baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *osservatoriosullefonti.it*, Fascicolo speciale, 2020; A. G. P., DOLSO, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di «emergenza»*, in *Le Regioni*, n. 3, 1996, 557 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; L. GIAMPAOLINO, *Il Servizio Nazionale di Protezione Civile*, Milano, 1993; F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statalistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e Società*, 2001, 137 ss.; C. IANNELLO, *Riflessioni su alcune conseguenze ordinamentali prodotte dall'emergenza Covid dalle limitazioni delle libertà costituzionali alla riemersione del sistema parallelo di amministrazione extra ordinem*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1, 2021; M. MALO, *La nuova legge sulla protezione civile*, in F. S. SEVERI (a cura di), *La protezione Civile*, C. n. r., Roma, 1995, 20; G., MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la L. n. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, 506 ss.; G., MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003; A. MORRONE, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del «diritto eccezionale» nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 1997; F. PEDRINI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 189 ss.; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti- legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, 2009, spec.; F. RAIA, *Le ordinanze di necessità ed urgenza*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto*

### 3. Il primo *step* dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19

Il primo atto adottato per far fronte alla crisi pandemica, quando ancora non mostrava la drammaticità che progressivamente avrebbe assunto, è stata la deliberazione del 31 gennaio 2020 con cui il Consiglio dei Ministri ha dichiarato, per la durata di sei mesi, più volte prorogato<sup>6</sup>, lo stato di emergenza sanitaria nazionale, affidando il compito di attuare le necessarie misure di prevenzione, con ordinanze emanate dal Capo Dipartimento della Protezione civile, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico. Si è assistito pertanto in questa fase all'attribuzione per delega del potere di ordinanza da parte del Presidente del Consiglio al Capo del Dipartimento della Protezione civile, secondo il disposto del citato art. 25, comma 2, del nuovo Codice della Protezione Civile. Ed è sulla base di quanto indicato che, infatti, nel periodo di tempo trascorso tra il 3 febbraio e il 22 febbraio 2020 sono state adottate una serie di ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della Protezione civile attuative dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri, ordinanze queste<sup>7</sup> che hanno rappresentato i primi provvedimenti della Protezione civile per coordinare gli interventi necessari al soccorso e all'assistenza della popolazione interessata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, e per garantire il funzionamento dei servizi pubblici e disporre l'istituzione del Comitato tecnico scientifico di supporto al Capo Dipartimento<sup>8</sup>.

A fronte della progressiva diffusione del contagio che ha condotto, come è noto, ad attribuire al fenomeno Covid-19 le proporzioni di una pandemia, il Ministro della Salute, in seguito all'identificazione epidemiologica di alcuni pazienti ricoverati negli ospedali di comunità ristrette quali quelle dei Comuni di Lodi e di Codogno, in un clima di massima collaborazione, ha deciso di adottare due distinte ordinanze, datate 21 e 22 febbraio, d'intesa con i Presidenti della Regione Lombardia e della regione Veneto, secondo

---

*nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 294 ss.; E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010; G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta on line*, 2020; F. VALENTINI, *Necessità e urgenza: i poteri dell'amministrazione per fronteggiare le emergenze*, in *Altalex*, 31 marzo 2017; M.P. SPANO, P. PINNA, *Le ordinanze del Ministero per il coordinamento della protezione civile*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1992

<sup>6</sup> "Lo Stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" è stato prima prorogato al 15 ottobre, 2020, con delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, poi al 31 gennaio 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre, 2020, in seguito al 30 aprile 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio, 2021 e poi al 31 luglio, 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 aprile, 2021.

<sup>7</sup> *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 3 febbraio 2020, n. 630; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 12 febbraio 2020, n. 635; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 13 febbraio 2020, n. 637; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 21 febbraio 2020, n. 638; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 22 febbraio 2020, n. 639.

<sup>8</sup> A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *federalismi.it*, 28, 2020; R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *Giustiziasieme.it*, 15 maggio 2020; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid- paper - 18 marzo 2020; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *Rivista AIC*, 1, 2021.



l'art. 32 della legge 833 del 1978. Due provvedimenti questi in cui era prescritto per dieci Comuni della Lombardia e per il Comune di Vò Euganeo in Veneto, che costituiranno la c.d. Zona Rossa, che il territorio era sottoposto ad una situazione di quarantena e di conseguenza disposta, al fine del contenimento dell'epidemia la sospensione di tutte le attività sociali, commerciali, lavorative, nonché relative alle attività scolastiche e religiose.

Il Consiglio dei Ministri, presa consapevolezza della presenza del virus sul territorio e soprattutto della sua alquanto rapida capacità di accrescimento e diffusione, a due soli giorni di distanza dall'emanazione delle ordinanze da ultimo indicate, ha deciso di adottare il Decreto Legge 23 febbraio 2020 n. 6, intitolato *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*<sup>9</sup>. Uno strumento questo usato dal Governo per affrontare la situazione che non solo ha rappresentato una variazione negli strumenti fino a quel momento utilizzati nella gestione dell'emergenza, ma soprattutto ha evidenziato un cambiamento di rotta nel modo di relazionarsi tra Stato e regioni. Se fino all'emanazione dell'ordinanze indicate il rapporto tra centro e periferia si qualificava ad ogni effetto di tipo collaborativo nell'affrontare la situazione imposta dall'epidemia, attraverso lo strumento *de quo*, l'esperienza ha dimostrato che questo abbia invece subito a livello pratico una trasformazione, divenendo invece piuttosto di tipo competitivo. Il primo segnale di questo passaggio rilevava già dall'emanazione del Decreto legge n. 6 del 2020, un atto questo in cui all'art.1, comma 1, il Governo, oltre ad indicare un lungo elenco non tassativo ed aperto di misure finalizzate al contenimento della diffusione del contagio da SARS-COVID 19 in quelle aree e nei Comuni in cui risultavano casi di positività al virus per quali non si conosceva né la fonte di trasmissione né era individuabile il caso specifico della persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del virus in oggetto, al 2 comma conferiva alle "autorità competenti" il potere di adottare "ulteriori misure" di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la propagazione e di conseguenza "alleggerire" la pressione sul sistema sanitario<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 6, 2020; A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 1, 2020; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, in *federalismi.it*, focus, Osservatorio Emergenza COVID- 19, 6 aprile 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza...*, *op. cit.*; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa dell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, 361-384; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della Pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto...*, *op. cit.*; G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da COVID-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, Fascicolo speciale, 2020; D. MONE, *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali in Italia fra potere di ordinanza statale e regionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 1, 2020; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020; I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 5, 2020.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3, 2020.

<sup>10</sup> F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dirittopubblico.it*, 2, 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria...*, *op. cit.*; F. FURLAN, *Il Potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, 23 settembre 2020.

Il successivo art. 2 autorizzava le autorità competenti ad adottare con le modalità previste dall' art.3, commi 1 e 2 “ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza anche fuori dai casi dell'art.1, comma1”, così allargando la possibilità di esercitare il potere di ordinanza ad un numero alquanto non definito di possibili circostanze e non invece limitate a quanto disposto dall'art.1, comma 1, del Decreto in oggetto.

Se l'atto in oggetto riconosceva nella Presidenza del Consiglio la figura chiave per frenarne la diffusione del contagio attraverso lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), adottato su proposta del Ministro della Salute e previo parere obbligatorio, ma non vincolante, di altre autorità statali (come il Ministro dell'Interno, della Difesa e dell'Economia e di tutti quei dicasteri competenti per materia, nonché dei Presidenti delle Regioni interessate ovvero del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni nel caso di coinvolgimento di più regioni), indicava, però, a fronte di queste attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio, la facoltà per le autorità competenti di adottare possibili e ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia, anche fuori dai casi di cui all'art.1 comma 1, nei comuni e nelle aree “non ancora colpite dal contagio” senza però alcuna precisazione e indicazione in termini di contenuto e che per questo, potevano essere emanate sotto forma di ordinanze di carattere contingibile e urgente.

Ciò indicato dunque, il Decreto in oggetto, alla tipologia di atti di livello governativo aggiungeva di poi quelle misure indicate al fine del contenimento e la gestione dell'emergenza in ambito regionale e locale. La disposizione non certo priva di spunti di riflessione in ambito dottrinale<sup>11</sup> riguardava quanto enunciato al comma 2 dell'art. 3 dove era richiamato il potere di ordinanza che i Presidenti di Regione e i Sindaci possono esercitare ai sensi del già indicato art. 32 della Legge n. 833 del 1978, dell'art. 117 del Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e dell'art. 50 del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali, approvato con Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, specificando la possibilità di adottare tali provvedimenti da parte delle suddette autorità “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1, nei soli casi di estrema necessità ed urgenza”. A questo è da aggiungere non solo che tali misure sarebbero potute essere adottate secondo il disposto indicato e che avrebbero perso efficacia in caso di omessa comunicazione al Ministro della Salute entro 24 ore dalla loro adozione<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei DPCM sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020; S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 539.

<sup>12</sup> R. CHERCHI, A DEFENU, *Fonti e Provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020, 672; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile...*, *op.cit.*, 10.



Ma se certo si escludeva questo obbligo di comunicazione, l'art. 3 del Decreto in oggetto così per come era stato congegnato ha prodotto certo non poche criticità in ordine alla gestione dell'emergenza, andando a creare pertanto un modello del tutto disallineato.

