

L'ASCESA DELLE ORDINANZE REGIONALI AI TEMPI DEL COVID-19

LUANA LEO

(Dottore in Giurisprudenza, Università del Salento)

Data di pubblicazione: 10 maggio 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

LUANA DI LEO*

L'ascesa delle ordinanze regionali ai tempi del Covid-19

Abstract (It.): *il presente lavoro analizza le principali ordinanze adottate dai Presidenti delle Regioni nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19. L'incidenza di tali atti, spesso oggetto di pronunce giurisdizionali, induce a riflettere sull'importanza assunta dagli stessi. Fino allo scoppio della pandemia, le ordinanze regionali erano poco considerate in dottrina, anche in ragione del loro limitato impiego. L'emergenza sanitaria, dunque, si rivela l'occasione adatta per rivalutare tali atti e meditare sul futuro impiego degli stessi in relazione all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti.*

Abstract (En.): *this work analyzes the main ordinances adopted by the Presidents of the Regions during the Covid-19 health emergency. The incidence of these acts, often subject to judicial rulings, leads us to reflect on the importance assumed by them. Until the outbreak of the pandemic, regional ordinances were little considered in doctrine, also because of their limited use. The health emergency, therefore, is a suitable opportunity to re-evaluate these acts, and meditate on the future use of the same in relation to the exercise of constitutionally guaranteed rights.*

Parole chiave: emergenza, ordinanze, Covid-19, Regioni, diritti.

Keywords: emergency, ordinances, Covid-19, Regions, rights.

* Dottore in Giurisprudenza, Università del Salento.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quadro generale. – 2. Le ordinanze delle Regioni del Nord. – 3. Le ordinanze delle Regioni del Sud. Il caso Calabria. – 3.1. Le discordanti ordinanze pugliesi in materia di istruzione. – 4. Le ordinanze regionali “speciali”. – 5. Il principio di leale collaborazione nel contesto dell’emergenza sanitaria – 6. L’indiscutibile prevalenza delle ordinanze regionali su quelle sindacali. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Premessa. Il quadro generale

A partire dalla fine di febbraio 2020, si assiste all’adozione di una serie di ordinanze da parte dei Presidenti delle Regioni. La maggior parte di tali ordinanze non è esente da forti critiche, in ragione della loro sovrapposizione agli altrettanto numerosi provvedimenti emanati a livello statale. Il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri decide di deliberare lo stato di emergenza nazionale per un periodo di sei mesi, estromettendo però le Regioni dalla scena. Il Presidente del Consiglio, infatti, conferisce il potere di ordinanza al Capo Dipartimento della Protezione Civile.

L’intervento statale è motivato da ragioni fattuali e giuridiche. Sotto il primo profilo, l’Italia si ispira allo Stato cinese, che dapprima costringe alla quarantena la città di Wuhan, e poi l’intera provincia di Hubei. Sotto il profilo giuridico, l’art. 117, co. 2, lett. g), Cost., attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale. Tuttavia, nel giro di pochi giorni, la situazione muta immediatamente: la rapida diffusione del virus, contrassegnato da letalità, induce le istituzioni alla massima collaborazione e all’instaurazione delle prime zone rosse in taluni territori della Lombardia e del Veneto. In quest’ultimi, tutte le attività vengono sospese, tramite due ordinanze del Ministero della Salute, adottate d’intesa con le predette Regioni. Con tali ordinanze, si perviene a una radicale svolta: esse trovano la loro legittimazione nell’ordinamento sanitario, nonché nell’art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del

Servizio sanitario nazionale, in virtù della quale «il Ministro della sanità può 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». Tali ordinanze alimentano svariate polemiche. Alla luce di tale quadro, pare inevitabile interrogarsi sulla possibilità da parte delle Regioni di provvedere in modo indipendente. Al fine di giungere a una risposta soddisfacente, occorre prendere in esame l'episodio riguardante la Regione Marche, nella quale all'inizio non si erano ancora registrati contagi. Il 25 febbraio il Presidente della Giunta emana un'ordinanza, con la quale introduce tutte le misure attuate nelle Regioni del Nord, in cui ormai il virus si era ampiamente propagato. La suddetta ordinanza però viene impugnata dal Prefetto e poi sospesa dal Tribunale amministrativo regionale. L'intento delle Regione Marche viene infranto il giorno successivo: il Ministero della Salute emana un'ordinanza cui avrebbero dovuto sottostare tutte le Regioni nell'adozione delle misure di prevenzione e contrasto alla propagazione del contagio nei rispettivi territori. In tale attività, viene investito anche il Capo Dipartimento della Protezione Civile, impegnatosi a nominare i Presidenti delle Regione quali soggetti attuatori delle misure adottate a livello governativo, e a promuovere le unità di crisi regionali. Occorre sottolineare che l'alleanza tra Stato e Regioni si indebolisce successivamente all'emanazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6¹, convertito con legge 5 marzo 2020, n. 13. Con il proposito di evitare la diffusione del contagio nelle zone già interessate, l'art. 1 di tale decreto accorda alle autorità competenti il potere di adottare i provvedimenti ritenuti

¹ Per una prima lettura di tale decreto, si veda G. BATTARINO, *Decreto-legge "COVID-19", sistemi di risposta all'emergenza, equilibrio costituzionale*, in *Questione e Giustizia*, 1/2020, www.questionegiustizia.it.

necessari in conformità all'andamento della situazione epidemiologica². Tale decreto mostra tutta la sua fragilità all'art. 2, che consente alle autorità competenti di «adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1», e all'art. 3, co. 2, nel quale si definiscono i margini di azione locale, autorizzando, nelle situazioni di necessità e urgenza, l'adozione di ordinanze, ma soltanto «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1». Con riguardo all'art. 2 di tale decreto, la dottrina manifesta immediatamente forti perplessità³. Il peggioramento della situazione epidemiologica costringe il Governo ad adottare un ulteriore decreto, finalizzato a inasprire le misure restrittive in taluni territori del Nord-Italia. Tale ultimo decreto genera il malcontento delle Regioni, sia in merito al mancato preavviso sia in ordine al contenuto delle stesse disposizioni. Alla luce di ciò, il Ministero dell'Interno interviene con apposite circolari. Dato l'aggravamento della situazione, l'Esecutivo estende le misure introdotte con i precedenti decreti all'intero territorio nazionale. Nella fase più delicata dell'emergenza sanitaria⁴, si tende ad agire per mezzo di interventi tempestivi e irrazionali, solo apparentemente dettati dai criteri della proporzionalità, progressività, ragionevolezza e temporaneità. Dall'esame della disciplina governativa affiorano importanti

² U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 304, il quale osserva che «non sono i d.p.c.m. a porre limitazioni a precedenti facoltà o diritti, ma è il legislatore a determinare la liceità e possibilità di queste compressioni per contrastare la pandemia».

³ M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, *Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, www.federalismi.it.

⁴ 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, www.osservatorioaic.it, 181.

indicazioni sul modo in cui vengono plasmati gli iniziali rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali⁵.

2. *Le ordinanze delle Regioni del Nord*

È interessante notare che il Lombardo-Veneto, territorio maggiormente colpito dal virus e monitorato attentamente dal Governo, registri il minore numero di ordinanze. Occorre sottolineare che proprio la Lombardia e il Veneto, oltre all'Emilia-Romagna, attivano varie trattative con l'Esecutivo al fine di conseguire crescenti forme e condizioni di autonomia. Con la flessione della curva epidemiologica, talune Regioni del Nord Italia decidono di anticipare la ripresa delle attività «non essenziali»⁶, nonostante il decreto-legge n. 19/2020 precisasse che i provvedimenti regionali di contrasto al contagio avrebbero dovuto essere «ulteriormente restrittivi». Con ordinanza del 27 aprile 2020, n. 43, il Veneto concede esigui margini di libertà, nonché «lo spostamento individuale per attività motoria e attività all'aria aperta, anche con bicicletta o altro mezzo, in tutto il territorio comunale» (art. 1), «lo spostamento individuale nell'ambito del territorio regionale per raggiungere le seconde case di proprietà» (art. 2), e soprattutto «la vendita di cibo per asporto tramite veicolo, senza uscita di passeggeri». Al contrario del Veneto, la Lombardia è protagonista di un vivo contenzioso amministrativo. Il Presidente di tale Regione, con ordinanza dell'11 aprile 2020, n. 528, autorizza «la

⁵ M. MANDATO, *Il rapporto Stato-regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020, www.nomosleattualitaneldiritto.it, 5.

