

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19  
PAPER – 20 MAGGIO 2020

I rapporti tra ordinanze sanitarie  
regionali e atti statali normativi e  
regolamentari al tempo del Covid-19

di **Andrea Romano**  
Avvocato in Cuneo



# I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19\*

**di Andrea Romano**

Avvocato in Cuneo

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** Le fonti statali e regionali di regolazione della tutela della salute. **3.** In particolare: le ordinanze contingibili e urgenti (c.d. libere) e loro ammissibilità. **4.** I limiti al potere di ordinanza. **4.1.** segue: le interferenze nei confronti dello Stato. **4.2.** segue: le interferenze tra il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 e singoli provvedimenti regionali e sindacali. **4.3.** segue: le ordinanze regionali a contenuto più restrittivo rispetto alle disposizioni del d.l. 25 marzo 2020, n. 19. **4.4.** segue: le ordinanze regionali a contenuto più permissivo rispetto alle disposizioni del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. **4.4.1.** in particolare: le prime applicazioni giurisprudenziali. **4.4.2.** segue: il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 e il d.p.c.m. 17 maggio 2020. **4.5.** segue: le interferenze sui diritti della popolazione residente. **5.** Osservazioni conclusive.

## 1. Premessa

Il problema del difficile rapporto tra il potere statale e, soprattutto, quello regionale non è nuovo<sup>1</sup>, ma è balzato con prepotenza agli onori della cronaca da ultimo con l'esplosione dell'emergenza sanitaria da infezione portata dal virus Sars-CoV-2 che determina la malattia respiratoria nota come Covid-19<sup>2</sup>; a fronte di una raffica di decreti legge, d.p.c.m., ordinanze ministeriali emessi a livello centrale in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, molte regioni, specie quelle più colpite dalla malattia, Lombardia e Piemonte *in primis*, ma non solo, hanno emesso ordinanze in materia sanitaria che a vario titolo possono interferire con i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi statali<sup>3</sup>. Per altro verso le regioni meno interessate dall'emergenza hanno adottato provvedimenti che per ragioni opposte, di natura economica, si contrappongono alle norme (legislative o regolamenti) statali. Il problema di fondo è quindi quello di valutare le interferenze tra i poteri assegnati a livello costituzionale

---

\* Paper valutato dalla Direzione.

<sup>1</sup> Si veda ad esempio la nota vicenda degli obblighi vaccinali su cui v. P. D'ONOFRIO, *Obbligo vaccinale ed intervento delle regioni*, in *federalismi.it*, n.7/2017.

<sup>2</sup> In merito alle ordinanze sindacali è intervenuto espressamente l'art. 35, «Disposizioni in materia di ordinanze contingibili e urgenti» del d.l. 2 marzo 2020 n. 9, disponendo che «A seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali».

<sup>3</sup> Si veda ad es. in merito alla chiusura degli studi professionali. Il d.p.c.m. 22/3/2020 esclude le attività professionali (art.1 comma1 lett.a) e le attività legali e contabili (punto 69 all. 1 richiamato dall'art.1 comma1 lett.a) dalla sospensione. Tuttavia il decreto Regione Piemonte n. 34 e l'ordinanza Regione Lombardia n. 514 entrambe del 21/3/2020 dispongono il contrario (cfr. punti 19 e 11), salvo il lavoro agile.



allo Stato e alle regioni nella gestione di un'epidemia che pur avendo carattere e diffusione pandemica, quindi mondiale, purtuttavia presenta consistenti differenziazioni a livello regionale; nella gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 centralismo e regionalismo sono quindi messi duramente alla prova<sup>4</sup>.

## 2. Le fonti statali e regionali di regolazione della tutela della salute

Una ricerca che ponga alla base della sua indagine i rapporti intercorrenti tra i poteri statali e quelli regionali in materia di tutela della salute pubblica deve inevitabilmente e anzitutto confrontarsi con la complessità delle fonti che disciplinano la materia. Complessità intesa sotto varie angolazioni: anzitutto come stratificazione temporale di differenti disposizioni legislative di regolazione della materia; e anche come diversità degli aspetti concreti che tali fonti di produzione intendono regolamentare; ma soprattutto come disomogeneità del rango (legislativo e amministrativo) dei provvedimenti emessi rispettivamente dallo Stato e dalle regioni in tale materia.

Sotto il primo profilo sarà opportuno compiere una breve rassegna delle tante e diverse norme poste dal legislatore, a distanza di tempo l'una dall'altra, anche alla luce della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

Mette pure conto segnalare che, secondo il nuovo art. 117, nelle materie in cui le regioni hanno potestà legislativa concorrente, esercitano la potestà regolamentare in via esclusiva<sup>5</sup>.

Infine, ma sicuramente non per ultimo, diventa di centrale importanza lo strumento con cui l'ente territoriale può gestire e regolare la materia: l'ordinanza contingibile e urgente emessa ai sensi dell'art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978 n. 833.

La prima norma che rileva è l'art. 1, r.d. 27 luglio 1934 n. 1265 di approvazione del testo unico delle leggi sanitarie (t.u.l.s.) secondo cui la tutela della sanità pubblica spetta al Ministro della sanità (ora della salute) e, sotto la sua dipendenza, ai prefetti e ai sindaci. Tuttavia le disposizioni contenute nel regio decreto sono da considerarsi ora solo parzialmente vigenti, in quanto da coordinare con le successive disposizioni abrogative, sostitutive ed integrative. In particolare, le competenze statali, nel testo riferite al Ministero

---

<sup>4</sup> P. COLASANTI - A. FILIPPETTI, *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, ne *Il Sole 24 Ore*, 9 aprile 2020.

<sup>5</sup> Ragion per cui negli ultimi anni si è fatto ricorso da parte del Governo ai c.d. *decreti aventi natura non regolamentare* che così vengono auto-qualificati dall'organo esecutivo e aventi natura sostanzialmente regolatoria e di "indefinibile natura giuridica" (cfr. Corte Cost. 8 marzo 2006 n. 116). Lo scopo del loro largo utilizzo è appunto quello di aggirare da parte del Governo il divieto imposto dall'art. 177, comma 6, Cost. che appunto preclude allo Stato di emanare atti regolamentari nelle materie di legislazione concorrente. V. A. BARBERO - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale, IV edizione*, Bologna, 2018, 143.



dell'interno, ove confermate all'amministrazione dello Stato, si intendono ora riferite al Ministero della salute; se trasferite vanno riferite alle regioni, alle province, ai comuni.

La norma fondamentale è l'art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978 n. 833<sup>6</sup>: "*Nelle medesime materie [igiene e sanità pubblica] sono emesse dal presidente della giunta regionale ... ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa ... alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni ...*".

Ancora il d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112<sup>7</sup> che, all'art. 117 (Interventi d'urgenza), prevede che "*In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali*".

Ulteriore norma attributiva del potere d'ordinanza è costituita, anche per le regioni dall'art. 50 d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (t.u.e.l.) che prevede: "*In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. ... Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali*".

In base a tali ultime due norme sembra lecito quindi affermare che l'intervento regionale possa essere limitato alla circostanza per cui l'emergenza interessi un unico ambito territoriale regionale; non pare quindi riferibile alla fattispecie dell'epidemia Covid-19 laddove questa interessa, quantomeno, l'intero territorio nazionale.

Successivamente con la riforma in senso federalista (o meglio, regionalista<sup>8</sup>) del Titolo V Parte seconda della Costituzione operata dalla legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3, alle regioni sono state attribuite ampie

---

<sup>6</sup> Legge istitutiva del servizio sanitario nazionale inteso come sistema di strutture e servizi che hanno lo scopo di garantire a tutti i cittadini, in condizioni di uguaglianza, l'accesso universale all'erogazione equa delle prestazioni sanitarie, in attuazione dell'art. 32 della Costituzione. Cfr. sito Istituzionale Web del Ministero della Salute.