In ambito regionale e locale pertanto è stato osservato in riferimento art. 3, comma 1 del Decreto legge n. 6 del 2020 che ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci è demandato dunque intervenire “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio... nei casi di estrema necessità ed urgenza”. A riguardo è da evidenziarsi la riflessione avanzata da Staiano il quale si sofferma sul significato da attribuire all'apposizione «estrema» contenuta nel disposto in oggetto che indica che il Presidente della Regione e il Sindaco intervengono nel caso di una emergenza ancora più pressante ed incombente rispetto all'ordinanza proveniente dall'Esecutivo nazionale che invece non può essere così tempestiva in quanto è assoggettata ad una serie di incombenze di carattere procedimentale<sup>13</sup>. Ma anche alla locuzione “nelle more” contenuta nel disposto suddetto si vuole dare un significato che indica un arco temporale che intercorre «tra l'avvio del procedimento inteso all'emanazione del DPCM e il suo compimento, nel quale, per un caso di «urgenza estrema» si renda necessaria una misura regionale che anticipi gli esiti della decisione governativa».

Così come indicato, la possibilità di adottare “ulteriori misure” rispetto a quelle tipizzate per quelle aree come i comuni e le aree già contagiate dal virus ha portato come conseguenza di rendere peraltro possibile, come la prassi dimostra, di assistere all'emanazione di un numero senza precedenti di ordinanze adottate da parte sia delle autorità regionali che di quelle locali. “Ulteriori misure” dunque che, secondo il disposto in oggetto, si sono intrecciate e sovrapposte ai provvedimenti nazionali nella gestione dell'emergenza, con la conseguenza, non solo di congestionare il quadro normativo che si è arricchito pertanto di una mole di provvedimenti di natura diversa e tali da compromettere la strategia unitaria di gestione della crisi, ma soprattutto da rendere alquanto complesso per i cittadini, e probabilmente anche per le stesse istituzioni, di riuscire a seguirlo e a comprenderne nella sua interezza il significato<sup>14</sup>.

#### **4. L'avvio della stagione delle ordinanze regionali**

È nell'immediatezza della pubblicazione del Decreto legge n. 6 del 2020 che può farsi coincidere l'avvio di una stagione contrassegnata dall'emanazione di un numero alquanto indefinito di ordinanze regionali anti-COVID, quando cioè il Presidente della Regione Marche Luca Ceriscuoli, ritenendo che le misure

<sup>13</sup> S. STAIANO, *Né modello, né sistema...*, *op. cit.*, 539.

<sup>14</sup> V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile...*, *op.cit.*, 11; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell'emergenza*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020, 356. Una parte della Dottrina ritiene che il Decreto Legge n.6 del 2020 abbia determinato dei veri e propri sfregi alla Costituzione, Cfr. G. SILVESTRI, *Covid e Costituzione*, in [unicost.eu.it](http://unicost.eu.it), 4 aprile, 2020; S. STAIANO, *Né modello, né sistema...*, *op. cit.*, che parla di rottura della Costituzione per indiretta violazione del principio di eguaglianza da parte delle misure di confinamento.

adottate a livello nazionale risultassero insufficienti, con ordinanza del 25 febbraio 2020, n.1, disponeva sul proprio territorio, sebbene fino a quel momento risultasse esente da contagi, alcune misure rivolte a contrastarne la diffusione, come ad esempio il blocco dell'attività scolastica di ogni ordine e grado e di tutte le manifestazioni pubbliche. L'ordinanza in oggetto è stata impugnata davanti al TAR Marche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>15</sup> che ne chiedeva l'annullamento e la sospensione in quanto adottata senza la presenza nell'area di riferimento di una persona positiva e pertanto in assenza del presupposto legittimante di cui al primo comma dell'art. 1 del decreto legge in oggetto. Il TAR Marche, con il Decreto del 27 febbraio 2020 n. 56 accoglieva la richiesta di sospensiva dell'ordinanza avanzata dal Governo ritenendo l'atto dichiaratamente fondato "sulla prossimità del territorio marchigiano con la Regione Emilia Romagna in cui sono stati rilevati casi confermati di contagio da COVID - 19" e non sulla presenza di un caso nella Regione Marche. Il TAR riferiva pertanto che data la situazione epidemiologica regionale le "ulteriori misure" previste dall'art. 2 del decreto legge n. 6 non potevano "essere altrettanto invasive, sia per intensità sia per latitudine, rispetto a quelle giustificate dalla presenza di un focolaio di infezione". Ma la situazione non era affatto conclusa.

Il Presidente marchigiano infatti, lo stesso giorno della pubblicazione dell'ordinanza in oggetto decise di emanarne una nuova, il 27 febbraio 2020, n. 2, che sebbene risultasse su larga scala riprodotiva della precedente, in quanto riportava misure pressoché identiche alla ordinanza n.1, anche essa era stata emanata senza consultare il Governo che però, nel caso di specie decise di non impugnare l'atto in quanto ciò che era prescritto nell'ordinanza marchigiana era nel frattempo stato esteso per l'intero territorio nazionale attraverso l'adozione del DPCM, 4 marzo 2020, con cui per la prima volta erano state disposte *Misure per il contrasto e il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del Coronavirus*.

Ora è certo che la scarsità e la poca chiarezza di quanto prescritto all'interno del Decreto legge n. 6 del 2020 ha indotto molti Presidenti di Regione, come il caso marchigiano dimostra, alla possibilità di imporre nell'ambito dei loro confini un *lockdown* più restrittivo rispetto a quello imposto a livello nazionale, con la conseguente produzione di un numero di ordinanze regionali e comunali dal contenuto senza dubbio alquanto vario ed articolato che ha senza dubbio prodotto una progressiva differenziazione della c.d. regionalizzazione del servizio sanitario.

Se ad esempio in alcune Regioni del Sud, Puglia, Campania, Calabria, sono state adottate ordinanze al fine di sottoporre ad un periodo di quarantena di quattordici giorni tutti coloro che rientravano dalle regioni del nord colpite dalla diffusione del virus, provvedimenti questi della cui legittimità costituzionale è dato dubitare in relazione al contrasto con il disposto di cui all'art. 120, comma 1, Cost. che dispone "il

---

<sup>15</sup> G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il Caso Marche*, in *Biodiritto.org*, 16 marzo 2020.

divieto per le regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni”<sup>16</sup>; in altre Regioni, come il Lazio, l’Emilia Romagna e l’Umbria le misure adottate per mezzo di ordinanze regionali indicavano invece la necessità di specifici interventi sulla base dell’individuazione di zone rosse, focolai, che come tali dovevano dunque essere sottoposti a particolari forme di contenimento e di controllo.

Senza dubbio più appariscente è risultato quanto accaduto nella Regione Campania dove, nonostante il contagio non abbia nella c.d. Fase 1 raggiunto l’estensione e la gravità di quanto avvenuto invece nella Regione Lombardia, il Presidente si è mostrato sin da subito uno dei più fattivi promotori di atti *extra ordinem* che si sono progressivamente sovrapposti non solo a quanto deliberato dal Governo centrale, creando incertezza normativa per i consociati in ordine alla tutela dei diritti e delle libertà dei consociati, ma anche in riferimento al sistema delle misure indicate ai fini del contenimento del contagio. Quanto esposto è riscontrabile nella realtà campana già nei primi provvedimenti emanati per contrastare il diffondersi dell’epidemia; in particolare, infatti, l’ordinanza 8 marzo 2020, n. 8, riferiva non solo a tutti coloro che erano rientrati precipitosamente in Campania dalle zone del nord Italia, in cui la diffusione del contagio risultava più elevata, di sottoporsi ad un isolamento fiduciario presso il loro domicilio, ma sospendeva l’attività di palestre, piscine e centri benessere. O ancora, nel caso dell’ordinanza del 13 marzo 2020, n. 15, era vietato ai cittadini, con decorrenza immediata, fino al 25 marzo, di uscire dalla propria abitazione, permettendo la possibilità di spostamenti solo individuali e temporanei, per comprovate esigenze lavorative ovvero per situazioni di necessità e per motivi di salute. La mancata osservanza degli obblighi prescritti nell’ordinanza in oggetto importava oltre alla sanzione di cui all’art. 650 c.p. e la conseguente applicazione della misura di isolamento domiciliare che assumeva la sua connotazione di strumento sanzionatorio e non invece quello di natura precauzionale.

E ancora a riguardo è da rilevare l’ordinanza del 13 marzo 2020, n.15, del Presidente della Regione Campania, e il successivo chiarimento del 14 marzo, n. 6, del Presidente della Giunta regionale, che dettava misure per fare fronte alla situazione di emergenza da Covid-19 disponendo, tra l’altro, il divieto di fare sport anche all’aperto, ed in particolare di praticare attività sportiva, ludica e ricreativa in luoghi aperti al pubblico, ponendo in questo modo divieti più restrittivi di quanto non avesse disposto il DPCM del 9 marzo 2020, che come è noto, aveva esteso all’interno territorio ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. L’ordinanza in oggetto è stata sottoposta a giudizio del TAR campano che, riunitosi in composizione monocratica, sez. V, si è pronunciato con decreto 18 marzo 2020, n. 416. Nel rigettare l’istanza presentata da un privato cittadino che richiedeva la sospensione

---

<sup>16</sup> In altri casi ad es. come l’ordinanza 15 marzo 2020 n.111 della Valle d’Aosta che vieta l’ingresso nella Regione ai non residenti, G. BOGGERO, *Le “more” dell’adozione ...*, *op. cit.*

dell'ordinanza in oggetto, il Tribunale amministrativo campano ne ha dichiarato la legittimità in quanto ha rinvenuto che non importava se il Presidente della Regione avesse in quel momento assunto una misura che introducesse limitazioni più restrittive di quelle vigenti sul territorio nazionale. Nell'ambito della disciplina emergenziale il TAR ha rinvenuto il presupposto legale del potere di ordinanza esercitato dal Presidente della Regione ai fini dell'adozione di misure «correlate a situazioni ragionevolmente localizzate», escludendosi per questo il contrasto con le misure per l'intero territorio nazionale<sup>17</sup>.