⁶ Sul tema, si veda M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, vol. 5, Bergamo 2020, 1-26.

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». A fronte della violazione del decreto-legge n. 19/2020 e del d.p.c.m. sopraindicato, talune organizzazioni sindacali provvedono a impugnare il provvedimento in commento innanzi al TAR Lombardia. Quest'ultimo, con decreto del 23 aprile 2020, n. 754, accoglie il ricorso e sospende temporaneamente la suddetta ordinanza, evidenziando l'inopportuna condotta della Regione Lombardia («l'ordinanza, disattendendo i propositi enunciati e ponendosi in contrasto con la normativa emergenziale contenuta nel d.l. e nel DPCM citt., ha ampliato, anziché restringere, le attività consentite, autorizzando il commercio al dettaglio di tutte le merci, a fronte di un DPCM che limitava il commercio solo a precisate categorie merceologiche ritenute essenziali o strategiche»). Alla luce di tale quadro, merita di essere chiarito un aspetto cruciale: la c.d. "riapertura" non è affatto ascrivibile alle «misure ulteriormente restrittive». Si tratta di una decisione necessaria, che compete esclusivamente all'apparato statale: intacca la salute pubblica, rischiando di vanificare le misure restrittive adottate e recando ulteriori danni all'economia in caso di un nuovo lockdown⁷. Sulla stessa lunghezza d'onda, si muovono altre Regioni del Nord Italia, quali l'Emilia-Romagna⁸, la Liguria⁹ e la Toscana¹⁰. Le Regioni appena menzionate rappresentano l'esempio più lampante di sovrapposizione in termini di competenza sull'istituzione di "zone rosse" nelle fasi acute della pandemia. In tal senso, si segnala

⁷ Tuttavia, D. MONE, *Il Covid-19 in Italia e altri diritti fondamentali tra potere di ordinanza statale e regionale*, in *Dir. pubb. eur.*, 1/2020, 12, sottolinea che le decisioni da assumere devono comunque coinvolgere «le Regioni nel rispetto del principio della leale collaborazione».

⁸ Ord. Emilia-Romagna, 24 aprile 2020, n. 69.

⁹ Ord. Liguria, 26 aprile 2020, n. 22.

¹⁰ Ord. Toscana, 22 aprile 2020, n. 41.

la questione, oggetto di un'inchiesta giudiziaria, dell'omessa attuazione da parte della Regione Lombardia della zona rossa nei Comuni di Nembro (11.285 abitanti) e Alzano (13.701 abitanti), all'inizio dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Il Presidente del Consiglio sostiene che tale Regione non possa addebitare all'Esecutivo la mancata attivazione della zona rossa nei Comuni sopraindicati, in quanto la stessa avrebbe potuto provvedere da sé. Il Presidente della Regione interessata, invece, dichiara di aver inviato una formale richiesta al Comitato tecnico scientifico nella giornata del 3 marzo, e di non aver potuto procedere in assenza di apposita competenza. A parere di chi scrive, la questione assume rilevanza più sul piano teorico che pratico, dal momento che l'istituzione della zona rossa nei primi giorni di marzo non avrebbe mutato la tragica situazione.

Al fine di giungere a una soluzione, occorre esaminare il quadro normativo. La genericità delle disposizioni contemplate nel decreto-legge n. 6/2020 non esclude un possibile intervento da parte delle Regioni. Tuttavia, la direttiva dell'8 marzo 2020, inviata dal Ministero dell'Interno ai Prefetti, prevede la competenza del Governo centrale in materia di ordine e sicurezza pubblica. Dalla realtà emerge uno scenario ben diverso da quanto previsto sul piano normativo: in vari Comuni, i Presidenti di Regione, tramite ordinanza, istituiscono zone rosse. In particolare, l'Emilia-Romagna vanta il maggior numero di ordinanze in tale senso (ben 70). Alla luce di quanto affermato, occorre precisare che l'intento non è quello di mettere in discussione l'operato delle Regioni settentrionali.

All'inizio dell'emergenza sanitaria, tali Regioni si erano distinte per un atteggiamento prudente e scrupoloso. Le ordinanze adottate dal Veneto (ord. 20 marzo 2020, n. 33) e dalla Lombardia (ord. 21 marzo, n. 514), infatti, introducevano misure di contenimento del contagio più restrittive sia rispetto al disposto dei d.p.c.m. precedenti (specialmente quello dell'11 marzo) sia rispetto al seguente d.p.c.m. (quello del 22 marzo).

3. *Le ordinanze delle Regioni del Sud. Il caso Calabria*

Come preannunciato, le Regioni adottanti un maggior numero di ordinanze sono quelle meno investite dal contagio. Una spiegazione potrebbe essere ravvisata nella necessità di limitare gli spostamenti verso le zone “a rischio”, in modo tale da prevenire la diffusione del Covid-19. Al pari delle ordinanze lombardo-venete, anche quelle meridionali si sono spesso sovrapposte ai d.p.c.m., introducendo misure non funzionali al contenimento del virus. In tale contesto, si colloca l’ordinanza del Presidente della Regione Campania¹¹ del 13 marzo 2020, n. 15, che contempla misure più restrittive per il diritto di circolazione rispetto a quelle prescritte dai d.p.c.m., e in particolare prevede che «la trasgressione degli obblighi di cui alla presente ordinanza comporta, altresì, per l’esposizione al rischio contagio del trasgressore, l’obbligo di segnalazione al competente Dipartimento di prevenzione dell’ASL e l’obbligo immediato per il trasgressore medesimo di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni, con divieto di contatti sociali e di rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza». Da ciò discende che la misura¹² della

¹¹ In una nota trasmissione televisiva, il Presidente della Regione ha affermato che sbagliare la gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19 in Campania «vuol dire provocare un’ecatombe».

¹² In particolare, C.R. RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, in *www.sistemapenale.it*, 2020, ritiene che la misura adottata dal Presidente della Campania, nella sola parte in cui ammette la sanzione accessoria dell’obbligo di permanenza domiciliare in autoisolamento per 14 giorni, «pare di dubbia proporzione, ove abbia come destinatari soggetti non positivi al virus né entrati in contatto con altri soggetti potenzialmente contagiati».

quarantena persegue una finalità afflittiva, piuttosto che essere destinata alla tutela di terzi, oltre che alla prevenzione del contagio.

Il conflitto si esaspera nel momento in cui il TAR campano rigetta l'istanza di misure cautelari, escludendo così ogni possibile contrasto delle misure introdotte dall'ordinanza in esame con quelle stabilite per l'intero territorio nazionale, in ragione della preoccupante propagazione del virus nella suddetta Regione¹³. La decisione del TAR Campania risulta incoerente, poiché accantona taluni presupposti fondamentali specifici dello Stato di diritto. È plausibile che, ai fini dell'adozione del provvedimento, il TAR abbia ricavato quale fonte legale l'art. 5, co. 4, del d.p.c.m. 8 marzo 2020, che richiama l'art. 3, co. 2, del decreto-legge n. 6/2020, in virtù del quale viene fatto «salvo il potere di ordinanza delle regioni», per esigenze lavorative, situazioni di necessità e di spostamento per motivi di salute. Tuttavia, il TAR campano trascura che l'ordinanza del Presidente della Regione Campania investe ambiti materiali compresi nella sfera di garanzia delle libertà costituzionali coperte da riserva assoluta di legge¹⁴. L'ordinanza della Regione Campania suscita perplessità anche all'art. 1 («Con decorrenza immediata e fino al 25 marzo 2020, su tutto il territorio regionale è fatto obbligo a tutti i cittadini di rimanere nelle proprie abitazioni. Sono consentiti esclusivamente spostamenti temporanei ed individuali, motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute»). La peculiarità di tale previsione risiede nella specificità di una condotta (l'obbligo di

¹³ TAR Campania, 18 marzo 2020, n. 471.