<sup>7</sup> Norma recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59, c.d. legge Bassanini.

<sup>8</sup> B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 30 - 32. In giurisprudenza, Corte Cost. 24 luglio 2003 n. 274 laddove è affermato: "Ma - ai fini di individuare il contenuto di tale ricorso governativo - è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa". Qualche



competenze legislative; in particolare la materia della tutela della salute (art. 117, comma 3, Cost.) diventa di competenza concorrente tra Stato e regioni. Il che significa che in tale ambito permane in capo allo Stato il potere di dettare le norme di indirizzo generale, mentre alle regioni spetta il (concorrente) potere di emanare le norme attuative e di dettaglio<sup>9</sup>.

Rileva inoltre nell'impianto sistematico generale del potere d'ordinanza l'art. 168 t.f.u.e. - spesso citato nelle ordinanze o decreti regionali, come non raramente vengono qualificati tali provvedimenti - che stabilisce al comma 5 che il Parlamento europeo e il Consiglio possono anche adottare, *inter alia*, misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera e misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Il potere d'ordinanza regionale s'interseca con tale norma in virtù del novellato art. 117, comma 5, Cost. che assegna alla regioni una funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (nella fase discendente<sup>10</sup>).

### **3. In particolare: le ordinanze contigibili e urgenti (c.d. libere) e loro ammissibilità**

La prima questione da affrontare riguarda la natura giuridica delle ordinanze contingibili e urgenti.

Secondo un primo indirizzo le ordinanze hanno natura normativa pur non avendo valore formale di legge<sup>11</sup>; vanno dunque inquadrare come norme secondarie cui la legge tuttavia attribuisce in via del tutto eccezionale il potere di derogare ad essa<sup>12</sup>.

Secondo altra ricostruzione, avallata anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>, esse hanno la natura di provvedimenti amministrativi, mancando di innovatività ed essendo vincolate ad un contenuto di tipo

---

autore parla di "Repubblica delle autonomie" ponendo sullo stesso piano regioni ed enti locali, cfr. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 3/2002, 827-880); per una critica a tale impostazione sul presupposto che l'autonomia statutaria comunale, a differenza di quella regionale, non è disciplinata dalla Costituzione ma dalla legge dello Stato, v. A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 432.

<sup>9</sup> La ripartizione della materia avviene per sommi capi secondo il seguente schema: a) competenza esclusiva statale che comprende i Livelli essenziali di assistenza, il che significa che lo Stato ha la responsabilità di assicurare a tutti i cittadini il diritto alla salute attraverso la fissazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (art. 117, comma 2, lett. m); b) competenza concorrente Stato-regioni che comprende la tutela della salute; questo significa che, mentre i principi fondamentali sono determinati dallo Stato, la disciplina di dettaglio spetta alle Regioni. Secondo l'art. 117, comma 3, le regioni devono garantire in concreto il raggiungimento degli obiettivi di salute del Paese.

<sup>10</sup> Per un'ampia disamina dell'argomento, cfr. A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello 'sdoppiamento' della legge comunitaria*, in *federalismi.it*, n.1/2017.

<sup>11</sup> E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Milano 2007, 339; in giurisprudenza, Corte cost. 4 gennaio 1977 n. 4.

<sup>12</sup> V., per tutti, R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990, 68 - 77, che si sofferma, in particolare, sulla derogabilità delle norme imperative e dispositive e di quella, connessa, delle norme di azione e di relazione.

<sup>13</sup> Corte cost., 3 maggio 1987, n. 201.



concreto, potendo introdurre deroghe temporanee alla disciplina di rango primario, giammai a modificarla, né tantomeno ad abrogarla<sup>14</sup>.

Una terza impostazione, se si vuole mediana tra le due precedenti, pone attenzione alla natura in concreto della singola ordinanza adottata, evitando quindi di formulare astrattamente un inquadramento *a priori* della sua natura giuridica; viene evidenziata la generale natura amministrativa di tali atti, solo eccezionalmente normativa, potendo contenere comandi generali e astratti solo per un determinato periodo di tempo e in circostanze eccezionali<sup>15</sup>.

Indipendentemente dalla natura delle ordinanze, provvedimentale o normativa - ma sicuramente regolatoria, attesa la loro indiscutibile attitudine a regolare fattispecie potenzialmente ripetibili all'infinito ed estensibili ad una generalità di consociati - rientra nel potere della regione la facoltà di emetterle<sup>16</sup>. La norma attributiva del potere (il citato art. 32, comma 3, l. 833/1978) dà facoltà alle regioni di emanare atti dalla sicura natura regolatoria in materia sanitaria al verificarsi delle condizioni di necessità ed urgenza ed entro un lasso temporale limitato allo stretto necessario per governare l'emergenza.

Se ipotizziamo la natura normativa delle ordinanze, intesa quale espressione di potestà regolamentare delle regioni, essa non solo trova la sua fonte in una norma di rango primario (l'art. 32, l. 23 dicembre 1978 n. 833), ma un solido aggancio costituzionale nell'art. 117, comma 3, che dopo la riforma, ha assegnato agli enti regionali competenze legislative circa il raggiungimento degli obiettivi concreti di tutela della salute all'interno del loro territorio.

Appare pertanto arduo, già in linea teorica, escludere tale facoltà in capo alle regioni; lo diventa ancor più se poi ci si sofferma sul contenuto concreto che queste ordinanze assumono: è proprio la diversità degli aspetti concreti che tali atti intendono regolamentare che ne giustifica non solo la legittimità, ma anche la necessità o quantomeno la rilevanza, nonché la loro funzione di concreta realizzazione che la legge statale pone, generalmente, solo per obiettivi.

Tuttavia il legislatore statale facendo ampio ricorso alla decretazione d'urgenza ex art. 77 Cost. spesso finisce per regolamentare già la materia e poi lo fa ancor più minutamente con la normativa secondaria

---

<sup>14</sup> V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Atti del LIII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 2008.

<sup>15</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II ed., Milano 1993, 706.

<sup>16</sup> Con giurisprudenza costante e consolidata la Corte costituzionale (si veda per tutte Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115) ha affermato - in materia di ordinanze sindacali ordinarie - che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze Corte cost., 14 aprile 1995, n. 127, Corte cost., 9 novembre 1992, n. 418, Corte cost., 17 gennaio 1991, n. 32, Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 617, Corte cost., 2 luglio 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza Corte cost., 4 gennaio 1977, n. 4).



di attuazione<sup>17</sup>: appare così di tutta evidenza l'ulteriore questione che le ordinanze regionali pongono, tra cui la più rilevante è l'individuazione dei limiti cui le ordinanze debbono attenersi.

In disparte i limiti procedurali che non sono in discussione e quelli temporali di cui si è fatto cenno che per l'emergenza sanitaria da Covid-19 sono sempre stati contenuti entro tempi assolutamente ragionevoli (ad esempio per la Regione Piemonte non hanno mai superato i dieci, quindici giorni), appare più consistente e attinente al caso concreto il problema relativo all'individuazione dei limiti sostanziali: limiti innanzitutto costituzionali; ma limiti anche dettati dalla legislazione primaria e non da ultimo da quella secondaria.

#### **4. I limiti al potere di ordinanza**

La questione della legittimità delle ordinanze libere si pone sotto un duplice profilo: il primo, riguarda il rapporto tra le ordinanze e la legge (o il regolamento) statale; il secondo involge il riflesso che le ordinanze hanno sulle libertà individuali e, in ultima istanza, sui residenti. La prima è una tutela che si rivolge verso l'alto, la seconda discendente, verso il basso. Entrambe hanno come parametro innanzitutto la Costituzione.