## 5. Il Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19. Un nuovo binario per le Regioni

La proliferazione di ordinanze adottate da parte delle autorità regionali e locali al fine di arginare le emergenze sorte nell'ambito dei rispettivi territori e che, come riferito, si sono intrecciate e sovrapposte con i DPCM emanati su base nazionale al fine di tentare di arginare il peggioramento della situazione epidemiologica, secondo il disposto di cui agli artt. 2 e 3 del Decreto legge n. 6 del 2020, ha indotto il Governo centrale ad intervenire al fine di riportare sul binario un sistema che mostrava senza dubbio delle criticità. In particolare infatti il successivo Decreto legge 25 marzo 2020, n.19 «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, è stato elaborato al fine di rimediare alle lacune e alle incertezze di alcune disposizioni senza dubbio controverse del precedente atto normativo, fornendo pertanto una solida base legale ai precedenti e ai futuri provvedimenti rivolti a fronteggiare l'emergenza<sup>18</sup>.

Il Governo con il nuovo provvedimento ha reimpostato quasi integralmente lo schema normativo contenuto nel precedente Decreto legge cercando dunque di risolverne le criticità sorte nel periodo della sua vigenza e definendo pertanto, nell'art.1, comma 2, che le misure emergenziali dovessero essere assunte «secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero all'occorrenza sulla totalità di esso».

---

<sup>17</sup> La motivazione prodotta è stata criticata dalla Dottrina: V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020; V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2 aprile 2020; F.F. PAGANO, *Il Principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza COVID-19*, in *BioDiritto.org*, 18 marzo 2020; a riguardo infatti non solo ne è stata criticata la «laconicità» ma anche evidenti profili di contrasto tra quanto indicato nell'ordinanza regionale e quanto invece prescritto nell'ordinanza del Ministero della Salute che potrebbe produrre un irrimediabile contrasto tra «l'uniformità dell'efficacia della normativa statale emergenziale a favore di una sorta di modello improprio di disciplina differenziata per la gestione dell'emergenza». A riguardo anche M. BORGATO, D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti; tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2020.

<sup>18</sup> Sul punto A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus...*, *op. cit.*, 520. Con riferimento al nuovo Decreto legge: A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2021; M. BORGATO, *Prime riflessioni sulle ordinanze contingibili ed urgenti dopo il [d.l.] 25 marzo 2020, n. 19*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020; I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 137; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020.

Nel Decreto legge è stata riportata una disciplina rivolta ad evidenziare in modo dettagliato, sia un elenco di ventinove misure adottabili per fronteggiare la diffusione del contagio, sia i rapporti tra le autorità competenti, tracciando in modo alquanto definito i confini della loro azione, non solo attraverso la regolazione in senso spaziale, ma anche temporale, dell'efficacia dei loro atti<sup>19</sup>. La questione che ha senza dubbio sollevato maggiori criticità è senza dubbio da riferirsi alla modalità di adozione delle misure di contenimento del virus e all'indicazione degli organi deputati all'emanazione delle misure precauzionali a mezzo di ordinanze contingibili e urgenti, di cui agli artt. 2 e 3 del Decreto legge n. 19 del 2020.

A riguardo infatti l'art. 2 della misura in oggetto, nel confermare quanto disposto nel precedente Decreto legge n. 6 del 2020, per la parte in cui attribuisce il potere di adozione dei DPCM per una verso concentrata a tutti gli effetti nelle mani del Presidente del Consiglio, che agisce su proposta del Ministro della Salute (sentiti il Ministro dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministri interessati per materia e che si avvale tra l'altro del parere dei Presidenti delle Regioni interessate dal Decreto o del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome nel caso in cui la questione in oggetto riguardi l'intero territorio nazionale), e indica, a seguire che l'impulso di proporre l'adozione di DPCM possa provenire dai Presidenti delle Regioni, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e dalle Province autonome a seconda della propria estensione territoriale.

In riferimento alla questione delle ordinanze regionali e locali, l'art. 3 del Decreto legge, così come riformulato rispetto al precedente atto normativo, circoscrive «imbrigliando» nei presupposti, nel contenuto e nell'efficacia, i poteri di regioni e comuni di adottare misure di contrasto dell'emergenza in corso<sup>20</sup>. Più specificamente infatti il disposto in esame stabilisce che le Regioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e « con efficacia limitata fino a tale momento», possono introdurre misure ulteriormente restrittive solo per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatosi nel loro territorio o in parte di esso»; di poi fissa il perimetro di questo potere delle regioni «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza» senza incidere ulteriormente sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (art. 3, comma1).

Sulla base dunque dell'enunciato dell'articolo 3, l'impianto del Decreto legge n. 19 del 2020, conferisce ai DPCM centralità nella gestione dell'emergenza, attribuendo ad ogni altro provvedimento emergenziale un ruolo definibile come sussidiario in quanto adottabile solo nelle more dell'emanazione di tali decreti, con efficacia limitata a tale momento, e con contenuto tipico.

---

<sup>19</sup> Il termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri e con possibilità di rimodulare l'ambito temporale in relazione all'andamento epidemiologico era fissato al 31 luglio 2020.

<sup>20</sup> R. CHERCHI, A. DEFENU, *Fonti e Provvedimenti dell'emergenza...*, *op.cit.*; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile...*, *op.cit.*, 12.

Infatti il disposto dell'art. 3, comma 3, limita i poteri delle Regioni e dei Comuni nella gestione dell'emergenza, (in modo analogo a quanto l'art. 2, comma 2, definisce nei confronti del potere di ordinanza che il Ministro della Salute può adottare in casi di estrema necessità ed urgenza, ex art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833) - e non più del Presidente della Regione e del Sindaco - e con efficacia limitata fino all'entrata in vigore del DPCM, disponendo che nel momento in cui viene adottata una misura statale ai sensi dell'art. 2, comma 1, per fronteggiare l'emergenza in atto, essa comunque prevarrà su eventuali provvedimenti regionali e sindacali anche nel caso in cui tali provvedimenti siano posti in essere per ragioni di sanità sulla base della disposizione di legge previgente.

Ulteriori perplessità su come costruito il nuovo provvedimento emergenziale risultava di poi nella parte dell'art. 2, comma 3, nel passaggio dalla formulazione di come era concepita in origine nel Decreto legge n. 6 del 2020 al Decreto legge n.19 del 2020; a riguardo infatti quest'ultimo, dopo aver fatto salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base del precedente Decreto legge proseguiva affermando, che continuano ad applicarsi le "misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto". A questo era aggiunto che le ordinanze ancora vigenti alla data del decreto in oggetto continuano ad applicarsi, nei limiti di ulteriori dieci giorni.

È certo dunque che in questo complesso scenario – osserva Luciani- il nuovo decreto legge non si è limitato a far salvi gli effetti delle pregresse ordinanze statali, ma ha fatto salvi anche quelli delle ordinanze regionali, pur laddove illegittime per violazione dei limiti indicati e ... confermati dallo stesso Decreto legge n.19 del 2020. Non solo: ne ha assicurato l'ultrattività per ulteriori dieci giorni<sup>21</sup>.

Sulla base di quanto indicato all'art. 3 del Decreto in oggetto risultava pertanto alquanto evidente che i provvedimenti regionali di contrasto all'epidemia dovessero avere un ambito di efficacia locale e limitata nel tempo e di attuazione di misure di contenimento ulteriormente restrittive rispetto a quelle statali, laddove "specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario lo richiedano"; l'intervento di riscrittura del Decreto legge n. 6 del 2020 con l'elaborazione del suddetto Decreto legge n.19 del 2020 non è però riuscito, sulla base di quanto esposto, a sanare tutte le incertezze e ad arginare il potere di ordinanza regionale, né ha cessato di permettere ai Presidenti di Regione di muoversi al di fuori dei confini indicati dai suddetti decreti legge<sup>22</sup>; questo emerge in modo alquanto evidente dal fatto che, sulla base della valutazione dello stato epidemiologico caratterizzante i singoli territori, i Presidenti di Regione, soprattutto quelli delle Regioni del Sud, hanno adottato la tecnica di intervenire emanando un numero alquanto elevato di ordinanze contingibili e urgenti ed operando, a volte in termini più restrittivi, altre

---

<sup>21</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto...*, op. cit., 135.