¹⁴ Come affermato da 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 *Dir. fond.*, 1/2020, www.dirittifondamentali.it, 890-891, «l'ordinanza regionale non può spiegare alcuna efficacia derogatoria o antinomica rispetto alla disciplina di rango primario sancendo, in ipotesi, compressioni ulteriori dei diritti di libertà costituzionale (come fa, invece, l'ordinanza del Presidente regionale)».

permanenza nella propria abitazione) che, nel d.p.c.m. dell'8 marzo, figura solo come una raccomandazione. Infine, l'ordinanza del Presidente della Campania è oggetto di discussione in ordine allo svolgimento delle attività sportive all'aperto. Il giorno seguente all'adozione di tale ordinanza (14 marzo) compare sul sito della stessa Regione il "Chiarimento n. 6", volto a precisarne il contenuto e soprattutto a ritenere non conformi con essa «l'attività sportiva, ludica o ricreativa all'aperto in luoghi pubblici o aperti al pubblico», evidenziando il divieto di «svolgere eventi quali riunioni per fini ricreativi e/o sportivi e feste» in luoghi pubblici e aperti al pubblico.

Particolarmente discusse sono anche le ordinanze adottate dalla Presidente della Calabria verso la fine della fase più acuta della pandemia. Si tratta delle ordinanze emanate il 29 e 30 aprile (nn. 37 e 38), finalizzate alla ripresa delle attività economiche e al rafforzamento dei controlli sui rientri nella suddetta Regione da altre aree d'Italia. È soprattutto la prima ordinanza a generare polemiche, dal momento che prevede la riapertura delle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande (con servizio al tavolo all'aperto). Tale ordinanza, impugnata immediatamente dal Governo, viene dichiarata illegittima dal TAR Calabria¹⁵. Con tale decisione, il giudice amministrativo definisce una delle questioni più dibattute durante l'emergenza sanitaria, inerente al rapporto tra le fonti statali e regionali. Occorre specificare però che la decisione del TAR Calabria, sebbene ispirata ai principi e alle ragioni dell'unità, dell'uniformità e della leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, non riesce a concedere una risposta puntuale a tutti i punti sollevati.

Un aspetto cruciale, di carattere processuale, concerne la richiesta unanime al Tribunale amministrativo di una decisione in forma semplificata. Sempre sotto tale profilo, si ricorda che la difesa regionale sostiene la carenza di giurisdizione del TAR, ritenendo indispensabile l'intervento della Corte

¹⁵ TAR Calabria, 9 maggio 2020, n. 841.

costituzionale. Al contrario, la suddetta autorità dichiara che l'ordinanza costituisce esercizio¹⁶ di potere amministrativo; di conseguenza, il sindacato compete alla stessa. Il TAR Calabria tiene a chiarire un punto non sollevato dalla Regione resistente, ossia la legittimazione a ricorrere del Presidente del Consiglio contro l'ordinanza regionale. Secondo l'autorità amministrativa, tale figura istituzionale risulta legittimata ad agire in giudizio «in alternativa all'esercizio delle funzioni di controllo e sostitutive previste dalla Costituzione, laddove l'esercizio dei poteri amministrativi avvenga in maniera disarmonica o addirittura antitetica, come nel caso di specie». Di fronte ad argomentazioni simili appare lecito domandarsi se l'inquadramento dei poteri del Presidente del Consiglio sia esatto, o se invece la pronuncia conferisca a quest'ultimo prerogative sproporzionate, specialmente rispetto al Governo nella sua collegialità¹⁷. Innanzitutto, la giurisprudenza costituzionale¹⁸ ammette che il Presidente del Consiglio sia l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle istituzioni regionali. Nella motivazione della sentenza, la suddetta figura

¹⁶ In realtà, come ben sottolineato da F. SAIITA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, www.osservatoriocostituzionale.it, 377, «il fatto che ad essere impugnato dal Governo fosse stato un atto espressivo dell'esercizio di un potere amministrativo in nulla rilevava al fine di stabilire se sussistesse o meno il difetto di giurisdizione del giudice adito in favore della Corte costituzionale in sede di conflitto, ben potendo essere impugnati nelle due sedi le medesime tipologie di atti. Semmai, siffatta circostanza andava richiamata al fine di corroborare la tesi dell'esistenza di una concorrenza tra le due giurisdizioni in parola».

¹⁷ Sul punto, si veda 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*, 5/2020, www.osservatorioaic.it, 194-196.

¹⁸ Corte cost., 14 luglio 2017, n. 198.

istituzionale emerge come interprete primario delle esigenze di unità legate all'emergenza sanitaria. Il TAR Calabria, però, non tiene conto del fatto che al Presidente del Consiglio incombe anche il compito di coordinare l'azione del Governo con quella delle autonomie, in conformità al principio di leale collaborazione. Il TAR calabro, altresì, evidenzia il quadro normativo entro il quale la Regione era tenuta a procedere, rappresentato dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 19/2020. Il giudice amministrativo riscontra nell'art. 118, co. 1, Cost., il «potere di individuare in concreto le misure necessarie ad affrontare un'emergenza sanitaria». La sussidiarietà, perciò, giustifica l'attribuzione in capo all'apparato statale delle competenze legislative in materia di tutela della salute e protezione civile. Infine, l'autorità amministrativa osserva che la suddetta ordinanza è stata emanata in assenza di «qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Governo stesso». In seguito, essa asserisce espressamente la violazione da parte della Regione Calabria del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti componenti la Repubblica. In tal senso, la predetta pronuncia si allinea alla Relazione annuale giurisprudenza costituzionale del 2019, presentata dalla Presidente Marta Cartabia poco prima del deposito della sentenza del TAR, e volta a valorizzare il principio di leale collaborazione, soprattutto in merito alle relazioni tra lo Stato e le autorità territoriali. Nella parte conclusiva della Relazione, infatti, la Presidente Cartabia, dopo aver lodato l'impegno e la volontà di tutte le Istituzioni nella conduzione dell'emergenza sanitaria, ammette che «in un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della “leale collaborazione” – il risvolto istituzionale della solidarietà – su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo».

Infine, merita menzione il c.d. «valore di replicazione del virus» al quale l'amministrazione regionale ha fatto ricorso per giustificare la possibilità di

un «regresso dell'epidemia». A pesare sulla situazione, le critiche mosse alla Regione in ordine alla mala gestione della sanità¹⁹, frutto di una mancata riflessione sulla tematica.

3.1. *Le discordanti ordinanze pugliesi in materia di istruzione*

Nella gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la Regione Puglia si è contraddistinta per un "ipertrofismo normativo" in materia di istruzione, adottando plurime ordinanze, a cui sono seguite diverse pronunce dei tribunali amministrativi regionali: tali atti hanno pregiudicato un settore già vulnerabile, generando malumore sia da parte degli insegnanti che dei giovani. Tra i diritti maggiormente compressi dalla pandemia, quello all'istruzione occupa il primo posto. Il decreto-legge n. 6 del 2020 sancisce, all'art. 1, co. 2, lett. d), la possibilità di «sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza». In applicazione di tale previsione, il d.p.c.m. dell'8 marzo 2020, all'art. 1, co. 1, lett. h), stabilisce fino al 3 aprile 2020 la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle «attività didattiche in presenza nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università». In linea di massima, il decreto-legge n. 19/2020 convalida quanto previsto nel decreto precedente. A fronte di tale situazione, si intravede nella didattica a distanza (c.d. DAD) uno strumento valido (e temporaneo) per garantire agli studenti italiani il proprio diritto costituzionale a ricevere l'istruzione (art. 34 Cost.).