##### **4.1. segue: le interferenze nei confronti dello Stato**

Verso lo Stato le ordinanze regionali - salvo quanto si dirà *infra* - debbono muoversi entro i limiti tracciati dalla Costituzione (notevolmente ampliati dalla riforma del 2001) individuabili nelle materie di competenza regionale<sup>18</sup>.

D'altronde lo Stato ha tentato di limitare sovente tale potere. La strada percorsa in talune circostanze sembra essere quella di aver menzionato nelle premesse dell'atto - come norma a tutela del potere esclusivo centrale - l'art. 117, comma 2, lett. q), Cost., laddove si include tra le materie di esclusiva competenza legislativa statale quella attinente alla profilassi internazionale<sup>19</sup>.

Il richiamo tuttavia non pare del tutto pertinente.

---

<sup>17</sup> Si pensi al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, le cui misure sono adottate, con uno o più d.p.c.m., in attuazione del decreto-legge è stato contestualmente adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m. del 23 febbraio 2020) e il Ministero della salute ha emanato una ordinanza (21 febbraio 2020) con la quale vengono disposte ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva.

<sup>18</sup> Sempre che si voglia accedere all'opzione che assegna natura normativa alle ordinanze contingibili e urgenti.

<sup>19</sup> Ci si riferisce al d.l. 9 marzo 2020, n. 14 il quale espressamente fa riferimento al "... l'art. 117, comma 2, lett. q), della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale". La profilassi internazionale costituisce l'insieme delle procedure mediche adottate a livello internazionale per prevenire l'insorgere e la diffusione di malattie. Cfr., ad es., Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 27. In ordine agli obblighi vaccinali, circa l'attinenza alla materia della profilassi internazionale, v. Corte cost., 18 luglio 2019, n. 186.



Occorre infatti evidenziare la tendenza ad enfatizzare la circostanza per cui la normativa in materia di Covid-19 interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute ([art. 117, terzo comma, Cost.](#)); di livelli essenziali delle prestazioni ([art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.](#))<sup>20</sup>; di profilassi internazionale ([art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.](#)).

Secondo tale lettura l'autorità regionale sarebbe intervenuta in settori riservati alla competenza esclusiva dello Stato, quali sono quelli sopraevidenziati, determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima e comunque quantomeno inopportuna sotto il profilo della "coerenza istituzionale".

Ora, sicuramente la normativa posta a livello statale in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica Covid-19 è trasversale a una pluralità di materie che sono in parte ascrivibili alle competenze legislative esclusive dello Stato. Tuttavia, secondo i criteri ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca ciascuna disposizione, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato<sup>21</sup>.

Occorre dunque verificare la *ratio* sottesa a ciascuna disposizione di legge: solo attraverso la comprensione della prima è possibile definire il perimetro di estensione e gli ambiti di interferenza delle seconde.

Per esempio in materia di LEA (livelli essenziali di assistenza, sottocategoria, in materia sanitaria, dei LEP, livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117, comma 2, lett. m*), di competenza esclusiva dello Stato)<sup>22</sup>, la riserva statale è stata prevista dal legislatore costituzionale con l'intento di scongiurare che, a livello regionale, vengano elusi quei livelli di prestazione che lo Stato si impegna a garantire su tutto il territorio nazionale<sup>23</sup>.

---

20 Il d.p.c.m. 12 gennaio 2017 definisce i nuovi LEA di cui all'art. 1, comma 7, d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502; all'allegato 1 del decreto è individuato il livello rubricato "Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica" che si articola, tra l'altro, nell'area di intervento A "Sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali" suddivisa per quanto qui rileva nei seguenti programmi: Sorveglianza epidemiologica della malattie infettive e diffuse; Interventi per il controllo della diffusione di malattie infettive e diffuse e Predisposizione di sistemi di risposta ad emergenze di origine infettiva.

21 *Ex plurimis* sentenze Corte cost., 10 maggio 2019, Corte cost., n. 116, Corte cost., 11 maggio 2017, n. 108, Corte cost., 14 luglio 2016, n. 175, Corte cost., 3 dicembre 2015, n. 245, Corte cost., 9 luglio 2015, n. 140 e Corte cost., 11 giugno 2014, n. 167.

22 Proprio per garantire su tutto il territorio nazionale tale uniformità. In particolare, in materia sanitaria uno dei problemi che influiscono sui LEA è la regionalizzazione del servizio sanitario che determina una forte sproporzione fra i vari comparti regionali, una sperequazione delle prestazioni e la conseguente disparità di livello delle prestazioni fornite a seconda, spesso, della latitudine cui i servizi sanitari vengono erogati.

23 Sul tema dei profili di specialità del comparto della sanità nella materia dell'organizzazione amministrativa, determinati da elevatissimi tassi di differenziazione, in ragione della regionalizzazione, dell'aziendalizzazione e, non ultimo, della



Tanto è vero che in giurisprudenza si è affermato un principio molto chiaro: il potere del Ministro della salute di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubbliche, previsto dagli artt. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833 e 117, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, presuppone un *deficit* di tutela da parte degli enti territoriali, *deficit* che proprio l'intervento statale vuole scongiurare<sup>24</sup>.

Laddove quindi a livello di comparto regionale vengano adottate misure che garantiscono i livelli maggiori di prestazioni sanitarie in favore degli abitanti del territorio, il problema non si pone, nemmeno in linea teorica; l'innalzamento dei livelli di prestazioni in favore di una parte dei cittadini dello Stato-comunità sicuramente non può essere osteggiata dallo Stato-apparato il quale deve invece rivolgersi con attenzione e favore al fenomeno. Siamo evidentemente ben oltre il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, che sottintende concretamente una frizione tra poteri o un potenziale conflitto<sup>25</sup>; per tale ragione risultano difficilmente giustificabili censure verso ordinanze regionali che sono applicative di una disciplina in parte differente da quella nazionale, ma sicuramente più restrittiva, sempre laddove queste siano proporzionate e rispettose dei diritti dei residenti nel territorio regionale e, più in generale, dei cittadini, come si dirà al ¶ 4.4.

#### **4.2. segue: le interferenze tra il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 e singoli provvedimenti regionali e sindacali**

In ossequio a tali principi, è necessario esaminare le disposizioni contenute nel contesto di una lettura integrata e sistematica delle ordinanze regionali materia di Covid-19, a partire dalle finalità che perseguono, come, ad esempio, il dichiarato intento di disporre «l'assunzione immediata di ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica»<sup>26</sup>. Le tipologie di interventi programmati allo scopo, il novero dei soggetti coinvolti, denotano che la regione ha inteso agire esclusivamente su un piano sanitario, con particolare attenzione agli ambienti più soggetti

---

disciplina e applicazione della valutazione della performance nel SSN, v. C. VENTIMIGLIA, *La valutazione della performance nella Sanità: un'indagine comparata*, in *federalismi.it*, n.5/2020.

24 Cfr. Tar Lazio [Roma], III, 26 ottobre 2006, n. 11192 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Con tale sentenza il Tar evidenzia la necessità di fare fronte a un'emergenza che, seppure insorta nel territorio di un certo ente (per la quale sarebbero competenti, rispettivamente, il sindaco ovvero il presidente della regione), sia potenzialmente idonea a estendere i suoi effetti oltre il territorio inizialmente interessato fino a riguardare un ambito territoriale più ampio che può coincidere con quello nazionale; pertanto, rientra nella competenza del predetto ministro l'ordinanza di sospensione della sperimentazione diretta ad ottenere l'aborto farmacologico che, benché avviata solo nella regione Piemonte, è potenzialmente idonea a estendersi a tutto il territorio nazionale.