<sup>22</sup> A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, 25, 2020.



invece con prescrizioni più permissive rispetto a quanto definito a livello statale e con la conseguenza che alcuni di questi provvedimenti *extra ordinem* hanno provocato l'insorgenza di numerose criticità tra quanto disposto tra l'autorità centrale e quanto invece adottato da quelle regionali, inducendo il Governo a rivolgersi tramite ricorso all'autorità giurisdizionale amministrativa per l'annullamento di quei provvedimenti ritenuti illegittimi. Il ricorso al giudice amministrativo è stata dunque la modalità di ricorso usata da parte del Governo nel corso della fase emergenziale laddove si trovasse di fronte ad ordinanze emanate dai Presidenti di Regione e considerate gravemente lesive dell'ordinamento, come il caso dell'esperienza Calabria dimostra e che ha sollevato non poche criticità in dottrina<sup>23</sup>.

## 6. Il Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, e il cambiamento di rotta del ruolo di intervento delle Regioni

A seguito dei miglioramenti riscontrati sul piano sanitario e alla valutazione di un possibile e progressivo allentamento delle misure di contenimento obbligatorio imposto durante il *lockdown*, l'apertura della c.d. fase 2 avviata, come è noto, all'indomani dell'emanazione del DPCM. 26 aprile 2020, e in vigore dal 4 maggio per le successive due settimane al fine di consentire la "riapertura" e il "rilancio" del Paese, ha indotto il Governo all'emanazione del Decreto legge 16 maggio 2020, n.33, convertito con modificazioni, nella legge ordinaria 14 luglio 2020, n.74. L'atto in oggetto, recante *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare*

---

<sup>23</sup> Tra la molteplicità di ordinanze emanate riportiamo il caso della Regione calabrese. Adottata dal Presidente della Regione Calabria in conclusione della fase più acuta del primo ciclo della pandemia, l'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37 (punto n. 6 ordinanza), disponeva che, a partire dal 30 aprile fosse consentita sul territorio della Regione 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". L'ordinanza in oggetto allentava significativamente le "maglie" imposte dai provvedimenti statali ponendosi pertanto in evidente conflitto con quanto imposto con la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lett. v) del Decreto legge n. 19 del 2020 che espressamente limitava o sospendeva attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di prodotti del genere, compresi dunque bar e ristoranti. A fronte di una diffida avanzata da parte del Ministro per gli affari regionali nei confronti della Regione affinché prontamente ritirasse l'ordinanza in oggetto, la Calabria mancò di revocare l'atto e quindi il Governo decise di ricorrere al TAR Calabria che con la sent.n.841 del 9 maggio 2020 accoglieva quanto indicato dallo Stato e annullava l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria poiché avrebbe contravvenuto agli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, del D. L. 25 marzo 2020, n. 19. In particolare dunque, accogliendo il ricorso, i giudici amministrativi hanno annullato la predetta ordinanza sottolineando che "spetta al Presidente del Consiglio dei ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus Covid-19, mentre alle Regioni è dato di intervenire solo nei limiti delineati dall'art. 3, comma 1 d.l.n.19 del 2020" che vieta agli amministratori di emettere provvedimenti in deroga alle misure di sicurezza emanate dal Governo. A parere del Tar, dunque, il contrasto tra l'ordinanza e il decreto della Presidenza del Consiglio "denota un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi, e dunque la violazione da parte delle Regioni del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del Titolo V della Costituzione". Sul punto R. CABAZZI, *C'è un giudice a Catanzaro! Il TAR Calabria boccia l'irresponsabile ordinanza del presidente regionale*, in *laCostituzione.info*, 2020; L. LEO, *L'ascesa delle ordinanze regionali ai tempi del Covid-19*, in *dirittiregionali.it*, 2, 2021; A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid -19, paper, 20 maggio 2020 A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione...*, *op.cit.*, 363 ss.; F. SAITTA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020; G. SOBRINO, *Misure "anti-covid" e Costituzione: il T.A.R. Calabria promuove a "pieni voti" il Governo ed esalta le esigenze di unità nella gestione dell'emergenza sanitaria* (nota a T.A.R. Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841), in *Osservatorio AIC*, 5 del 2020.

*l'emergenza epidemiologica da Covid-19*, definiva fino al 31 luglio 2020, l'inquadramento relativo agli spostamenti e le misure finalizzate a consentire la ripresa delle attività nei diversi settori. L'art. 1, comma 1 del Decreto indicato e il DPCM ad esso correlato del 17 maggio 2020 disponevano che, a decorrere dal 18 maggio, cessavano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli artt. 2 e 3 del Decreto legge 25 marzo 2020 n. 19, facendo salva però la possibilità di adottare o reiterare tali misure ai sensi degli stessi artt. 2 e 3 "solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica".

Il Decreto legge n. 33 del 2020, senza abrogare il precedente Decreto legge n.19 del 2020, ma facendovi piuttosto richiamo in riferimento ai più volte ripetuti artt. 2 e 3, nonché mantenendo in vigore alcuni divieti in questo prescritti, come quello di espatrio con finalità turistica o di assembramento, contiene due diverse modalità di coinvolgimento delle regioni realizzando pertanto una valorizzazione del ruolo delle stesse rispetto a quanto fino a quel momento non avessero effettivamente avuto riconosciuto<sup>24</sup>.

Se infatti all'art.1, comma 14, del Decreto legge n. 33 del 2020, è prescritto che siano le Regioni o la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ad approvare, nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida a cui le imprese sono tenute ad uniformarsi e a rispettare per riattivare la loro attività economica, produttiva e sociale, il secondo periodo del suddetto comma disponeva che in mancanza di provvedimenti regionali, trovassero diretta attuazione i protocolli o linee guida adottati a livello nazionale.

Di particolare rilevanza risultava poi l'art.1, comma 16, del Decreto in oggetto che, oltre a demandare alle Regioni il compito di mantenere con cadenza giornaliera, l'andamento della situazione epidemiologica nei loro territori e l'adeguatezza del sistema sanitario al fine di garantire il pieno svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, disponeva "che in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio nazionale, accertata secondo i criteri stabiliti con Decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020 (Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020) e sue modificazioni, la Regione, informando contestualmente il Ministro della Salute, può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2".

E' certo che con le disposizioni in oggetto viene rafforzato il coinvolgimento delle Regioni nella gestione dell'emergenza epidemiologica rispetto invece a quanto previsto dall'art. 3 del Decreto legge n. 19 del 2020 in cui, come precedentemente riferito, alle Regioni residuava solo la possibilità di introdurre misure

---

<sup>24</sup> F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico- istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/ Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020, 337.

ulteriormente restrittive rispetto a quelle fino a quel momento vigenti, e rivolte, come indicato, a far fronte a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario presente sul territorio. Ora è indubbio che con il cambiamento di rotta ovvero di modalità sopra indicato le Regioni, in relazione alla progressiva diffusione del virus su tutto il territorio e non solo in aree localizzate come invece si presentava all'inizio del contagio, sono state investite di un potere rivolto a regolare le misure relative al contenimento della trasmissione del virus Covid-19 in modo pressoché autonomo nella propria realtà, inasprendo ovvero mitigando pertanto le misure suddette a seconda del quadro epidemiologico dell'area regionale di riferimento.

Pertanto, senz'altro obbligo che informare il Ministro della Salute, le Regioni sono state legittimate ad introdurre misure derogatorie di carattere restrittivo o ampliativo rispetto a quelle previste dai DPCM così da far emergere con evidente chiarezza il loro elevato grado di coinvolgimento rispetto al fenomeno epidemiologico che, sebbene già esistente e diffuso in ambito nazionale, ha portato però, nelle diverse realtà regionali, a scelte differenti, e talvolta contrapposte, compiute da parte degli esecutivi regionali, non risultando questo più come un potere circoscritto all'adozione di misure "ulteriormente restrittive" come indicate dal Decreto legge 19 del 2020. Laddove dunque l'emergenza si fosse aggravata ovvero attenuata, era dunque consentito alle Regioni di intervenire al fine di adottare le misure ritenute più appropriate informando comunque il Governo in virtù di una maggiore cooperazione.

Con l'avvio della fase 3 disposta a seguito del DPCM, 11 luglio 2020 che ha regolato, come è noto, la ripresa degli spostamenti e delle attività del tempo libero, si è assistito ad un forte e autonomo attivismo da parte delle Regioni nella gestione dell'emergenza; in particolare attraverso l'emanazione di provvedimenti all'interno delle singole realtà territoriali<sup>25</sup>, si è realizzata sul territorio una «verticalizzazione del potere *analoga a quella che si rileva nell'organizzazione centrale, con un accentramento dei poteri decisionali nell'organo monocratico di vertice dell'esecutivo, il presidente della Giunta regionale – alias il "governatore"...* e il sindaco»<sup>26</sup> che hanno assunto in seno alla realtà che dirigono una diversa rilevanza non solo per le decisioni che hanno progressivamente adottato dal punto di vista politico sanitario ma anche per il modo in cui propongono e rendono conoscibili le scelte intraprese ed interloquiscono con i consociati rappresentati.

Sebbene dunque il nuovo Decreto legge del maggio 2020 abbia previsto la possibilità di adeguare l'intervento dello Stato alla situazione di ciascun territorio e di conseguenza consentire alle Regioni la

---

<sup>25</sup> Esempi di scelte diverse compiute dagli esecutivi regionali si palesano attraverso l'emanazione di ordinanze *extra ordinem*. A riguardo basta, a titolo esemplificativo riportare la questione relativa all'uso della mascherina e alla disciplina come obbligatoria solo in luoghi chiusi in alcune Regioni, come la Toscana (ord. 17 maggio 2020, n.57), il Veneto (ord. 13 giugno 2020, n.59) o invece come in altre realtà regionali quali la Lombardia (ord. 12 giugno 2020, n.566) di portare la protezione facciale su tutto il territorio e dunque anche all'aperto.