¹⁹ In tale senso, si veda R. CABAZZI, *C'è un giudice a Catanzaro! Il TAR Calabria boccia l'irresponsabile ordinanza della presidente regionale*, in www.lacostituzione.info, 11 maggio 2020.

La situazione pugliese comincia a incrinarsi nella c.d. “seconda ondata”. Il 28 ottobre 2020, il Presidente della Regione emana l’ordinanza n. 407, con la quale dispone, a partire dal 30 ottobre e sino al 24 novembre, l’adozione della didattica digitale integrata (c.d. DDI) da parte delle Istituzioni di ogni ordine e grado, consentendo la frequenza agli alunni con bisogni educativi speciali. Tale decisione introduce misure più restrittive rispetto a quelle previste dal d.p.c.m. del 24 ottobre 2020, che ammette la didattica in presenza per le scuole dell’infanzia e quelle del primo ciclo; per contro, invita le scuole di secondo grado ad incrementare «il ricorso alla didattica digitale integrata, per una quota pari almeno al 75 per cento delle attività, modulando ulteriormente la gestione degli orari di ingresso e di uscita degli alunni, anche attraverso l’eventuale utilizzo di turni pomeridiani e disponendo che l’ingresso non avvenga in ogni caso prima delle 9,00». La scelta di limitare nuovamente il diritto all’istruzione suscita forti critiche da parte di tutta la comunità scolastica, in ragione della conformità degli istituti ai protocolli di sicurezza ministeriale. Il conflitto Stato-Regione Puglia si innesca nel momento in cui, in occasione del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 incentrato sulla definizione delle colorazioni regionali proporzionate al livello di gravità e di rischio di propagazione territoriale del contagio, il Ministero della Salute attribuisce alla Regione «una situazione di elevata gravità ed un livello di rischio alto». Con riguardo alle attività scolastiche, l’art. 1, co. 9, lett. s) del menzionato d.p.c.m. assicura l’attività didattica ed educativa in presenza per la scuola dell’infanzia e per il primo ciclo, «con uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie salvo che per i bambini di età inferiore ai sei anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l’uso della mascherina». Data l’antinomia tra le norme disciplinanti l’attività didattica per il primo ciclo di istruzione, si ritiene opportuno invocare l’autorità amministrativa con diversi ricorsi, dai quali scaturiscono decisioni opposte. In particolare, la Sezione terza del TAR pugliese, esprimendosi sul ricorso avanzato

dal Codacons Puglia, sospende l'esecutività di tale ordinanza²⁰, giacché l'atto regionale interferisce «in modo non coerente con l'organizzazione differenziata dei servizi scolastici disposta dal sopravvenuto d.p.c.m. 3 novembre 2020». Al contempo, su analogo ricorso avente a oggetto la medesima ordinanza, si pronuncia nella stessa giornata²¹ anche il TAR Lecce, Sezione seconda, che considera l'atto legittimo, poiché ammette una prevalenza del diritto alla salute rispetto a quello all'istruzione.

In ragione della preminenza della decisione del TAR di Bari, la Regione Puglia adotta una nuova ordinanza regionale (n. 413/2020). Quest'ultima costituisce un'esclusiva tra gli atti statali e regionali adottati nel corso dell'emergenza sanitaria: per la prima volta, infatti, i cittadini vengono lasciati liberi di scegliere la modalità attraverso la quale avvalersi del diritto allo studio. A tal proposito, occorre segnalare che l'ordinanza n. 413 si colloca in un ambito assegnato al livello statale dal decreto-legge del 16 maggio 2020, n. 33²²; pertanto, affida il compito di intervenire sulle modalità delle attività didattiche ai decreti monocratici del Presidente del Consiglio dei ministri, e non alle Regioni. In realtà, è la stessa Costituzione a conferire, nella materia, sia una competenza esclusiva in relazione alle «norme generali sull'istruzione» (*ex art. 117 Cost., co. 2, lett. n*), sia una competenza concorrente per

²⁰ TAR Puglia (Bari), sez. III, 6 novembre 2020, n. 680.

²¹ TAR Puglia (Lecce), sez. III, 6 novembre 2020, n. 695.

²² Ai sensi dell'art. 1, co. 13, di tale decreto: «Le attività dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, sono svolte con modalità definite con provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020».

la materia “istruzione”, al fine di fissarne i principi fondamentali (*ex art. 117, co. 3*).

Tralasciando il quadro delle competenze, quel che desta maggiore scalpore²³ è l'eccessiva responsabilità lasciata ai genitori nel dover decidere la modalità più idonea di erogazione della didattica, tale da escludere la necessaria interazione tra genitori, docenti e personale non docente. Appare opportuno evidenziare come l'ordinanza n. 413/2020 intacchi non soltanto il rapporto scuola-famiglia, ma produca i suoi effetti pregiudizievoli nei confronti dei principali interessati, nonché gli alunni. In caso di didattica a distanza, il decreto del 26 giugno 2020, n. 39, prevede che le lezioni si debbano svolgere alcune ore in modalità c.d. sincrona, e alcune in modalità c.d. asincrona. L'intento è quello di preservare la salute degli studenti, consentendo loro di non trascorrere troppe ore innanzi allo schermo. L'ordinanza pugliese n. 413/2020, che lascia ai genitori la scelta in ordine alla tipologia di erogazione della didattica, esclude gli studenti da tale possibilità, costringendoli così ad assistere alle tradizionali ore di lezioni mattutine. Con l'ordinanza del 5 gennaio 2021, n. 1, il Presidente della Regione Puglia ripresenta la struttura dell'ordinanza n. 413, mutando però la procedura: i genitori devono avanzare apposita istanza alla scuola per la didattica in presenza. 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 gli istituti di ciascun ordine e grado, riservando la frequenza agli alunni con disabilità o bisogni affettivi speciali, dopo la sospensione di quello precedente. Il giudice

²³ Secondo M. TROISI, *Il diritto all'istruzione nelle ordinanze “creative” del Presidente della Regione Puglia in tempi di pandemia da Covid-19*, in questa *Rivista*, 1/2021, www.dirit-regionali.it, 31, «affidare la responsabilità della scelta sulle modalità di fruizione della didattica in via diretta ed esclusiva ai genitori significa creare le premesse per una confusione di ruoli che alla lunga rischia di minare alle basi proprio il progetto costituzionale di comunità scolastica».

amministrativo dichiara che la nuova ordinanza regionale (n. 58/2021) «recepisce, in discreta misura» i rilievi che avevano indotto il medesimo giudice a sospendere una settimana prima l'ordinanza n. 56/2021²⁴.

L'ultima ordinanza regionale del 4 aprile 2021, n. 102, prevede che dal 7 aprile al 30 aprile 2021 «l'attività didattica delle scuole di ogni ordine e grado si svolge in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 1 aprile 2021 n. 44»; tuttavia, le istituzioni scolastiche della scuola primaria, della secondaria di primo grado e di secondo grado «devono garantire la didattica digitale integrata a tutti gli alunni le cui famiglie richiedano espressamente di adottarla, in luogo dell'attività in presenza».