25 Sull'operatività del principio di leale collaborazione tra i vari livelli di governo, cfr. B. CARAVITA, *op. cit.*, 98 - 100. Va sottolineato che le procedure di leale collaborazione riguardano l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato; *contra*, Corte cost., 9 novembre 2016, n. 251 a proposito dell'esercizio di funzioni legislative delegate in materia di riforma delle p.a, v. A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 442-443; anche ivi, sull'applicazione del principio ai rapporti tra regioni ed enti locali, v. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478.

26 Cfr. decreto Regione Piemonte, 6 aprile 2020 n. 39.



alla diffusione del virus Sars-CoV-2<sup>27</sup>. Né sembra vi siano elementi che possano manifestare un'interferenza della regione nelle attività di repressione del diffondersi dell'epidemia, la cui individuazione e definizione è data invece dal legislatore statale (da ultimo, con l'art. 1, comma 2, d.l. 25 marzo 2020, n. 19) che ha stabilito anche i relativi rimedi e le relative sanzioni (si veda l'art. 4 del d.l. cit.). L'intervento regionale è piuttosto avvenuto in un'ottica di prevenzione del diffondersi dell'epidemia, a tutela della salute pubblica, materia di competenza concorrente, perseguendo finalità di maggiore tutela di quest'ultima, estranee alla materia della profilassi internazionale intesa come l'insieme delle procedure mediche adottate a livello internazionale per prevenire l'insorgere e la diffusione di malattie, con la quale non interferisce.

Se si desse infatti un'interpretazione eccessivamente estensiva del potere statale di porre leggi cornice ex art. 117, comma 2, Cost. - come in tempi di emergenza sanitaria Covid-19 si sta manifestando - residuerebbero in capo alle regioni poteri talmente limitati da svuotare di significato la (concorrente) potestà regolatoria di dettaglio, così tradendo di fatto i principi voluti dalla legge costituzionale 3 del 2001. Ma la *ratio* della riforma rimane immutata; anche in tempi di emergenza sanitaria. Ragion per cui è stata costituzionalizzata<sup>28</sup>.

#### **4.3. segue: le ordinanze regionali a contenuto più restrittivo rispetto alle disposizioni del d.l. 25 marzo 2020 n. 19**

Tanto è vero che con l'art. 3, d.l. 25 marzo 2020, n. 19<sup>29</sup> è stato previsto *expressis verbis* che le regioni *possono* introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle stabilite a livello centrale, seppur con alcune limitazioni<sup>30</sup>.

---

27 Cfr. decreto Regione Piemonte, 7 aprile 2020 n. 40, che ha esteso la raccomandazione a provvedere alla rilevazione della temperatura corporea anche ai clienti dei supermercati, in quanto evidentemente ambiente particolarmente soggetto alla diffusione del virus.

28 Al riguardo, secondo la stessa relazione illustrativa della legge cost. n. 3 del 2001 - uno dei motivi principali della riforma costituzionale del Titolo V parte seconda «è dato dall'esigenza di adeguare l'ambito materiale delle competenze regionali, tanto legislative quanto amministrative, alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato a seguito della legge n. 59 del 1997, la quale non solo ha enormemente aumentato le competenze regionali, ma ha anche invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, precedentemente vigente, ponendo il principio che l'amministrazione spetta per regola alle Regioni (e ai poteri locali) anche nella materie di competenza legislativa statale, salva espressa attribuzione legislativa allo Stato. Questa scelta, così come è stata configurata dalla legislazione ordinaria, è conforme al sistema costituzionale vigente; essa necessita tuttavia di un completamento, di una legittimazione a livello costituzionale, perché altrimenti resterebbe soggetta ad ogni cambiamento di umore che sulle singole materie può emergere in sede parlamentare».

29 Con tale norma si prevede che nelle more dell'adozione dei d.p.c.m. di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale

30 In materia di ordinanze regionali v. Tar Palermo, sez. I, dec., 17 aprile 2020, n. 458 – Pres. Ferlisi, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui non va sospesa l'ordinanza contingibile e urgente n. 16 dell'11 aprile 2020 del Presidente



Con tale decreto-legge, infatti, il Governo ha introdotto una disciplina speciale rimodulando in parte le misure già contemplate dai precedenti provvedimenti adottati in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, disciplinando espressamente, negli artt. 2 e 3, in linea con il quadro costituzionale sopra richiamato, l'ambito della competenza per possibili interventi in sussidiarietà verticale (nel bilanciamento con i principi di adeguatezza e di proporzionalità) delle autonomie territoriali.

Il Consiglio di Stato<sup>31</sup> ha di recente al proposito affermato che in presenza di emergenze di carattere nazionale, e pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali.

Il Consiglio di Stato precisa che l'art. 3 d.l. cit. riconosce un'autonoma competenza ai presidenti delle regioni (e ai sindaci) ma solo al ricorrere di questi presupposti e delle seguenti condizioni:

- a. nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento;
- b. in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso; tali circostanze, in applicazione delle ordinarie regole sulla motivazione del provvedimento amministrativo, non devono solo essere enunciate ma anche dimostrate;
- c. esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza;
- d. senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

---

della Regione Sicilia che reitera il divieto (ex art. 1, comma 2, dell'ordinanza del Presidente della Regione n. 6 del 19 marzo 2020) di ogni attività motoria all'aperto anche in forma individuale, comprese quelle dei minori accompagnati dai genitori, e ciò in quanto l'art. 3, comma 2, d.l. n. 19 del 2020 vieta tassativamente ai soli sindaci di provvedere "in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1", mentre analogo, tassativo, divieto non risulta essere sancito per gli organi di livello regionale.

In materia di ordinanze sindacali, per una prima applicazione giurisprudenziale, v. ordinanza Tar Catanzaro, sez. I, 24 aprile 2020, n. 270 – Pres. Pennetti, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), con cui si è deciso che non va accolta l'istanza di sospensione cautelare delle ordinanze del Sindaco di Catanzaro che, al fine di contenere il rischio di diffusione del Covid-19, hanno disposto e poi prorogato la sospensione, salvo che negli ospedali, dell'apertura degli esercizi commerciali di negozio bar self service attraverso distributori automatici che vendono bevande e alimenti confezionati h 24 in locale liberamente accessibile, e ciò in quanto tali esercizi, privi di misure strutturali di distanziamento fra le persone, non consentono di evitare gli assembramenti predetti che sono di per sé occasione di contagio e possibile veicolo di diffusione del virus. Tale decisione è stata poi confermata da Cons. St., sez. III, dec., 27 aprile 2020, n. 2294 – Pres. Frattini, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), invocando, tra l'altro, l'art. 41 Cost. che limita la stessa libertà di iniziativa economica quando essa sia in contrasto con la sicurezza, libertà e dignità umana. In proposito, osserva il Consiglio di Stato, non vi sono dubbi sulla correttezza costituzionale di una misura di divieto temporaneo di distribuzione automatica di prodotti allorché ciò derivi dalla necessità di prevenzione avverso la più grave forma di epidemia sanitaria che l'Italia abbia conosciuto dal dopoguerra.

31 V. parere reso da Cons. Stato, I, 7 aprile 2020, n. 735, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per l'avvio del procedimento di annullamento governativo straordinario, ex art. 138 D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, dell'ordinanza sindacale di Messina 5 aprile 2020 n. 105.



Tuttavia si deve ritenere che il tenore complessivo di tale disposizione sia anodino, avendo più il sapore della petizione di principio e di una sorta di avvertimento alle regioni a non interferire col principio di “coerenza istituzionale”.