<sup>26</sup> A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19...*, *op. cit.*, 27.

possibilità di intervenire tempestivamente nel caso in cui l'emergenza lo richiedesse, non sono mancati casi di contrapposizione tra Stato e Regioni per lo più legati alla poca chiarezza di quanto indicato nei DPCM attuativi del Decreto legge n. 33 del 2020. La questione che ha senza dubbio prodotto particolari polemiche è risultata quella relativa alla controversa apertura di sale da ballo e discoteche. In particolare i DPCM dell'11 giugno e a seguire del 7 agosto 2020 disponevano, come è noto, “che restano comunque sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso”<sup>27</sup>. Nonostante tale limitazione, gli allegati 9 del DPCM in oggetto riferivano una serie di misure ed indicazioni relative alla possibile riapertura dei locali in oggetto lasciando, di conseguenza alle regioni la possibilità di intervenire in deroga alla disposizione governativa di chiusura. Così, a fronte dell'atteggiamento di alcune Regioni che all'inizio del mese di agosto avevano scelto una politica di tipo confermativo adottando ordinanze rivolte a definire quanto già precedentemente disposto attraverso l'apertura di discoteche o altri locali assimilabili<sup>28</sup>, il Ministro della Salute a seguito di una curva di contagi registrata in netto peggioramento, è intervenuto con l'Ordinanza del 16 agosto con cui ha sospeso “all'aperto o al chiuso, le attività del ballo che abbiano luogo in discoteche, sale da ballo e locali assimilabili destinati all'intrattenimento o che si svolgono in lidi, stabilimenti balneari, spiagge attrezzate, spiagge libere, spiagge comuni delle strutture ricettive o in altri luoghi aperti al pubblico”.

## 7. Il “secondo periodo” dell'emergenza Covid-19

Con l'avvio della stagione autunnale il virus Covid-19 ha nuovamente ricominciato la sua rapida diffusione. La riapertura delle scuole e la ripresa delle attività lavorative hanno portato ad un aumento esponenziale dei focolai e di conseguenza indotto il Governo della Repubblica, nella riunione del 7 ottobre 2020, su parere del Comitato tecnico scientifico, non solo a deliberare la proroga dello stato di emergenza al 31 gennaio 2021, ma ad intervenire rapidamente al fine del contenimento della pandemia, adottando ulteriori misure di sicurezza, con l'emanazione del Decreto legge 7 ottobre 2020, n.125, poi convertito con modificazioni in legge 27 novembre 2020, n. 159 intitolata “Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020”.

<sup>27</sup> DPCM, 11 giugno 2020, art. 1, lett. m; e DPCM, 7 agosto 2020, art. 1, comma 6, lett. n.

<sup>28</sup> Ad esempio la Regione Marche, con Decreto del Presidente della Giunta regionale 13 agosto 2020, n. 232, ha confermato l'apertura delle discoteche già precedentemente disposta dal DPGR del 15 giugno 2020, n. 203; o ancora, l'ord. 11 agosto 2020, n. 38 del Presidente della Regione Sardegna ha disposto che “continuano ad essere consentite le attività che abbiano luogo in discoteche o altri locali assimilabili purché sia assicurato il divieto di assembramento e garantito l'obbligo di distanziamento interpersonale”.

Il Decreto legge in oggetto senza dubbio rappresenta il fondamento del secondo periodo dell'emergenza introducendo come nuova misura di contenimento del contagio l'obbligo di portare sempre con sé i dispositivi di protezione delle vie respiratorie che, ai sensi dell'art. 5, comma 1 del suindicato Decreto legge dovranno essere obbligatoriamente indossate in luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private, restando esclusi dai suddetti obblighi solo determinate categorie di soggetti<sup>29</sup>.

Con riferimento alle prerogative regionali il Governo, con il Decreto legge n.125 del 2020, è intervenuto nella previsione dell'art.1, comma 16, del Decreto legge n. 33 del 2020, relativa alla disciplina del rapporto tra le misure nazionali adottate nella forma di DPCM e quelle adottate sotto forma di ordinanze regionali. In particolare il Decreto legge in oggetto all'art.1, comma 2 lett. a, ha modificato quanto prescritto dal Decreto legge n. 33 del 2020 e attribuito alle Regioni la facoltà di intervenire per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in deroga a quanto disposto dai DPCM attraverso l'introduzione temporanea di misure maggiormente restrittive, ovvero anche ampliative, salvo che sia altrimenti disposto dai DPCM stessi e d'intesa con il ministro della Salute<sup>30</sup>.

Modificando pertanto l'art.1, comma 16, è stabilito pertanto nel nuovo disposto che la Regione può introdurre misure derogatorie rispetto a quelle nazionali solo in senso restrittivo, e non anche ampliativo come era prescritto in precedenza. Per poter emanare provvedimenti di minore rigore la Regione potrà intervenire "nei casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della Salute". Quindi ciò potrà avvenire solamente se il DPCM consentirà l'adozione di misure ampliative da parte delle Regioni e se pertanto vi sarà l'intesa con il Ministro della Salute. Dalla formulazione in oggetto si evince pertanto che al disposto dell'art. 1, comma 16, dell'Decreto legge n. 33 del 2020 che imponeva l'obbligo della sola informazione del Ministro della Salute si sostituisce, ai sensi del nuovo provvedimento, una intesa tra Regione e lo stesso Ministro andando in questo modo a rafforzarsi quell'esigenza di rapporto di tipo collaborativo tra l'autorità centrale e quelle locali.

A rafforzare e rendere maggiormente incisive le misure di prevenzione indicate nel Decreto in oggetto, il Presidente del Consiglio, a fronte dell'incalzare dei contagi, ha di poi adottato nell'arco temporale di poco più di un mese quattro DPCM<sup>31</sup> aventi ad oggetto misure sempre più stringenti di contenimento della diffusione della pandemia sul territorio nazionale e modificative della normativa precedentemente adottata a riguardo.

---

<sup>29</sup> I soggetti esclusi dall'obbligo di indossare le mascherine sono coloro che svolgono attività sportiva all'aperto, i bambini di età inferiore ai sei anni; i soggetti con patologie e disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità.

<sup>30</sup> D. TRABUCCO, *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del Covid-19*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2021.

<sup>31</sup> DPCM, 13 ottobre 2020, in G.U n. 253, del 13.10.2020; DPCM, 18 ottobre 2020, in G.U n. 258, del 18.10.2020; DPCM, 24 ottobre 2020, in G.U n. 265, del 25.10.2020; DPCM, 3 novembre 2020, in G.U n. 275, del 4.11.2020;

In particolare se i DPCM, 13 ottobre, 18 ottobre e 24 ottobre hanno introdotto misure rivolte all'obbligo dell'uso delle mascherine sia all'aperto che al chiuso, con la raccomandazione di utilizzarla anche all'interno della propria abitazione in presenza di persone non conviventi, o ancora hanno disposto il divieto di assembramento all'aperto o al chiuso ovvero prescritto limitazioni delle attività di ristorazione, religiose, sportive, formative e ricreative, di particolare rilevanza risulta l'adozione del DPCM, 3 novembre 2020, in vigore dal 6 novembre 2020 e valido fino al successivo 3 dicembre, con misure più stringenti e più restrittive adottate in sostituzione del precedente DPCM, 24 ottobre 2021.

Il Decreto del Presidente del Consiglio del dicembre 2020, oltre a prevedere un coprifuoco su tutto il territorio nazionale dalle ore 22.00 alle ore 5.00 del mattino e ordinare la chiusura al pubblico di mostre, musei, biblioteche e altri luoghi di cultura, nonché imporre la didattica a distanza per le scuole secondarie di secondo grado e la sospensione dei concorsi pubblici che non si svolgono o non possono svolgersi per via telematica, nonché a fissare un coefficiente di riempimento non superiore al 50% per i mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario, ha segnato un cambiamento nella modalità di strategia per affrontare la diffusione della pandemia. Il Premier Conte infatti, con la misura in oggetto, ha posto le condizioni per poter contrastare la crescita esponenziale dei contagi e il rischio del collasso del sistema sanitario indicando una soluzione non più rivolta, come in precedenza, ad introdurre limitazioni uniformi su tutto il territorio con un *lockdown* impostato su base nazionale, ma realizzando piuttosto regimi differenti, con la suddivisione delle Regioni in diverse fasce di rischio ed improntate sulla base dei ventuno parametri indicati nel documento scientifico condiviso con la Conferenza delle Regioni e con il titolo "Prevenzione e risposta Covid-19, evoluzione della strategia per il periodo autunno-inverno".

In riferimento a quanto indicato, il DPCM in oggetto agli artt. 2 e 3 ha attribuito al Ministro della Salute il potere di adottare ordinanze rivolte ad individuare le Regioni che si collocano in uno scenario di "elevata gravità", ovvero di "massima gravità" e da un livello di rischio alto di diffusione del virus. La riconducibilità delle Regioni e delle Province autonome in uno degli scenari indicati è effettuata sulla base dei dati elaborati dalla cabina di regia istituita con il decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020 e sentito il Comitato tecnico scientifico sulla base dei dati monitorati<sup>32</sup>.