Il conflitto Stato-Regione Puglia ha posto in luce una concentrazione dell'attenzione sui poteri, piuttosto che sui diritti²⁵. In tale sede, meritano menzione anche le ordinanze della Regione Basilicata. L'ordinanza regionale n. 1 del 23 febbraio 2020 introduce l'obbligo per gli studenti residenti in Basilicata e provenienti da sei Regioni del Nord di sottoporsi a misure di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. Essa contempla elementi di contrasto rispetto al d.p.c.m. del 23 febbraio 2020, attuativo del decreto-legge n. 6/2020, anche se in tali provvedimenti la permanenza domiciliare era stata delineata quale *extrema ratio*. La suddetta ordinanza presenta altre criticità. Un primo inconveniente consiste nell'individuazione di un'unica categoria di soggetti destinatari delle misure. Un secondo intoppo attiene allo spazio territoriale: l'ordinanza, infatti, si riferisce solo agli

²⁴ In tale occasione, il TAR Puglia sostiene che «le Regioni possono introdurre misure derogatorie più restrittive rispetto a quelle disposte dal Governo nazionale, ma tali misure devono essere provvisorie e ragionevolmente coerenti con la classificazione del livello di gravità dell'emergenza in ambito regionale».

²⁵ In tale senso, 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 AIC*, 1/2021, www.osservatorioaic.it, 150, parla di una «deviazione del focus».

studenti residenti nei territori indicati, ma non a quelli domiciliati presso gli stessi. Infine, mentre l'ambito di applicazione dell'ordinanza investe sei Regioni, il d.p.c.m. ne riporta due, ossia la Lombardia e il Veneto. In ragione di tali carenze, l'ordinanza in commento è così sostituita con la n. 2 del 27 febbraio 2020, la quale riserva la misura sopraindicata nei confronti di coloro che abbiano trascorso gli ultimi quattordici giorni nelle zone più colpite dal contagio.

Oggetto di accesa discussione è, poi, l'ordinanza n. 30 dell'8 aprile 2020 emanata dal Presidente della Regione Abruzzo. Con tale atto, il Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo autorizza i Direttori generali delle aziende sanitarie e il Referente sanitario per le emergenze alla modifica (anche unilaterale) della sede di svolgimento della prestazione lavorativa da parte del personale sanitario in un'altra azienda o in un'ulteriore sede dell'azione di appartenenza. Nella parte introduttiva dell'ordinanza, si richiama il decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, che autorizza le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere all'assunzione del personale sanitario, nonché a destinare al servizio coloro che si trovino al penultimo anno della scuola di specializzazione²⁶. Il decreto-legge n. 14/2020, dunque, non accorda alle Regioni specifiche competenze sulla gestione dei dipendenti del settore sanitario²⁷. Come osservato in dottrina²⁸, le previsioni contenute

²⁶ Tale decreto, altresì, autorizza le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a provvedere al conferimento di incarichi lavorativi a tempo determinato rivolti al personale sanitario avente i requisiti richiesti (art. 2, co. 1).

²⁷ Al contempo, il decreto-legge n. 14/2020 consente alle Regioni di richiamare in servizio il personale a riposo, in caso di impossibilità di nuove assunzioni.

²⁸ M. FERRARA, *L'ordinanza del Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo sull'assegnazione temporanea del personale regionale sanitario ad altra sede o Asl nella gestione della pandemia da Covid-19 (ord. n. 30, 8 aprile 2020)*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 48.

nell'ordinanza risultano deboli: oltre a non trovare alcun riscontro nei decreti governativi emergenziali, sembrano oltrepassare l'area di stretta «organizzazione del sistema sanitario» che attiene alla materia concorrente della «tutela della salute» (art. 117, co. 3, Cost.).

4. *Le ordinanze regionali “speciali”*

Per consacrare l'unicità delle Regioni ad autonomia speciale nell'emergenza sanitaria da Covid-19, occorre verificare quanto realmente si differenzino²⁹ dalle Regioni ordinarie. Come in tutte le Regioni del Meridione, anche in Sicilia, l'iniziale spostamento di massa di lavoratori e studenti dalle Regioni del Nord, sorgenti del contagio, verso il Sud, determina il peggioramento della situazione epidemiologica. Lo Statuto della Regione siciliana accorda al Presidente la competenza a reclamare l'impiego delle forze di polizia. La proposta di attuazione dell'art. 31 di tale Statuto genera perplessità, poiché trova un solo precedente applicativo risalente al 1957, quando l'allora Presidente della Regione Giuseppe La Loggia dispose di non attaccare nei porti siciliani le navi dell'ENI, che non intendeva adempiere alle royalties dovute alla Regione. La Giunta Regionale delinea uno «Schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione siciliana» che – in base all'art. 43³⁰ dello stesso Statuto – dovrebbe essere approvato dalla

²⁹ Sulle differenze tra Regioni ordinarie e speciali in materia di salute, si veda R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2018, www.cortisupremeesalute.it.

³⁰ Ai sensi dell'art. 43 dello Statuto della Regione Sicilia, «Una commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

Commissione paritetica Stato-Regione. Le disposizioni di attuazione statutaria sfociano in uno schema di decreto legislativo, che viene adottato dal Governo, e perciò, emanato dal Capo di Stato (art. 87, co. 5, Cost.). Appare opportuno sottolineare che le proposte di decreti legislativi di attuazione statutaria avanzate dalla Commissione paritetica presentano natura vincolante; di conseguenza, all'Esecutivo rimane preclusa la possibilità di «modifiche o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere», potendo limitarsi a introdurre «varianti di carattere formale»³¹. Tale iniziativa è stata giudicata da alcuni³² inappropriata, dal momento che tenderebbe a rafforzare i poteri del Presidente. Quest'ultima visione trova fondamento proprio nell'art. 31 dello Statuto della Regione siciliana: il Presidente esercita le funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia³³, giacché interviene nella qualità di organo dello Stato. Da ciò discende l'impossibilità da parte del Presidente di espletare la funzione sopramenzionata tramite organi regionali. I poteri di cui all'art. 31 devono essere abbinati con le previsioni costituzionali, e specialmente con l'art. 117, che assegna allo Stato la normativa in materia di ordine pubblico e sicurezza³⁴. Tale circostanza non

³¹ Corte cost., sent. 14 febbraio 1989, n. 39. Tuttavia, come ricordato da I. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid-19*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 562, ove il Consiglio dei ministri adottasse un decreto legislativo diverso da quello proposto dalla Commissione paritetica l'atto, una volta emanato dal Capo di Stato, si consoliderebbe comunque nell'ordinamento.

³² R. TODERO, *Pieni poteri al Presidente?*, in www.ilfoglio.it, 4 aprile 2020.

³³ In tale senso, si veda Corte cost., 13 luglio 1963, n. 131.

³⁴ In termini analoghi, Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 313. Per un approfondimento, si veda E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione"*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 2003; D. BESSI, *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli Statuti*, in *Consulta OnLine*, 2003, www.giurcost.org;

deve indurre a qualificare l'art. 31 come anacronistico, né tanto meno sollevare perplessità in ordine all'esercizio dei poteri di mantenimento dell'ordine pubblico in capo al Presidente della Regione³⁵. Tralasciando il giudizio negativo manifestato dalla Commissione paritetica, la dottrina si interroga sull'interpretazione e attuazione dell'art. 31³⁶. Le notevoli difficoltà incontrate nel corso dell'emergenza sanitaria trovano conferma nell'esiguo numero delle ordinanze emanate dal Presidente della Regione. Da un'analisi su tali atti affiora l'interpretazione della veste presidenziale come monocratica: il mancato richiamo alla Giunta del Governo e l'omessa integrazione dell'Assemblea regionale anche in chiave di comunicazioni e informazioni comprovano l'inutilità dei riferimenti alla solidarietà politica, alla sussidiarietà e alla leale collaborazione inclusi nella proposta di attuazione dell'art. 31. Al pari di altre Regioni, la Sicilia adotta misure aggiuntive rispetto al fecondo elenco di divieti sanciti nei decreti del Presidente del Consiglio. Tuttavia, in ragione della

V. COCOZZA, *Osservazioni di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *Federalismi.it*, 2003, www.federalismi.it; L. SALVEMINI, *Ulteriori riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 313/2003*, in *Federalismi.it*, 2003, www.federalismi.it; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Federalismi.it*, 2003, www.federalismi.it; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*, in *Forum di Quad. cost.*, 2003, www.forumcostituzionale.it; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Forum di Quad. cost.*, 2003, www.forumcostituzionale.it.