Infatti affermare con una disposizione di carattere speciale che le regioni possono introdurre misure più restrittive, significa null’altro che riprodurre il disposto della norma, di carattere generale, dell’art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978, n. 833. D’altronde limitare all’ambito di competenza regionale tale attività è affermazione inconducente, mentre subordinarne l’efficacia alla mancata “incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale” nulla aggiunge di rilevante, essendo un generico richiamo al principio di cui all’art. 41 Cost.

E’ evidente che bisognerà sempre valutare la ragionevolezza del provvedimento adottato sulla base della proporzionalità e dell’adeguatezza dello stesso<sup>32</sup>. Ma imporre l’obbligo di tale valutazione<sup>33</sup> altro non è che riconoscere il potere delle regioni (e per converso dei sindaci) di porre in essere tali atti.

Si tenga presente poi che l’art. 2 del predetto d.l. 25 marzo 2020, n. 19, ha previsto una procedura finalizzata a coordinare le iniziative tra i diversi livelli di governo e di temperarne le rispettive esigenze<sup>34</sup>.

Vista poi la proliferazione dei d.p.c.m. ben potrebbe la regione sostenere e così giustificare l’adozione di una nuova ordinanza nell’attesa di un futuro (probabile) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>35</sup> e ciò in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso<sup>36</sup>.

---

32 Un conto è il provvedimento del sindaco di Messina che introduce l’obbligo per chiunque intenda fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggi a piedi sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto, di registrarsi, almeno 48 ore prima dell’orario previsto di partenza in un sistema di registrazione on-line (cfr. ordinanza del sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020); altra cosa, per esempio, sono i provvedimenti dei presidenti di regione che impongono l’obbligo dell’utilizzo al personale addetto alla vendita negli esercizi commerciali delle mascherine e guanti monouso (cfr. Decreto Regione Piemonte n. 39 del 6 aprile 2020).

33 In merito alla sterminata letteratura in argomento si veda, per uno sguardo d’insieme ricco di riferimenti bibliografici, F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell’azione amministrativa*, in *federalismi.it*, n. 12/2017.

34 La norma prevede che le misure di contenimento sono adottate con d.p.c.m., su proposta del Ministro della salute, sentiti, tra gli altri, i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l’intero territorio nazionale. Inoltre i d.p.c.m. possono essere adottati su proposta degli stessi presidenti delle regioni interessate, se riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, se coinvolgono l’intero territorio nazionale.

35 Si veda per es. Ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Campania n. 41 del 1 maggio 2020 in cui espressamente si afferma che l’ordinanza viene comunicata, quale proposta di adozione di apposito d.p.c.m. ex art. 2, comma 1, d.l. 19/2020, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri competenti.

36 Si veda ad esempio il d.p.c.m. 22/3/2020 che esclude le attività professionali (art.1, comma 1, lett. a) e le attività legali e contabili (punto 69 all. 1 richiamato dall’art. 1, comma 1, lett. a) dalla sospensione determinata dall’emergenza sanitaria; tuttavia il decreto Regione Piemonte n. 34 e l’ordinanza Regione Lombardia n. 514 entrambe del 21/3/2020 dispongono il contrario (cfr. punti 19 e 11), salvo per le attività relative ai servizi indifferibili ed urgenti o sottoposti a termini di scadenza da attestarsi, si ritiene secondo le indicazioni fornite dalla stessa regione, tramite autocertificazione.



Ciò anche alla luce del fatto che l'emergenza epidemica da Covid-19 si presenta variamente diffusa sui vari territori regionali, con incidenza molto diversa, anche rispetto al funzionamento del servizio sanitario con particolare riferimento specifico sui LEA.

#### **4.4. segue: le ordinanze regionali a contenuto più permissivo rispetto alle disposizioni del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19**

Diversa e più complessa l'ipotesi in cui le ordinanze regionali dispongano misure *meno* restrittive, dunque più permissive rispetto alle norme poste dal legislatore statale; specie all'indomani del d.p.cm. del 26 aprile 2020, introduttivo della c.d. fase due<sup>37</sup>, laddove, in vista di un generalizzato allentamento delle misure contenitive, maggiore è l'esigenza avvertita a livello regionale e locale di un "salto in avanti" verso più ampie aperture, anche giustificate dai differenti livelli di contagio a livello locale<sup>38</sup>.

---

37 E' la seconda fase dell'emergenza sanitaria in cui si applicano le disposizioni previste dal d.p.c.m. 26 aprile 2020 dalla data del 4 maggio 2020 in sostituzione di quelle del d.p.c.m. 10 aprile 2020 e sono efficaci fino al 17 maggio 2020, a eccezione di quanto previsto dall'art. 2, commi 7, 9 e 11, che si applicano dal 27 aprile 2020 cumulativamente alle disposizioni del predetto decreto 10 aprile 2020. In tale fase è espressamente previsto che si continuino ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle regioni, anche d'intesa con il Ministro della salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale. Le disposizioni si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

38 V. Ordinanza Presidente Regione Calabria n. 37 del 29 aprile 2020 con la quale, *inter alia*, si è disposto che "E' consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto;" (cfr. Punto n. 6 ordinanza); ciò in aperto contrasto con la disposizione di cui all'art.1 comma 2 lett. v) d.l. 19 del 2020 v) che prevede la possibilità di espressa limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti e dei successivi d.p.c.m. attuativi in data 10 aprile 2020 (art. 1 comma 1 lett. aa) e 26 aprile 2020 (art. 1 comma 1 lett. aa), relativo quest'ultimo alla c.d. fase due.

V. anche Ordinanza Presidente Giunta regionale Emilia-Romagna n. 74 del 30 aprile 2020 laddove è disposto che è consentito l'allenamento in forma individuale di atleti professionisti e non professionisti riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP) ... in strutture a porte chiuse, anche per gli atleti di discipline sportive non individuali. V. inoltre Ordinanza Presidente Regione Autonoma Sardegna n. 20 del 2 maggio 2020 con cui si dispone che in armonia con le previsioni di cui al d.p.c.m. 26 aprile 2020 sono sospese le cerimonie civili e religiose, preso atto della distinzione operata dall'ordinamento giuridico tra cerimonia, funzione e pratica religiosa e valutato che la sospensione operi per le cerimonie (matrimoni, battesimi, prime comunioni, cresime) senza alcun divieto esplicito per le funzioni eucaristiche, è consentito nell'intero territorio regionale lo svolgimento della Santa Messa ordinaria (Cfr., al proposito, Tar Lazio, sez. I, 29 aprile 2020, n. 3453, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui non va sospeso il provvedimento del 26 aprile 2020 che, nel periodo di emergenza Covid-19, mantiene l'inibizione alla partecipazione fisica alle cerimonie religiose, atteso che, in sede di comparazione di interessi prevale quello alla tutela della salute pubblica. Ha aggiunto la Sezione che il sacrificio della pur comprensibile esigenza di partecipare fisicamente alle cerimonie religiose può ritenersi in via temporanea compensato dalla possibilità di soddisfare il proprio sentimento religioso usufruendo delle numerose alternative offerte mediante gli strumenti informatici). V. ancora ordinanza Presidente Regione Siciliana contingibile e urgente n. 18 del 30 aprile 2020 che all'art. 6 consente gli spostamenti per il trasferimento "stagionale" nelle seconde case. In giurisprudenza, Tar Sardegna, sez. I, dec., 20 aprile 2020, n. 141 – Pres. D'Alessio, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui non va sospesa l'ordinanza n. 19 del 13 aprile 2020 adottata dal Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, nella parte in cui dispone che sono "confermate in Sardegna, almeno fino al 26 aprile 2020, salvo nuova proroga esplicita, le misure maggiormente restrittive di ulteriore chiusura delle attività di commercio al dettaglio di libri".