A seguire il Governo, a fronte di una situazione epidemica particolarmente critica e caratterizzata da un incremento dei contagi e dei decessi alquanto elevata, con l'approssimarsi del natale ha ritenuto opportuno adottare misure senza dubbio più stringenti per limitare la diffusione del virus. Il potenziale rischio di contagio connesso alle frequentazioni nel periodo delle festività natalizie e in quelle di fine anno ha indotto all'adozione del Decreto legge 2 dicembre 2020, n 158 e a seguire quello 18 dicembre 2020,

---

<sup>32</sup> Le misure in oggetto vengono disposte con ordinanza del Ministero della Salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata e con il CTS. Il periodo minimo di durata di validità è di 15 giorni.



n.172 che costituiscono gli strumenti normativi con cui il Governo ha vietato, nell'ambito del territorio nazionale, ogni spostamento in entrata e in uscita tra i territori delle diverse regioni dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, e nelle giornate del 25, 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021, ha vietato lo spostamento tra i comuni. Il Decreto legge n.172 del 2020 recava misure più stringenti per il periodo delle festività natalizie indicando un regime di zona rossa per i giorni festivi e prefestivi compresi tra il 24 dicembre e il 6 gennaio e invece, il regime di zona arancione per le giornate del 28, 29, 30 dicembre 2020 e 4 gennaio 2021<sup>33</sup>.

Nel quadro normativo in tema di emergenza Covid-19 è da evidenziare che al Decreto legge n. 2 del 2021 e al successivo DPCM attuativo, 14 gennaio 2021, con cui è stato disposto il differimento dello stato di emergenza epidemiologica al 30 aprile 2021, si è aggiunto il Decreto legge 23 febbraio 2021, n.15 che, oltre ad imporre il divieto di spostamento della popolazione sull'intero territorio nazionale, se non motivata da comprovate esigenze lavorative o per motivi di salute ovvero per situazioni di necessità, disponeva rilevanti novità in ordine alla denominazione, anche dal punto di vista normativo delle diverse aree in base al rischio epidemiologico in esse accertato e, distinguendo pertanto le Regioni in zone di colore rosso, arancione, giallo e bianco a seconda dell'andamento decrescente della curva dei contagi<sup>34</sup>.

## **8. Le reazioni delle Regioni nella seconda ondata dell'epidemia**

Con la seconda ondata dell'epidemia di Coronavirus diffusasi a partire dall'inizio dell'autunno del 2020 e che ha portato ad una nuova ondata dei contagi le Regioni hanno reagito emanando misure adeguate al rischio epidemiologico presente nei loro ambiti territoriali al fine di tentare di bloccare, o quantomeno ridurre, la diffusione del virus. L'analisi della molteplicità di ordinanze emanate nel periodo di riferimento a livello regionale ha indicato un percorso orientato nel senso dell'adozione di misure progressivamente più stringenti e soprattutto adeguate alle restrizioni poste in essere a livello centrale a seguito dell'emanazione del Decreto legge n. 125 del 2020 e dei successivi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. A riguardo infatti, sebbene gli interventi delle Regioni siano stati adottati in ordine sparso attraverso l'emanazione di ordinanze progressivamente più restrittive, era comunque ricercato un coordinamento nazionale dal momento che la natura emergenziale dei provvedimenti disposti dal Presidente della Regione richiedevano, come riferito, l'intesa con il Ministro della Salute ex art. 2, Decreto

---

<sup>33</sup> Il Decreto Legge 18 dicembre 2020, n. 172 disponeva inoltre la previsione di un contributo a fondo perduto da destinare a quelle attività maggiormente colpite dalle misure restrittive imposte come i servizi di ristorazione.

<sup>34</sup> In base al grave rischio di diffusione epidemiologica e specificatamente con incidenza settimanale dei contagi ogni centomila abitanti viene fissata una diversa denominazione, anche in via normativa alle regioni. Oltre alle zone "rosse" e "arancioni" di cui ai commi 16-quater e 16-quinques, art. 1 del Decreto legge n. 33 del 2020 e, residualmente le zone "gialle", viene definita la c.d. zona "bianca" di cui al nuovo comma 16-sexies del suddetto art. 1 del Decreto legge n. 33 del 2020, per territorio la cui incidenza settimanale dei contagi è inferiore a cinquanta casi ogni centomila abitanti per tre settimane consecutive e che si collocano in uno scenario di rischio basso.

legge 7 ottobre 2020, 125. Nel quadro della molteplicità di ordinanze adottate dalle Regioni al fine di ridurre i rischi di contagio da Covid-19 nel periodo di riferimento, hanno fornito attenzione quelle emanate dalle Regioni Friuli Venezia Giulia<sup>35</sup>, Emilia Romagna<sup>36</sup> e Veneto<sup>37</sup> che sono intervenute con misure coordinate e uniformi in senso più restrittivo rispetto a quanto prescritto a livello nazionale. I provvedimenti disposti dalle tre regioni confinanti, con il consenso del Ministro della Salute, sono risultati ad ogni buon conto senza dubbio più stringenti e limitativi di quanto prescritto nell'ordinanza ministeriale al fine del contenimento della pandemia e questo è stato da ricondurre con ogni probabilità alla finalità di prevenire la possibile emanazione di ordinanze ministeriali future più stringenti rispetto a quelle già in vigore. I contenuti delle ordinanze in oggetto si presentavano di fatto identiche, salvo qualche aspetto puramente formale, e si sommarono a quanto già era previsto e prescritto in ambito nazionale<sup>38</sup>.

Nel quadro della seconda ondata dei contagi senza dubbio oggetto di particolare interesse sono risultate le ordinanze regionali emanate dalle Regioni relativamente alla sospensione dell'attività didattica<sup>39</sup> in presenza, un tema questo che, come è noto ha destato non poche criticità soprattutto con riferimento al caso della Regione Puglia<sup>40</sup>.

A fronte del DPCM, 24 ottobre, art.1, comma 9 lett. s), che disponeva il ritorno alla didattica in presenza per le scuole dell'infanzia e per il ciclo dell'istruzione di primo grado, elementari e medie, mentre aveva

---

<sup>35</sup> Ordinanza del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia 23 novembre 2020, n.43/PC, *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Sars-Cov-2*.

<sup>36</sup> Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna 12 novembre 2020, n.216, *Ulteriore ai sensi dell'art.32 della legge 23 dicembre 1978, n.833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da Covid-19*.

<sup>37</sup> Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale del Veneto 12 novembre 2020, n. 151, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus Covid-19. Ulteriori Disposizioni*. A questa ordinanza si è poi aggiunta l'ordinanza del 10 dicembre 2020, n.167, con effetto dal 12 dicembre al 15 gennaio 2021.

<sup>38</sup> Le misure contenute all' interno delle ordinanze delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Veneto in ambito sostanziale si presentavano pressoché identiche e prevedevano ad esempio la possibilità di accesso all'interno dei generi alimentari solo per un componente del nucleo familiare, salva la necessità di accompagnare persone con difficoltà o minori di 14 anni, disponevano la sospensione di ogni attività di vendita nei festivi, inclusi gli esercizi di vicinato, con eccezione delle farmacie, generi alimentari, tabaccherie ed edicole, e dei centri commerciali anche nei prefestivi. Non erano consentiti i mercati in area pubblica, salvo specifici piani comunali che prevedevano l'applicazione di regole di distanziamento e di sicurezza. Limitazioni erano inoltre previste in ordine alla consumazione di alimenti e bevande in luoghi pubblici, mentre l'attività sportiva e motoria veniva consentita in aree verdi e periferiche e comunque non nei centri storici delle città e nelle aree affollate. Inoltre non era raccomandato recarsi in altra abitazione se non per comprovata necessità o per motivi di lavoro. Misure più restrittive erano poi prescritte in ordine all'uso corretto delle mascherine sia per la popolazione, ad eccezione dei bambini di età inferiore ai 6 anni, sia per i Medici di medicina generale e Pediatri, investendo tali figure dell'autorità di pubblico ufficiale di sanità.

<sup>39</sup> La questione relativa alla sospensione della didattica in presenza è stata oggetto di una molteplicità di ordinanze emanate da parte delle Regioni ma particolari criticità si sono levate soprattutto in Campania, Puglia e Calabria tra i Presidenti di Regione convinti sostenitori che la didattica a distanza costituisse un fattore fondamentale ai fini del contenimento del virus e il Governo.

<sup>40</sup> Sul punto si segnalano le approfondite ricostruzioni di M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei Governatori: il caso della Puglia*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 6/2020, 121 ss.; L. DELL'ATTI, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica "in presenza"*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 1/2021, 87 ss.

previsto per le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado la possibilità di adottare forme flessibili nell'organizzazione dell'attività, il Presidente della Regione pugliese, con ordinanza 27 ottobre 2020 n. 407, intitolata *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, aveva disposto, con decorrenza dal 30 ottobre fino al 24 novembre, la sospensione delle attività didattiche in presenza di tutte le istituzioni scolastiche dei cicli primario e secondario che pertanto avrebbero potuto usufruirne in via digitale, fatta eccezione per le istituzioni educative per l'infanzia.