³⁵ Così A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art 31 dello Statuto siciliano*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 547.

³⁶ B.G. DI MAURO, *La specialità dello statuto della Regione siciliana ai tempi della pandemia da Covid-19. Prime note sui recenti tentativi di attuazione di alcune norme statutarie*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 582-590.

“specialità” di cui è connotata tale Regione, le misure aggiuntive suscitano maggiore clamore³⁷.

In conclusione, emerge una rigorosa separazione tra Stato e Regione che non consente di perseguire nel migliore dei modi gli interessi della comunità toccati dall'emergenza sanitaria.

Altra Regione a Statuto Speciale, protagonista di un estenuante scontro con lo Stato, è la Valle d'Aosta. La recente sentenza della Corte costituzionale del 12 marzo 2021, n. 37, merita di essere analizzata per le novità apportate, specialmente in ordine all'interpretazione della materia in oggetto. Occorre specificare che tale decisione segue all'ordinanza del 14 gennaio 2021, n. 4, con cui la Corte aveva sospeso l'efficacia della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre, n. 11, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per presunto contrasto con la normativa costituzionale³⁸. Per la prima volta, la Corte costituzionale accoglie un'istanza di sospensione di una legge, in applicazione della novella all'art. 35 della l. 11 marzo 1953, n. 87, introdotta con la l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)³⁹. Rigettando i rilievi addotti

³⁷ In tal senso, si pensi al «divieto per tutte le attività motorie all'aperto di minori accompagnati da un genitore» contenuto nell'art. 1 dell'ordinanza del 1° aprile 2020, n. 13, che invece consente lo spostamento «in prossimità della propria abitazione [...] con l'animale di affezione, per le sue esigenze fisiologiche».

³⁸ Per un commento sull'ordinanza, si veda N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (Note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in *Consulta OnLine*, 1/2021, www.giurcost.org, 223 ss.; A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il COVID-19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2021, www.forumcostituzionale.it.

³⁹ Sul potere di sospensione cautelare della Corte costituzionale, si veda R. DICKMAN, *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, www.federalismi.it, 119 ss.

dalla Regione, la Consulta fonda la propria decisione su due dei tre criteri indicati dalla l. n. 87/1953: il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i cittadini. A tali criteri, la Consulta ne aggiunge un terzo, ossia il *fumus boni iuris*⁴⁰. In realtà, quest'ultimo requisito era stato valutato come necessario in un'antecedente ordinanza⁴¹; in tale occasione, la Corte aveva ancorato la sospensione della legge alla sussistenza di due requisiti, ovvero il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*, precisando altresì che «il difetto di uno soltanto di essi comporta il rigetto dell'istanza». Con la sentenza n. 37/2020, la Corte mette fine alla diatriba tra Stato e Regioni in merito alla definizione dei punti strategici di contrasto alla pandemia, ponendo attenzione alla materia della profilassi internazionale. In particolare, la Consulta statuisce che gli interventi diretti a fronteggiare un'emergenza pubblica di carattere internazionale rientrano proprio nel contesto della profilassi internazionale, materia spettante allo Stato in via esclusiva (art. 117, co. 2, lett. q). Il Giudice delle leggi, altresì, specifica che la «profilassi internazionale» è una materia-oggetto, provvista perciò di un suo perimetro contenutistico «che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina». Da ciò discende l'impossibilità di identificarla come «materia trasversale»⁴², e soprattutto il «tramonto» della leale collaborazione tra organi dello Stato.

⁴⁰ Sul punto, si veda E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio AIC*, 2/2021, www.osservatorioaic.it, 164 ss.

⁴¹ Corte cost. 18 marzo 2010, n. 107.

⁴² A tale proposito, si veda D. MORANA, *Ma 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 Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it, 14-15.

5. *Il principio di leale collaborazione nel contesto dell'emergenza sanitaria*

Come più volte espresso, la pandemia da Covid-19 ha posto in luce una serie di problemi circa la determinazione degli ambiti di competenza spettanti allo Stato e alle Regioni, da tempo oggetto di dibattito. Di fronte a un fenomeno di ampia portata, non emergono perplessità sulla necessità di accordare prevalenza alla tutela della salute, anzi alla tutela della vita. L'intento dei plurimi decreti-legge è stato quello di centralizzare ogni decisione e provvedimento regionale. Il rispetto del principio di leale collaborazione è così venuto meno nel contesto dell'emergenza sanitaria. A parere di chi scrive, tale circostanza risulta particolarmente grave: il principio di leale collaborazione, infatti, costituisce il principale punto di riferimento dei rapporti tra centro e periferia. Occorre evidenziare che il principio sopraindicato è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale⁴³ sin dal 1958, in occasione dell'interferenza di competenze statali e regionali verificatesi nel medesimo ambito⁴⁴.

⁴³ R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente. Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni"*, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, in *paper*, consultabile in www.robertobin.it, osserva che «parlare della giurisprudenza della Corte costituzionale in riferimento al principio di leale collaborazione significa parlare di tutto e di niente». Sempre R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2/2008, afferma che «tale principio non ha una data di nascita precisa».

⁴⁴ Corte cost., 14 luglio 1958, n. 49. In particolare, la Consulta statuisce che «questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione – del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con

Data la mancata menzione esplicita nel testo costituzionale⁴⁵, il Giudice delle leggi ha riscontrato il fondamento del principio di leale collaborazione nell'art. 5 Cost., poiché «espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, ‘riconosce e promuove le autonomie locali’, alle cui esigenze ‘adeguа i principi e i metodi della sua legislazione’ (art. 5 Cost.)»⁴⁶. Il principio sopramenzionato trova concretizzazione a seguito della storica riforma del Titolo V della Costituzione, che introduce un rigoroso riparto di competenze, difficilmente attuabili, in ragione dell’assegnazione di una stessa normativa a diverse materie, talune di competenza esclusiva statale, altre di competenza regionale o concorrente. Da ciò scaturiscono delle “interferenze” che pongono in risalto i contrasti tra gli interessi statali e regionali. La giurisprudenza costituzionale ha ravvisato nel principio di leale collaborazione lo strumento idoneo ad attuare il contemperamento tra tali conflitti. In presenza di ambiti di interesse statale e regionale, il principio in esame, infatti, consente di superare la rigida separazione per materia delle competenze riservate a fonti statali e regionali, al fine di assicurare un’armonica cooperazione tra i due enti. Desta allarme – a giudizio di chi scrive – lo scarso impiego dei mezzi di collaborazione a disposizione di Stato e Regione, ovvero il ricorso al sistema delle Conferenze⁴⁷. Nel corso dell’emergenza sanitaria, esse si sono riunite con una frequenza minore

leggi regionali – può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene».

⁴⁵ Sul punto, si veda M. MANCINI, *La resistibile ascesa l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 948.

⁴⁶ Corte cost., 18 luglio 1997, n. 242.

⁴⁷ Sull’indispensabilità del ricorso al sistema delle Conferenze, si veda E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle province autonome durante l’emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, fasc. spec. 2020, 502-515.

rispetto a quella ordinaria: la motivazione rimane ignota. Ciò genera incertezza alla luce dell'emersione di materie di competenza statale e regionale «inestricabilmente connesse», che richiederebbero necessariamente un'intesa. L'esigenza del ricorso a intese si scorge nella già analizzata sentenza del 9 maggio 2020, n. 841, emanata dal TAR Calabria, la quale parla di un caso di «chiamata in sussidiarietà» ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost.