Un primo problema concerne il contrasto (eventuale) tra ordinanza libera regionale e norma statale: in particolare i decreti-legge; un secondo livello è dato dal rapporto tra ordinanze e d.p.c.m.; e tra provvedimenti regionali e Costituzione.

La domanda è se l'ordinanza regionale possa porsi in contrasto con le fonti anzidette; e cosa debba intendersi per "contrasto". Infine, se la diversa qualificazione delle ordinanze libere, quali atti normativi ovvero amministrativi, incida sul contrasto anzidetto.

#### **4.4.1. in particolare: le prime applicazioni giurisprudenziali.**

La risposta fornita dalle prime interpretazioni giurisprudenziali con riferimento all'eventualità di un contrasto con l'art. 3, d.l. 25 marzo 2020, n. 19 sembra essere chiaramente nel senso di una prevalenza della norma statale; a prescindere dalla circostanza che le ordinanze in questione abbiano natura libera.

Per una prima applicazione di tale norma si veda il decreto Tar Milano, sez. I, dec., 23 aprile 2020, n. 634 - Pres. Giordano, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che per la prima volta, per quanto consta, afferma l'illegittimità di un'ordinanza libera regionale laddove questa, disattendendo i propositi enunciati e ponendosi in contrasto con la normativa emergenziale contenuta nel d.l. 19/2020 e d.p.c.m. del 10 aprile 2020, ha ampliato, anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci anziché delle sole elencate nell'allegato 1 d.p.c.m. cit.<sup>39</sup>.

Nello stesso senso depone, secondo tale interpretazione, l'eventuale contrapposizione con le disposizioni del d.p.c.m.<sup>40</sup>.

Tale lettura, effettuata peraltro nel contesto sommario di un giudizio cautelare, pare aderire incondizionatamente all'interpretazione per cui l'ordinanza libera altro non è che un provvedimento amministrativo, come tale soggetto innanzitutto alla legge. Senza considerare forse che è la stessa legge all'art. 32, comma 3, legge istitutiva del S.S.N. ad attribuire tale potere alla regione e che entrambe le norme (art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978 n. 833 e art. 3, d.l. 25 marzo 2020 n. 19) presuppongono una situazione eccezionale; né che la specifica eccezionalità determinata dal Covid-19, che costituisce il fondamento della recente normativa emergenziale e che come tale potrebbe ipoteticamente giustificare

---

39 Si tratta dell'Ordinanza Regione Lombardia n.528 dell'11/4/2020, recante per oggetto "ulteriori misure per la prevenzione e gestione emergenze epidemiologiche da Covid 19. Ordinanza ai sensi dell'art.32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978 n.833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art.3 d.l. 25 marzo 2020 n.10" nella parte in cui prevede che "E' consentita la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio per tutte le categorie merceologiche, anche se non comprese nell'allegato 1 del d.p.c.m. del 10 aprile 2020".

40 V. peraltro, in proposito, Tar Lazio, sez. I, dec., 28 aprile 2020, n. 3322 – Pres. Savo Amodio, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui non deve essere sospeso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2020, con il quale sono state decretate le misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale (Covid-19).



la prevalenza delle disposizioni del d.l. 19/2020 su quelle della l. 833/1978, è stata valutata dalla regione nell'emissione dell'ordinanza come specifico presupposto che a livello territoriale giustifica la deroga prevista dal provvedimento del presidente della regione.

E' pur vero che, secondo il comma 3 dell'art. 3 d.l. cit., le disposizioni limitative dei poteri regionali di carattere urgente si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente e quindi, implicitamente, anche dell'art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978, n. 833<sup>41</sup>; e però altresì vero che tale norma non esclude *a priori* la facoltà delle regioni di adottare provvedimenti più permissivi.

D'altronde deve comunque osservarsi che, dove l'ordinanza libera risulti essere maggiormente permissiva, vengono evidentemente meno le ragioni che giustificano la sua emissione ai sensi dell'art. 32 cit., avendo la stessa come oggetto principale, non più la tutela della salute, quanto il presidio del tessuto economico regionale e ponendosi dunque al di fuori del circoscritto raggio di azione tracciato dalla norma attributiva del potere.

Sotto diverso profilo, là dove l'infezione Covid-19 rientri nell'ambito applicativo della materia trasversale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>42</sup> (LEP), l'ordinanza libera dovrebbe comunque rispettare l'esclusività della competenza legislativa statale ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.; e anche se il potere di determinare con legge statale i LEP non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle regioni<sup>43</sup>, queste ultime saranno comunque vincolate anche nel potere di ordinanza contingibile e urgente e nello specifico di determinarne il contenuto concreto che dovrà in ogni caso essere rispettoso della *ratio* della normativa statale.

---

41 Si veda *infra* Tar Catanzaro, 9 maggio 2020, n. 841.

42 Cfr. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282; Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 322.

43 Cfr. Corte cost., 28 giugno 2006, n. 248.



Così come se la materia viene ricondotta nel solo perimetro della tutela della salute delineato dall'art. 117, comma 3, Cost., a maggior ragione l'ordinanza libera dovrà rispettare i principi fondamentali<sup>44</sup> determinati dallo Stato, vincolanti per il legislatore regionale<sup>45</sup>.

Ma il provvedimento più rilevante e anche il più importante dal punto di vista mediatico è dato dalla sentenza Tar Catanzaro 9 maggio 2020 n. 841. Secondo il giudice calabrese è illegittima l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020 n. 37, nella parte in cui dispone che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria, è “consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto”; spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus COVID-19, mentre alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dall'art. 3, comma 1 d.l. n. 19 del 2020, che però nel caso di specie, secondo il Tar, è indiscusso che non risultino integrati<sup>46</sup>.

---

44 Sulla definizione di “principio fondamentale”. cfr. Corte cost. 28 gennaio 2005 n. 50, secondo cui tale nozione, che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E 'il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, «stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai “principi e criteri direttivi” previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione». Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili.

45 Nella definizione del confine tra principi fondamentali e normativa di dettaglio ha giocato un ruolo fondamentale la Corte costituzionale la quale di volta in volta ha individuato il punto di equilibrio tra la legge statale e le norme regionali e quindi l'ambito effettivo delle rispettive competenze (Corte cost., 3 novembre 2010, n. 326). Sulla possibilità che i principi fondamentali siano contenuti anche negli atti aventi forza di legge, v. Corte cost., 13 luglio 2004, n. 280 e Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 384; cfr. A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 440.

46 Il nodo centrale della decisione risiede nel passaggio in cui il Tribunale afferma che l'ordinanza di cui si discute non potrebbe trovare un fondamento nell'art. 32 l. n. 833 del 1978. Infatti, i limiti al potere di ordinanza del Presidente della Regione delineati dall'art. 3, comma 1 d.l. n. 19 del 2020 valgono, ai sensi del successivo terzo comma, per tutti gli «atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente».

Altrettanto rilevante il passaggio in cui il Tar esclude il conflitto di attribuzione tra i poteri di Stato e regioni ex art. 134 Cost. Rileva infatti il giudice amministrativo l'assenza del c.d. tono costituzionale del conflitto che non sussiste laddove l'atto sia meramente illegittimo, cioè solamente contrario alla legge (per tutte, Corte cost. 13 dicembre 2016 n. 260). L'atto amministrativo della regione può essere impugnato in sede di conflitto soltanto quando attraverso di esso la regione lede le attribuzioni costituzionali dello Stato; se invece le censure mosse all'atto impugnato riguardano l'interpretazione che esso dà alla legge su cui si basa, siamo nell'ambito, del tutto diverso, degli ordinari vizi degli atti amministrativi, cioè nella violazione di legge; in questo secondo caso, dunque, il rimedio non va cercato nel conflitto di attribuzioni, che è inammissibile, ma nei strumenti ordinari di tutela giurisdizionale. Lo Stato che si ritenesse “leso” dall'atto in questione dovrebbe, dunque, ricorrere al giudice amministrativo per contestare in quella sede la legittimità dell'atto stesso e, casomai, se la disposizione legislativa fosse tale da lasciare qualche margine di dubbio interpretativo,





#### 4.4.2. segue: il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 e il d.p.c.m. 17 maggio 2020

A partire dal 18 maggio 2020 la fase 2 è pienamente operativa.