Il Codacons di Lecce e alcuni genitori, contrari alla decisione del Presidente della Regione Michele Emiliano, hanno presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale che, Sezione terza, ha disposto che “l'ordinanza regionale con cui è stata disposta la didattica integrata per tutte le scuole di ordine e grado sul territorio regionale, ad eccezione dei servizi per l'infanzia, interferiva in modo non coerente con l'organizzazione differenziata dei servizi scolastici disposta dal sopravvenuto DPCM, 3 novembre 2020”. Il DPCM in oggetto, spiegava il TAR, collocava la Puglia tra le aree a media criticità (c.d. zona arancione) e pertanto prevedeva la didattica in presenza nelle scuole elementari persino per le aree ad alta criticità (c.d. zone rosse). Dunque, considerando che sussistessero i presupposti della misura cautelare, non emergevano ragioni perché la Regione Puglia non dovesse allinearsi alle decisioni nazionali e pertanto il TAR di Bari pronunciandosi con decreto su ricorso presentato dalle parti (Codacons ed altri n. registro generale 1236 del 2020) accoglieva la domanda cautelare interinale e sospendeva l'effettiva esecutività del provvedimento impugnato. Al contempo, sulla base di un ricorso analogo presentato da sedici genitori (registro n.1300 del 2020) ed avente ad oggetto la medesima ordinanza, si era poi pronunciato il TAR di Lecce, Sezione seconda, in modo opposto a quanto disposto dal TAR di Bari e nel respingere l'istanza di misure cautelari aveva ritenuto che “il necessario temperamento del diritto alla salute con il diritto allo studio” nella situazione epidemiologica vedeva senza dubbio prevalere il primo sul secondo che sarebbe risultato senza dubbio parzialmente soddisfatto con la didattica a distanza e il correlato meccanismo di contenimento del virus.

La decisione del Tar di Bari è risultata prevalente rispetto a quella del TAR di Lecce avendo stimolato, come conseguenza, una risposta chiarificatrice da parte del Governo pugliese attraverso l'emanazione di una successiva ordinanza regionale, ordinanza 6 novembre 2020, n. 413, che nel tentativo di realizzare una situazione di compromesso riapriva le scuole inferiori, rimettendo ai genitori e tutori degli studenti richiamati allo svolgimento della didattica in presenza la scelta di questo tipo di sistema, ovvero di quello a distanza<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Il Presidente della Regione Puglia il 5 gennaio 2021 ha emanato l'ordinanza n.1 del 2021, dal contenuto analogo a quanto indicato nell'ordinanza del 6 novembre 2020, n. 413, ma prevedendo una diversa modalità di procedura in quanto prescrive che devono essere gli stessi genitori a dover presentare apposita istanza agli istituti scolastici al fine di poter usufruire della didattica in presenza. Riporta L. LEO, *L'ascesa delle ordinanze...*, *op. cit.*, 301, che «di recente il TAR Puglia ha ritenuto legittima l'ordinanza regionale che disponeva la didattica integrata digitale al 100% fino al 14 marzo per tutti

## 9. La Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2021 decide a chi spetta determinare le misure di contrasto alla pandemia

Il particolare attivismo manifestatosi dalle Regioni nel periodo pandemico e accresciutosi di fatto nella seconda fase dell'emergenza da Covid-19 ha generato, come ricostruito nell'indagine, non poche tensioni tra centro e periferia che sono state trasferite dalle parti in causa ai Tribunali amministrativi regionali al fine della risoluzione delle controversie sollevate<sup>42</sup>. Il contenzioso tra Stato e Regioni nella fase epidemica Covid-19, sebbene rimasto a lungo lasciato alla giurisdizione amministrativa, ha subito una forte scossa, auspicabile già da tempo<sup>43</sup>, quando la Corte Costituzionale, con la sentenza 12 marzo 2021, n. 37 si è pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale sulla legge anti-pandemica della Regione Valle d'Aosta, 9 dicembre, 2020, n.11 (Misure di contenimento della diffusione del virus-Sars-Cov-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza)<sup>44</sup>.

In attesa di affrontare la trattazione nel merito della questione (fissata al 23 febbraio) la Corte, come è noto, ha sospeso in via cautelare l'efficacia della legge valdostana, con l'ordinanza n. 4 del 2021, su ricorso presentato dal Presidente del Consiglio il 21 dicembre 2020 e iscritto al n.101 del registro dei ricorsi 2020. Ciò che rileva è che con l'ordinanza in oggetto, depositata il 14 gennaio 2021, la Consulta ha, come riferito, sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale ritenendo che essa invadesse la competenza esclusiva statale nella materia della profilassi internazionale, "con il rischio di un grave ed irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone". Quanto disposto rappresenta senza dubbio un «inedito» per la Corte che, per la prima volta in più di cinquant'anni di attività<sup>45</sup>, nel

---

gli istituti di ciascun ordine e grado, riservando la frequenza agli studenti con disabilità... , dopo la sospensione di quello precedente». Con l'ordinanza del 4 aprile 2021, n. 104, in Puglia dal 7 al 30 aprile 2021, l'attività didattica delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado devono garantire la didattica digitale integrata a tutti gli alunni le cui famiglie lo richiedano espressamente di adottarla, in luogo dell'attività in presenza. Questa scelta può essere effettuata una sola volta e per l'intero periodo di vigenza delle disposizioni in oggetto. Eventuali successive istanze modificative delle scelte già effettuate sono rimesse, riporta l'ordinanza, alla motivata valutazione del Dirigente scolastico che dovrà ricercare, nell'ambito dell'autonomia dell'istituto, ogni altra modalità utile a consentire l'attivazione della didattica digitale integrale a quegli studenti le cui famiglie ne abbiano fatto richiesta.

<sup>42</sup> E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato- Regioni nella gestione dell'epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2020; I. RAIOLA, *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria*, Consiglio di Stato, Ufficio Studi, massimario e formazione, 19 ss.

<sup>43</sup> B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, 21 aprile 2021, riferisce che «la Corte, adita tardivamente per mancanza di volontà politica dei possibili attori (ben si sarebbe potuto costruire un giudizio principale o un conflitto di attribuzione, che avrebbe permesso una pronuncia tempestiva del giudice costituzionale...) alla fine ha indicato una strada».

<sup>44</sup> La Corte in particolare si è pronunciata sugli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11.

<sup>45</sup> A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID -19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021; R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord., 14 gennaio 2021, n.4)*, in *federalismi.it*, 4, 2021; E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n.4)*, in *giustiziaminsieme.it*, 26 gennaio 2021; N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte Costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte*

corso di un giudizio in via principale ha accolto l'istanza di sospensione di una legge regionale servendosi del potere cautelare, uno strumento che sebbene non sia mai stato utilizzato in ambito processuale trova, come è noto, il suo espresso riconoscimento nell'art. 9, comma 4, Legge 131 del 2003 (Legge La Loggia)<sup>46</sup>. Con la sentenza n. 37 del 2021<sup>47</sup>, la Corte Costituzionale mette un punto al difficile rapporto tra Stato e Regioni in relazione ai tratti fondamentali e strategici di contrasto all'emergenza sanitaria. A riguardo infatti, nel ribadire e accogliere quanto precedentemente segnato dall'ordinanza n. 4 del 2021, la Corte con la sentenza in oggetto, accoglie il ricorso del Governo contro la legge della Regione della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n.11, che consentiva misure di contenimento della pandemia diverse da quelle statali, e pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2, e 3 della Legge della Regione autonoma nella parte in cui regola la gestione regionale dell'emergenza indotta dalla diffusione del Covid-19, ricadendo la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale nella competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi legislativa internazionale che, come è noto, è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

La pronuncia in oggetto rileva pertanto per il contenuto complessivo della legge regionale impugnata che, distaccandosi da quanto disposto a livello statale, disponeva una disciplina regionale autonoma relativamente alla gestione del virus Covid-19. A tale riguardo infatti, il ricorso notificato a mezzo di posta elettronica da parte del Presidente del Consiglio evidenziava che la normativa regionale valdostana si poneva in contrasto con la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q), Cost.) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.), ma anche con gli artt. 118 e 120 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione e con l'art. 44 dello Statuto valdostano.

Ciò premesso e nel ribadire dunque quanto precedentemente espresso nell'ordinanza n. 4 del 2021, la Corte afferma che il legislatore regionale, anche se dotato di autonomia speciale, non può invadere con la sua disciplina una materia avente ad oggetto la pandemia da Covid-19, diffusa a livello globale e per

---

*Costituzionale, ord. n.4 del 14 gennaio 2021*), in *Consulta online*, 1, 2021; A., VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, 10, 2021.

<sup>46</sup> Modificando il disposto dell'art. 35 della Legge n. 87 del 1953, il potere di sospensiva delle leggi nel giudizio di legittimità in via d'azione ha trovato disciplina nella Legge 5 giugno 2003, n. 131 c.d. Legge La Loggia, art. 9, comma 4, e lo ha indicato nel caso in cui la Corte "ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

<sup>47</sup> V., BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte Costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2021; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta...*, *op. cit.*; L. LEO, *L'ascesa delle ordinanze...*, *op. cit.*, 308; M. GOLA, *Pandemia, Stato e Regioni: quando la "materia" non basta (nota a Corte Costituzionale n. 37/2021)*, in *giustiziasieme.it*; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, 1, 2021; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37 / 2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021.

questo affidata per intero alla competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale ex art. 117, comma 2, lett. q) Cost. La profilassi internazionale comprende infatti ogni misura atta a contrastare la pandemia, ma anche, come riferito dalla Corte a prevenirla e pertanto è richiesta a tale scopo “uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”. A fronte di una malattia altamente contagiosa in grado di diffondersi a livello globale, come quella che stiamo vivendo per l’elevato grado di diffusività che la caratterizza, è allora indubbio, afferma la Corte, che “ragioni logiche, prima che giuridiche (sent.5/2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’eguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività”.