È fondamentale chiarire che le Regioni si sono mosse in ordine sparso e in maniera del tutto contraddittoria anche in ragione della scarsa chiarezza delle disposizioni⁴⁸ contenute nelle varie fonti governative. Un esempio è dato dalla previsione del tampone obbligatorio per i soggetti rientranti da Paesi ritenuti a rischio (Malta, Grecia, Spagna o Croazia). Al fine di prevenire la crescita dei contagi nel periodo estivo, i Presidenti di talune Regioni impongono il tampone e la quarantena precauzionale. Di conseguenza, il Ministero della Salute si ritrova costretto a uniformarsi a tale regime. Analogo discorso vale per la disciplina relativa alla riapertura delle discoteche. I D.P.C.M. dell'11 giugno e del 7 agosto 2020 prescrivono che tutte le attività svolte in sale da ballo, discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, debbano rimanere sospese; al contempo, essi riconoscono alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di «stabilire una diversa data di ripresa delle attività», in relazione all'andamento epidemiologico nei propri territori. Con il graduale aumento dei contagi, il Governo sollecita le Regioni ad adottare interventi restrittivi. La mancata attuazione di tali misure da parte di queste ultime induce il Ministero della Salute ad adottare l'ordinanza del 16 agosto 2020, avente a oggetto la sospensione di tali attività.

Dalle vicende delineate affiora l'indispensabilità del coordinamento Stato e Regioni nel contesto dell'emergenza sanitaria. Un dialogo proficuo tra tali

⁴⁸ In tal senso, si veda E. CATELANI, *Il rapporto tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, in *Forum su L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in www.gruppodipisa.it, 2020, 9-10.

attori avrebbe senz'altro prevenuto le diatribe finite innanzi al giudice amministrativo⁴⁹. Un messaggio negativo per la collettività.

6. *L'indiscutibile prevalenza delle ordinanze regionali su quelle sindacali*

È curioso notare come le ordinanze dei Sindaci, pur avendo ottenuto minore attenzione rispetto a quelle dei Presidenti di Regione, abbiano anticipato i provvedimenti governativi all'inizio dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Il 23 febbraio 2020, il Sindaco di Codogno chiude le scuole e limita l'apertura dei luoghi pubblici⁵⁰, con l'intento di prevenire gli assembramenti. Occorre sottolineare che i provvedimenti governativi adottati a distanza di poco tempo trascuravano i territori limitrofi alla "zona rossa" (le province di Piacenza, Cremona e gli altri Comuni del Lodigiano)⁵¹. La modesta considerazione delle ordinanze sindacali è imputabile al loro rapido superamento⁵² da parte dei provvedimenti statali e regionali: le ordinanze sindacali, infatti, non sarebbero state in grado di concedere valide soluzioni a un'emergenza di

⁴⁹ Secondo G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *www.biodiritto.org*, 16 marzo 2020, 2/2020, 7, si tratta di «uno spettacolo che forse si sarebbe potuto e dovuto evitare».

⁵⁰ Si richiamano le ordinanze del 23 febbraio 2020, nn. 12, 13 e 14.

⁵¹ Tra esse, l'ordinanza del Sindaco di Cremona del 21 febbraio, n. 15058, l'ordinanza del Sindaco di Crema del 22 febbraio 2020, n. 76 e le ordinanze del Sindaco di Piacenza del 21 e 22 febbraio 2020, nn. 102 e 103.

⁵² Si ricordi che il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, introduce un'apposita clausola all'art. 35 (non valida per le Regioni), in virtù della quale «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».

ampia dimensione. Il d.lgs. del 18 aprile del 2000, n. 267, e la legge del 23 dicembre 1978, n. 833 attribuiscono al Sindaco poteri d'ordinanza *extra ordinem*, nonché strumenti di carattere temporaneo, diretti a offrire una celere ed efficace risposta ad esigenze «contingibili e urgenti» in un territorio circoscritto. Tuttavia, appare opportuno interrogarsi sulla condotta che i Sindaci dovrebbero assumere in caso di totale inerzia del legislatore statale. La suddetta riflessione trova giustificazione in taluni eventi verificatesi nei primi mesi della pandemia. Si pensi, alla drammatica situazione delle RSA, divenute inizialmente luoghi di veri e propri focolai, spesso non monitorate dalle istituzioni statali. In tale contesto, si colloca il disperato tentativo del Sindaco di Crema di predisporre una stretta collaborazione tra il Comune e l'ente gestore delle RSA, al fine di aprire le strutture ai pazienti COVID-19. Tale interrogativo sembra essere destinato a rimanere in sospeso, in ragione dell'elevata attenzione riservata al rapporto Stato-Regioni. Nel caso delle RSA, la questione sembra complicarsi, poiché le strutture in esame operano con autorizzazione o convenzione della Regione. Da qui, la necessità di soffermarsi sul ruolo del Sindaco in qualità di autorità sanitaria locale. L'art. 1, co. 6, del decreto-legge n. 33/2020, relativo alla misura della quarantena per i soggetti risultati positivi, prevede che la stessa venga a essere disposta mediante «provvedimento dell'autorità sanitaria», senza alcuna specificazione.

Dall'art. 1, co. 6, della legge n. 35/2020 emerge che l'autorità sanitaria debba essere proprio il Sindaco. Il successivo comma 7 attiene alla misura della quarantena precauzionale. Come il precedente comma, si fa leva sul «provvedimento dell'autorità sanitaria»; presumendo anche in tale disposizione il richiamo alla figura del Sindaco. Dal raffronto tra le due previsioni affiora però un ulteriore aspetto cruciale. In tale circostanza, si ammette che la quarantena precauzionale venga accordata «ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi al virus COVID-19 e agli altri soggetti indicati con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020». Data la mancata precisazione in ordine al

modo in cui debbano essere identificati «soggetti che hanno avuto contatti stretti con soggetti positivi al virus», il margine di discrezionalità del Sindaco in qualità di autorità sanitaria locale viene così a espandersi. A tal proposito, occorre evidenziare la significativa discrezionalità spettante al Sindaco anche nella gestione dei luoghi pubblici aperti alla comunità. In tale ambito, l'art. 1, co. 9, del decreto-legge n. 33/2020 acconsente a esso di procedere alla chiusura delle predette aree quando diventi «impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro». Tale disposizione, dunque, riconosce al Sindaco un'ampia discrezionalità nel valutare sia il metro di «impossibilità» dell'osservanza della distanza di almeno un metro sia il livello di accettabilità di casi al limite. In quest'ultimo caso, il margine di discrezionalità del Sindaco è maggiore, vista la mancanza di un obbligo di motivazione.

Quanto appena detto però non riduce il peso della questione che si intende evidenziare in tale sede, ossia l'imposizione delle Regioni sui Comuni. Occorre considerare che le ordinanze regionali sono in grado di anticipare le misure restrittive poi assunte a livello statale. In tal modo, il rapporto tra ordinanze regionali e d.p.c.m. sembra strutturarsi in termini di «cedevolezza»⁵³. Tale discorso, invece, non vale per le ordinanze sindacali. Tuttavia, come detto in precedenza, prime importanti risposte sono giunte proprio dalle ordinanze sindacali, pur destinate a essere recepite in atti regionali o statali. Al contempo, non sono mancati casi di annullamento delle ordinanze sindacali da parte dei Prefetti, segno di una collaborazione non sempre “leale” in un

⁵³ Così 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 questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it, 366, il quale afferma che «le norme regionali paiono, talora, cedere ed essere sostituite non appena fatte proprie anche dal livello statale; nel caso inverso, invece, le norme statali non cedono, ma sono soltanto derogate, laddove una Regione adotti una disciplina più restrittiva di quella statale».