Con l'incontro in videoconferenza tra il Governo e i presidenti delle regioni dell'11 maggio 2020, infatti, si è giunti ad un'intesa in base alla quale le regioni hanno la possibilità di discostarsi dal quadro delineato a livello nazionale, non più solo per emettere provvedimenti più restrittivi, ma anche per interventi di natura ampliativa, pur se il Governo potrà intervenire con ulteriori misure restrittive qualora i dati sanitari lo richiederanno, per contrastare eventuali crescite dei contagi<sup>47</sup>.

Pochi giorni dopo, in data 16 maggio 2020, in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome e nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali, sono state elaborate le "Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020" idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi. In particolare il Governo ha dato l'assenso alla ripresa su base territoriale nel rispetto dei contenuti di tali linee guida.

Con il successivo decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 è stato delineato il quadro normativo nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio al 31 luglio 2020, con appositi decreti od ordinanze, statali, regionali o comunali, potranno essere disciplinati gli spostamenti delle persone fisiche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali. In assenza di quelli regionali trovano comunque applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale<sup>48</sup>.

---

eccepirne in via subordinata l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui consente di essere interpretata e applicata come ha fatto l'autorità amministrativa. "Infatti – continua la Corte - *il pregiudizio, in questo caso, non sarebbe riconducibile ad una autonoma attitudine lesiva dell'atto impugnato, ma esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge: eliminata, con i rimedi ordinari, tale illegittimità, la lesione verrebbe necessariamente meno*" (Corte cost. 23 dicembre 1997 n. 430); cfr. R. BIN, "Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", 2/1998, pp. 447-454, doi: 10.1443/5234.

47 Si tratta, sostanzialmente, di un'applicazione del principio di sussidiarietà che consente allo Stato di assumere con legge funzioni amministrative anche se ricadenti in ambiti di competenza legislativa regionale concorrente o residuale ogniqualvolta si tratti realizzare esigenze di carattere unitario (c.d. chiamata in sussidiarietà) nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione; *ex multis*, Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303; Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6; Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383.

48 Si recepisce infatti, all'art. 1 comma 14 d.l. n. 33/2020, l'accordo intervenuto con le regioni per cui le attività economiche e produttive sono consentite a condizione che rispettino i contenuti di protocolli o linee guida, idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di esercizio o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16. Tale ultimo comma dispone che per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale, con comunicazione giornaliera dei dati al Governo.



Peraltro è importante rilevare come al comma 16 del predetto articolo 1 del d.l. 33/2020 sia espressamente previsto che, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m. di cui all'art. 2 del d.l. n. 19/2020, la regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2.

Con il d.p.c.m. 17 maggio 2020 vengono definite infine le modalità di svolgimento delle attività commerciali, dei servizi di ristorazione, inerenti ai servizi alla persona

Viene così espressamente e definitivamente concessa alle regioni la facoltà di derogare, seppur temporaneamente, alla regolazione statale, con disposizioni anche più permissive; con ciò si tenta di mettere a tacere l'insorgendo contenzioso tra Stato e regioni, che rischierebbe di assumere dimensioni di larga scala e che pone seri problemi di equilibri istituzionali, nonché politici, tali da minare alla base il principio di leale collaborazione che, in un periodo emergenziale e caratterizzato da grandi incertezze per il futuro, specie dal lato economico - sociale, deve evidentemente informare il complesso rapporto tra i diversi livelli di governo dello Stato. Così il cerchio dovrebbe essere destinato a chiudersi; una volta per tutte.

#### **4.5. segue: le interferenze con i diritti della popolazione residente**

Sotto il secondo profilo di indagine la maggior restrizione imposta alla popolazione residente dalla regolazione regionale difficilmente potrebbe trasmodare nell'incostituzionalità della norma<sup>49</sup>; non tanto per un ipotetico giudizio di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica prevista dall'art. 41, comma 1 o la libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e la tutela della salute ex art. 32 Cost., la cui ponderazione non potrebbe che essere demandata al giudice<sup>50</sup>, quanto per il fatto che le ordinanze regionali trovano

---

49 Cfr. F. S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper - 22 aprile 2020, pp. 5-6.

50 Cfr. F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, par. 2.3.

Un problema che si è posto è se la mancanza dei presupposti della necessità e della urgenza possa determinare, in capo alla pubblica amministrazione emanante, una situazione di "carenza di potere" oppure di "cattivo uso del potere".

Secondo alcuni, trattandosi di presupposti necessari ai fini della stessa attribuzione del potere alla pubblica amministrazione, si è concluso nel ritenere che, ove insussistenti o valutati in modo del tutto erroneo, si determinerebbe la nullità dell'ordinanza per carenza di potere. Secondo altri, la mancanza dei requisiti in esame integrerebbe, però, un'ipotesi di cattivo uso di potere o di sviamento della causa tipica. La questione, peraltro, non è solo teorica. Seguendo una prima strada, a favore della carenza di potere della pubblica amministrazione, si concluderebbe nel senso della nullità del provvedimento, oltre che, sul versante processuale, per il radicarsi della giurisdizione del giudice ordinario. Seguendo la seconda opzione del cattivo uso del potere discrezionale, l'atto sarebbe solo annullabile con conseguente giurisdizione amministrativa sulla controversia. In teoria, possono determinarsi entrambe le soluzioni illustrate con le implicazioni relative che, però, vanno ora riconsiderate alla luce delle novità introdotte dal codice del processo amministrativo. Vi potrà essere "carenza di potere", infatti, in caso di assenza totale di una situazione contingibile e urgente che possa essere foriera di danni per l'incolumità e la sicurezza dei cittadini, per cui il potere di ordinanza sia stato esercitato completamente al di fuori dei casi previsti dalla legge. Si tratterà, però, di casi limite in cui vi siano stati un travisamento dei fatti derivante da un'istruttoria totalmente erronea, o provvedimenti contingibili e urgenti adottati per finalità estranee



giustificazione nell'art. 32, comma 3, l. 23 dicembre 1978 n. 833. Dunque assumono la forma giuridica e soprattutto la disciplina sostanziale delle ordinanze contigibili e urgenti e, come tali, l'autorità competente ad adottarle gode di ampia discrezionalità, sia nel momento in cui apprezza in concreto se la situazione di fatto giustifichi l'esercizio del potere di ordinanza (valutando dunque implicitamente inadeguata la tutela posta dal legislatore o dal Governo), sia nel momento in cui essa individua le misure specifiche da adottare<sup>51</sup>.

I parametri che le ordinanze devono rispettare sono stati già da tempo individuati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>52</sup> nei principi fondamentali della Costituzione e nei principi generali dell'ordinamento. Sconfinamenti e deroghe, molto limitati, sono consentiti per il fatto che le ordinanze scontano notevoli limitazioni, dovendo necessariamente avere un'efficacia limitata nel tempo<sup>53</sup>, oltreché essendo sottoposte a oneri motivazionali estremamente rigorosi e a obblighi di pubblicità.