La Corte pertanto, dopo aver precisato che le autonomie regionali non sono certo estranee alla gestione della crisi pandemica, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie di competenza concorrente, quali la salute e la protezione civile, riferisce tuttavia che la loro azione può essere esercitata “nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica”.

Il riconoscimento da parte del legislatore nazionale alle Regioni di un’azione amministrativa funzionale ad affrontare una strategia unitaria e coordinata di contrasto alla pandemia trova, come è noto, il suo riferimento nel disposto dell’art. 118 Cost. Se sono dunque le strutture sanitarie regionali ad avere attribuito il compito di adoperarsi a fini profilattici, sulla base di una strategia unitaria di contrasto alla pandemia definita dal legislatore, la Corte ribadisce che a fronte di malattie contagiose a livello pandemico, comunque il legislatore statale può imporre alle regioni “non solo criteri di azione vincolanti, ma anche modalità di conseguimento di obiettivi che la stessa legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi pandemica”.

Per quanto l’apporto dell’organizzazione sanitaria regionale sia fondamentale per lo Stato al fine del raggiungimento dei propri scopi, è però necessario che il legislatore nazionale prefiguri tutte le misure occorrenti rivolte a frenare anticipatamente la possibilità che le Regioni, soprattutto quelle a Statuto Speciale, possano adottare provvedimenti che per quanto di efficacia circoscritta all’ambito di competenza locale, producano un “effetto a cascata potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia e comunque sulla capacità di contenerla”. Pertanto non applicare le misure necessarie - ovvero – riferisce la Corte “omettere...di spezzare la catena del contagio su scala territoriale, equivale a permettere che la malattia dilaghi oltre i confini locali e nazionali”<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> La Corte nella sentenza non manca inoltre di precisare che una situazione di emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari come quella in corso potrebbe indurre il legislatore statale ad introdurre nel sistema “nuove risposte normative e provvedimenti” capaci di adattarsi alla mutevolezza della situazione in atto. E la risposta di questo risulta, come



Nel tralasciare la questione relativa alla natura dei DPCM, sollevata dalla difesa della Regione autonoma della Valle d'Aosta e considerati di natura regolamentare e come tali soggetti al sindacato del giudice amministrativo, la Corte si sofferma invece sul punto centrale del giudizio risultante dal divieto per tutte le Regioni, sia ordinarie che speciali, “di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale”.

Inoltre la Consulta rigetta la richiesta presentata dalla parte resistente di auto-rimettere la questione di costituzionalità dei decreti legge n. 19 e n. 33 del 2020, sia nelle parti in cui tali disposizioni comprimerebbero, ex artt. 117 e 118 Cost., l'autonomia delle regioni, sia in quella in cui invece darebbero vita a fonti di natura emergenziale come i DPCM, non disciplinati all'interno del disposto costituzionale e pertanto lesivi degli artt. 70, 76 e 77 Cost. La risposta della Consulta a riguardo si presenta alquanto netta e decisa. Accertato dunque che la materia oggetto del contendere sia di competenza esclusiva statale, la Corte definisce allora entrambe le questioni di legittimità costituzionale, così come prospettate, prive di rilevanza.

In seguito ad un'ampia ed articolata ricostruzione, il Giudice delle leggi, a fondamento delle argomentazioni avanzate, dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della Legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n.11, per violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, comma 2, lett. q) Cost.; e la Corte a sostegno della fondatezza di quanto deciso evidenzia che già l'art. 36, comma 1, n.1, della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Valle d'Aosta) escludeva dall'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni quelle riguardanti i “rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale”, in questo modo «confermando l'estraneità di quest'ultima alla sfera delle competenze statutarie»<sup>49</sup>.

Come riferito la Corte specifica dunque la profilassi internazionale una materia di competenza esclusiva dello Stato che, come tale, include la prevenzione e il contrasto delle malattie pandemiche in modo da assorbire ogni profilo della disciplina. La scelta della Corte di far rientrare in modo deciso la materia in oggetto nell'ambito di quelle di competenza esclusiva induce pertanto, non solo all'impossibilità di far rientrare la profilassi internazionale nell'ambito delle materie trasversali, senza a riguardo alcuna forma di compensazione, ma anche a non permettere l'attivazione di quelle forme di coinvolgimento rispondenti

---

abbiamo avuto modo di analizzare nella prima parte della nostra indagine, dalla normativa prodotta a riguardo a partire dal primo Decreto Legge n. 6 del 2020 e poi dai Decreti legge n.19 e 33 del 2020 e a seguire i DPCM, su di essi basati, passando attraverso il potere di ordinanza del Ministro della Salute, nonché dallo spazio di intervento d'urgenza attribuito alle Regioni e ai Sindaci per i quali il Decreto Legge n. 33 del 2020, all'art.1 comma 9, per le entità locali, e comma 16, per quelle regionali, dispone che tali enti, soprattutto le Regioni, possono introdurre, previa intesa con il Ministro della Salute, misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dal DPCM o ampliative.

<sup>49</sup> V. BALDINI, *Conflitto di competenze...*, *op. cit.*, 447.



al principio della leale collaborazione tra organi dello stato<sup>50</sup> dal momento che una situazione di crisi emergenziale quale quella che stiamo vivendo richiede una disciplina unitaria e coordinata della materia che va gestita senza troppi vincoli da parte del titolare della stessa, quanto più che in altri momenti e in altre situazioni.

## 10. Conclusioni

L'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, che come è noto è entrata nel nostro Paese con tutta la sua impulsività a partire dal mese di febbraio 2020, ha posto le istituzioni di fronte ad una realtà del tutto nuova che ha richiesto, ed imposto, la necessità di un'azione rivolta a definire e adeguare gli strumenti che, di volta in volta, risultavano necessari, non solo per monitorare e contenere la propagazione della diffusione del contagio del virus assicurando, per quanto possibile, la tenuta del sistema sanitario, ma anche per cercare di salvaguardare la realtà socio-economica del Paese.

È certo che la diffusione a livello globale della pandemia, sia in ambito internazionale sia a livello interno, ha prodotto uno sconfinamento della situazione emergenziale oltre lo stretto ambito sanitario e ha messo a dura prova il rapporto tra Stato e Regioni che ha mostrato numerose criticità e contrasti evidenziando, di conseguenza, che il modello di regionalismo di tipo collaborativo, come disegnato nel Titolo V della Costituzione, costituisca ancora oggi un terreno di scontro e di divisione.

Come ricostruito le Regioni, in questa fase di amministrazione straordinaria di risposta all'emergenza epidemiologica sono state chiamate ad intervenire e a soddisfare i bisogni delle rispettive comunità attraverso l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari con una politica, in talune circostanze rivolta ad introdurre maggiori limitazioni rispetto a quanto prescritto a livello centrale, altre invece, in ragione dello stato di diffusione del virus presente sul loro territorio, con misure meno restrittive e dunque indirizzate ad ammorbidire i divieti precedentemente introdotti. Per questo il «Governo nazionale ha alternato la previsione di norme rigide su tutto il territorio nazionale all'indicazione di una cornice dove l'individuazione in concreto della norma è lasciata alla singola regione o graduata, in senso ampliativo o restrittivo, sulla base della situazione epidemiologica»<sup>51</sup>.

In una situazione come quella che ci siamo trovati ad affrontare è risultato alquanto chiaro che le modalità di intervento delle Regioni per contrastare il fenomeno epidemiologico ha prodotto risultati differenti nell'ambito delle diverse realtà territoriali marcando in modo piuttosto definito diseguglianze presenti

<sup>50</sup> L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2021, 16.

<sup>51</sup> A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia...*, op. cit., 31.

già da tempo nel nostro sistema e generando quelle che Camilla Buzzacchi definisce «asimmetrie territoriali»<sup>52</sup> che pertanto, hanno messo a rischio il godimento dei diritti in diverse realtà del Paese.

A fronte pertanto del particolare attivismo delle Regioni, è intervenuta la Corte Costituzionale che ha affermato il carattere assorbente della competenza statale in materia di profilassi internazionale, così evidenziando che la disciplina della gestione epidemiologica da Covid-19 non spetta alle regioni. In realtà le argomentazioni del giudice costituzionale, al di là del caso specifico considerato, che come ricostruito aveva ad oggetto la questione di legittimità della legge regionale della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n.11, hanno fornito l'occasione per interrogarsi su questioni senza dubbio di maggiore rilevanza e inducendoci a riflettere che l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, così come prescritto in ambito formale, non risponde alle esigenze dell'attuale ordinamento giuridico e del modo in cui sono organizzati i livelli competenza, con interessanti indicazioni in riferimento al possibile cambiamento per il futuro assetto dell'organizzazione costituzionale con particolare riferimento al rapporto centro e periferia.. Ripensare al Titolo V, a vent'anni dalla riforma del testo costituzionale rielaborando in modo sistemico la parte attinente al sistema dei rapporti Stato - Regioni e quella relativa alla teoria delle fonti del diritto, appare quanto mai auspicabile<sup>53</sup> o, più verosimilmente, inevitabile<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2020.

<sup>53</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto...*, *op. cit.*, 135

<sup>54</sup> A. VEDASCHI, L. CUOCOLO, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE Online*, 2, 2020.