contesto così delicato come quello corrente. In tal senso, si segnala l'ordinanza firmata da cinque (dei sei) Sindaci isolani, che vieta l'ingresso nei rispettivi territori comunali per individui provenienti dalla Cina, dalla Lombardia e dal Veneto, essendo aree fortemente colpite dal Covid-19. Tale ordinanza viene annullata dal Prefetto di Napoli, suscitando numerose polemiche, in ragione del conseguente peggioramento della situazione epidemiologica sul territorio isolano. In particolare, la predetta ordinanza è giudicata illegittima per due motivi⁵⁴. Innanzitutto, il Prefetto di Napoli ritiene che l'ordinanza «richiama in premessa un asserito D.L. del 22 febbraio 2020, atto allo stato non pubblicato e quindi giuridicamente inesistente». Secondariamente, il dispositivo dell'ordinanza «si riferisce genericamente ai cittadini residenti nelle Regioni Lombardia e Veneto, senza specificare la provenienza degli stessi dai Comuni nei quali sussiste un cluster di infezione di virus COVID-19, come già specificamente individuati dall'Autorità Sanitaria». Pertanto, il divieto «appare sproporzionato, ultroneo ed ingiustificatamente restrittivo nei confronti di una vasta fascia della popolazione nazionale». Analoga “sorte” spetta all'ordinanza del 5 aprile 2020, n. 105, adottata dal Sindaco di Messina, che prevede un ventaglio di misure restrittive dirette a regolare il transito dalla e verso la Sicilia attraverso il Porto di Messina, al fine di limitare i possibili flussi di spostamenti di persone⁵⁵. In particolare, tale ordinanza sancisce l'obbligo di registrazione online 48 ore prima dell'orario di partenza (e perciò l'indicazione di taluni dati identificativi personali e relativi al luogo di provenienza, a quella di destinazione e ai motivi del

⁵⁴ Per un approfondimento, si veda A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 15 aprile 2020, www.federalismi.it.

⁵⁵ Sul tema, si veda E. AFFANNATO, *Le ordinanze sindacali di necessità e urgenza al ricorrere di emergenze di carattere nazionale: il caso dello Stretto di Messina*, in *Osservatorio AIC*, 5/2020, www.osservatorioaic.it, 1-15.

trasferimento), vincolando così lo spostamento al rilascio di apposito nulla osta da parte del Comune di Messina ovvero nel caso di una destinazione differente da parte del relativo Sindaco. L'ordinanza avrebbe avuto efficacia dall'8 aprile sino al 13 aprile 2020. Nella giornata del 7 aprile, la Presidenza del Consiglio dei ministri riscontra la sussistenza dei presupposti fissati dall'art. 138 TUEL inerenti all'esercizio del potere di annullamento straordinario: l'esigenza di preservare in una palese situazione di crisi il ruolo dello Stato come garante di unità dell'ordinamento. La I sezione del Consiglio di Stato concede il proprio parere, avallando la sussistenza dei presupposti per l'annullamento straordinario dell'ordinanza. Tale autorità osserva che «in presenza di emergenze di carattere nazionale [...], pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi». In definitiva, il Consiglio dei ministri delibera l'annullamento dell'ordinanza; il procedimento termina con il DPR del 9 aprile 2020.

7. Osservazioni conclusive

Sin dai primi mesi dell'emergenza sanitaria, il dibattito costituzionale si è focalizzato sul tema dell'estensione e dei limiti dei poteri dei Presidenti delle Regioni⁵⁶. Occorre sottolineare che la legge n. 833/1978⁵⁷ e il Codice di

⁵⁶ Sul tema, si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine*, 11 aprile 2020, www.giurcost.it, 19-22; D. TRABUCCO, *I "sovrani" regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in *Dir. fond.*, 1/2021, www.dirittifondamentali.it, 369-372.

⁵⁷ L'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 prevede che, nelle materie di cui al comma 2 (ossia in «materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria»), «sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere

protezione civile⁵⁸ accordano alle Regioni vitali poteri nelle situazioni emergenziali in materia di salute. La Carta costituzionale, invece, tace in ordine alle ordinanze di necessità e urgenza, prevedendo solo lo strumento del decreto-legge. In tal senso, una corrente di pensiero afferma⁵⁹ che dovrebbe ritenersi vietato ogni potere *extra ordinem* di necessità e urgenza diverso da quelli espressamente enunciati dalla Costituzione. La giurisprudenza costituzionale si è limitata a riconoscere alle Regioni la titolarità di vari poteri in materia di protezione civile. Di recente, il Giudice delle leggi, dopo aver posto in luce le attribuzioni statali in materia di protezione civile, ha dichiarato che

contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

⁵⁸ Con riguardo all'adozione dei provvedimenti emergenziali, il Codice prevede quanto segue: a) sono autorità di protezione civile «i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in qualità di autorità territoriali di protezione civile e in base alla potestà legislativa attribuita, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni» (art. 3, co. 1, lett. b); b) sono articolazioni del Servizio nazionale della protezione civile «le Regioni titolari della potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile e le Province autonome di Trento e di Bolzano titolari della potestà legislativa esclusiva nelle materie previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione» (art. 3, co. 2, lett. b); d) «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative ed amministrative, disciplinano l'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, assicurando lo svolgimento delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2» (art. 11, co. 1); e) «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, co. 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7» (art. 25, co. 11).

⁵⁹ G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano 2003, 421.

in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, «giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica»⁶⁰. Tuttavia, la Corte⁶¹ non ha mancato di evidenziare l'indispensabilità dell'intervento unitario dello Stato, in quanto le ordinanze di protezione «sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistano ragioni di urgenza che giustifichino un intervento unitario da parte dello Stato». Il Presidente della Regione esercita poteri di ordinanza anche in materia ambientale e sanitaria. Sotto il primo profilo, l'art. 19 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevede poteri emergenziali, attuati tramite ordinanze di necessità, in capo al Presidente della Regione in relazione alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti. Appare necessario sottolineare la ristrettezza di tale potere: da una parte, l'esercizio di tale potere è limitato alle sole crisi concernenti la gestione dei rifiuti e le uniche misure adottabili attengono al «ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti»; dall'altro, la dichiarazione di emergenza è vincolata al rilascio di un parere obbligatorio da parte di organi tecnici o tecnico sanitari-locali. In ambito sanitario, invece, il potere di ordinanza è ammesso dalla già menzionata legge di istituzione del SSN (art. 32, 23 dicembre 1978, n. 833). Assodato ciò, si vuole soffermare l'attenzione sugli stessi atti emanati dai Presidenti delle Regioni, ovvero le ordinanze regionali. Alla luce del quadro sopraindicato, le ordinanze regionali sembrano configurarsi come una fattispecie originale, la quale trova i propri presupposti e i propri limiti nella normativa emergenziale. La peculiarità di tali atti, dunque, consiste proprio nella loro mancata sperimentazione. Tale elemento però deve essere considerato positivamente soltanto in parte. Le ordinanze regionali, infatti, incidono

⁶⁰ Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 8.

⁶¹ Corte cost. 14 luglio 2006, n. 8.

sull'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti. Si pensi alle conseguenze scaturenti da un'ordinanza di chiusura dei confini regionali. La suddetta ipotesi era stata prospettata nei primi mesi dell'emergenza sanitaria dal Presidente della Regione Campania. Oltre a essere ritenuta impraticabile, tale eventualità è esclusa dalla stessa Costituzione: ai sensi dell'art. 120, co. 1, «la Regione non può [...] adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale». In realtà, quel che più desta timore è la compressione dei diritti fondamentali⁶². La limitazione della libertà di circolazione, ammessa dall'art. 16 Cost. per motivi di sanità, trova concretizzazione solo nella legge (o in un atto ad essa equiparato). Per un futuro impiego delle ordinanze regionali con frequente costanza, occorre chiarire immediatamente tali aspetti. Resta fermo il protagonismo delle Regioni, attraverso lo strumento delle ordinanze, nella pandemia ancora in corso.

⁶² Sul punto, si veda A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in *Dir. fond.*, www.diritti-fondamentali.it, 18 aprile 2020.