E' evidente poi che quando la situazione di emergenza tenda a protrarsi, come in occasione dell'epidemia da Covid-19, esse acquistano il carattere dell'astrattezza e perdono quello della temporaneità, finendo per assumere caratteristiche simile ai regolamenti, intesi come atti legislativi di rango subprimario<sup>54</sup>. Sotto tale profilo si può ritenere che la reiterazione dei provvedimenti, laddove di volta in volta venga prevista la proroga della misura con adeguata motivazione, possa superare il problema del "consolidamento" del contenuto dispositivo dell'ordinanza.

Sono capaci inoltre e a maggior ragione di derogare nei confronti dei cittadini alla normativa in vigore, anche di rango legislativo: la norma attributiva, infatti, "attrae in capo all'organo titolare tutti i poteri della

---

al pubblico interesse, oppure con dolo o colpa grave o, addirittura, *ioci causa*. Ma è chiaro che è assai difficile che si realizzi un'evenienza del genere. È più facile, invece, che si possa verificare una situazione intermedia in cui i presupposti non siano integrati in maniera "piena", in quanto la situazione reale a cui fare fronte sia meno pericolosa, grave e imminente per la comunità locale di quella richiesta dalla legge e, dunque, i rimedi adottati siano incongrui o irragionevoli, ovvero fuori misura rispetto al pericolo paventato o al problema concreto da eliminare. Una simile e più frequente situazione potrà essere vagliata in sede giurisdizionale e configurerà evidentemente un'ipotesi di "cattivo uso del potere discrezionale". Ciò, evidentemente, perché la situazione effettiva di pericolo o di necessità è stata erroneamente rappresentata o soppesata e sarebbe risolvibile con gli ordinari provvedimenti amministrativi. Dunque, salvo casi estremi in cui il provvedimento sarà nullo perché aberrante o macroscopicamente ingiustificato ovvero mancante di qualche elemento essenziale, *ex art. 21-septies*, l. 7 agosto 1990 n. 241, esso sarà annullabile *ex art. 21-octies*, comma 2, per violazione di legge (in caso di conflitto pieno e diretto con le previsioni legislative che legittimano e limitano il relativo potere) ovvero, nelle altre ipotesi di illegittimità (diverse, ovviamente, dall'incompetenza) per eccesso di potere; cfr., per un'ampia disamina, in specie del potere di ordinanza in materia di protezione civile, D.A. SISCA, *Natura delle ordinanze di protezione civile e profili giurisdizionali controversi*, in *Salvis Juribus*, 22/10/2018.

51 F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità* □, par. 2.2.

52 Corte cost. 2 luglio 1956 n. 8.

53 Si veda, da ultimo, Decreto Presidente della Giunta Regionale del Piemonte n. 39 del 6 aprile 2020 cit. avente efficacia sino al 13/4/2020; successivamente cfr. Decreto Presidente della Giunta Regionale n. 43 del 13 aprile 2020.

54 Sul punto M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, p. 81.



pubblica amministrazione, derogandoli di ogni determinazione specifica su presupposti, fini di interesse pubblico, forma e procedimento”<sup>55</sup>.

Non sono mancate le prime applicazioni giurisprudenziali della questione, specie nella Regione Campania<sup>56</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

Le motivazioni dello scontro istituzionale - al di là di specifiche ed oggettive fattispecie, riferibili tuttavia nella c.d. fase 1 per lo più ad ordinanze sindacali, talmente evidenti da condurre finanche all'annullamento straordinario dei provvedimenti locali a tutela dell'unità dell'ordinamento - risiedono evidentemente ad un livello squisitamente politico<sup>57</sup>. Nell'interesse, ai vari livelli di governo, di evitare una marginalizzazione del decisore nella fase emergenziale dell'epidemia, lì dove massima è la possibilità di adottare decisioni di particolare incidenza che possono riflettersi con straordinaria velocità ed efficacia sotto il profilo dell'acquisizione del consenso. Del resto, i vari livelli di governo (centrale, regionale o locale) concentrando in capo a sé l'adozione delle decisioni in materia di ordinanze e, correlativamente, esautorando o quantomeno limitando l'iniziativa dei concorrenti livelli, affermano dinanzi al corpo elettorale un esercizio “muscolare” dell'efficacia della loro azione, legislativa o amministrativa che sia, che ha pochi altri riscontri nelle situazioni ordinarie. In tali circostanze vengono grandemente ridotte, se non azzerate, le distanze che intercorrono normalmente tra l'azione amministrativa e i risultati in termini politici della stessa<sup>58</sup>. Le situazioni di emergenza, che necessitano di immediate e tangibili risposte sul

---

55 R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al T.U. sull'ordinamento degli enti locali*, Padova, 2006, p. 365.

56 V. Tar Napoli, sez. V, dec., 24 marzo 2020, n. 471 - Pres. Scudeller, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in base alla quale deve essere respinta la richiesta di misure cautelari avanzata da un giornalista contro l'obbligo di quarantena domiciliare di 14 giorni disposto nei suoi confronti dall'Asl Napoli 1, in applicazione dell'ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 15 del 13 marzo 2020 in tema di misure di contenimento COVID-19 qualora non risultino disconosciute le inottemperanze alla prescrizione di cui al punto n. 1 dell'Ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 15 del 13 marzo 2020 né risulta asserita la sussistenza di alcuna delle cause giustificative di esclusione dal disposto obbligo di “rimanere nelle proprie abitazioni” ivi previste.

Inoltre, v. Tar Napoli, sez. V, dec., 21 marzo 2020, n. 436 – Pres. Scudeller, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo il quale deve essere sospeso il provvedimento di messa in quarantena per violazione dell'obbligo di non lasciare la propria abitazione qualora l'interessato, che vive in Campania, abbia prodotto documentazione medica, di data anteriore all'accertamento dal quale è scaturita la misura, che ha certificato le necessità di assistenza dell'anziana madre e di essere l'unico in grado di fornirla.

Ancora v. Tar Napoli, sez. V, dec., 20 marzo 2020, n. 433 – Pres. Scudeller, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui deve essere sospeso il provvedimento adottato dalla Legione dei Carabinieri di “diffida e messa in quarantena” disposta per 14 giorni nei confronti di un avvocato che era uscito dalla propria abitazione per impegni professionali relativi ai giudizi pendenti presso un Tribunale.

57 Sul connesso problema dell'identitarismo regionale e in particolare dell'emersione dell'identità regionale nelle politiche pubbliche territoriali che sono divenute strumenti di (*nationalist*) *region-building*, v. G.G. CARBONI, *Il regionalismo identitario - Recenti tendenze dello stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Padova, 2020, 38-44.

58 L'efficacia dell'azione pubblica quale corollario del principio di buon andamento ex art. 97, comma 2, Cost., si misura con la *performance*. Per una disamina del concetto di multidimensionalità e ciclicità della *performance* in relazione agli impatti



piano dell'azione amministrativa, e la notevole pervasività degli interventi operati con gli strumenti emergenziali (che siano decreti legge, d.p.c.m., dal lato governativo, ovvero ordinanze di necessità, dal lato degli enti territoriali) annullano la discrasia temporale tra azione amministrativa e la sua diretta conseguenza politica: diventa così determinante l'esclusivo mantenimento in capo all'organo decisionale, che coincide con quello politico (presidente del Consiglio dei ministri, presidente della regione o sindaco), del potere: il potere di emettere il provvedimento.

---

sociali (*outcome*) generati dai risultati (*output*) ottenuti dall'attività pubblica (processi utilizzati per trasformare gli *input* in prodotti o servizi) in considerazione degli obiettivi programmati, e dunque, in definitiva dell'efficacia dell'azione amministrativa, v. M. LIGUORI, *Performance measurement e management nelle aziende pubbliche*, in AA. VV., *Bilancio e misurazione della performance*, a cura di S. Rota – M. Sicilia - I. Stecciolini, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015, 251-254.