

COLLANA  
**CERIDAP**

*diretta da*  
Diana-Urania Galetta

**Gherardo Carullo**

**Paolo Provenzano**

(a cura di)



**Le Regioni alla prova  
della pandemia  
da COVID-19**

*Dalla Fase 1 alla Fase 3*

**VOLUME II**

Molise Piemonte Province Autonome di Trento e di Bolzano  
Puglia Sardegna Sicilia Toscana Umbria Valle d'Aosta Veneto

EDITORIALE SCIENTIFICA

ER.

collana  
**CERIDAP**

diretta da  
Diana Urania Galetta

In un contesto in cui l'evoluzione delle Amministrazioni Pubbliche muove costantemente dal dato giuridico, normativo e giurisprudenziale, che ne conforma ogni organizzazione ed attività, per districarsi in un sistema amministrativo complesso e pluriarticolato le Pubbliche Amministrazioni debbono necessariamente integrare ampie e diverse conoscenze, specifiche ed interdisciplinari, relative tanto all'organizzazione quanto all'esercizio delle proprie competenze, con l'obiettivo di realizzare un'azione amministrativa sempre più efficiente ed imparziale e di cogliere le esigenze della società e del sociale e le aspettative dei cittadini nei confronti dei soggetti pubblici nella comunità amministrata.

In tale prospettiva la collana CERIDAP – nata nel contesto delle attività dell'omonimo Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano ed in stretto collegamento con CERIDAP Rivista (<https://ceridap.eu>) – intende ospitare approfondimenti su temi che riguardano tutti e tre i pilastri dell'amministrazione (organizzazione, attività e tutela giurisdizionale) e svolti in una prospettiva anche multidisciplinare. La collana CERIDAP si pone infatti come luogo di approfondimento e ricerca sui temi connessi al funzionamento della Pubblica Amministrazione, in una prospettiva di c.d. "buona amministrazione".



LE REGIONI ALLA PROVA  
DELLA PANDEMIA  
DA COVID-19

*Dalla Fase 1 alla Fase 3*

VOLUME II

Molise Piemonte Province Autonome di Trento e di Bolzano Puglia  
Sardegna Sicilia Toscana Umbria Valle d'Aosta Veneto

a cura di

GHERARDO  
CARULLO

PAOLO  
PROVENZANO

Editoriale scientifica  
Napoli

*Proprietà letteraria riservata*

Il volume è il risultato dell'attività di ricerca svolta da parte dei Curatori all'interno di CERIDAP (Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche) e nel contesto delle attività del "Dipartimento di eccellenza" del Dipartimento di Diritto Pubblico, Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Immagine in copertina: *Angels* di Franco Rivolli, tutti i diritti riservati.

© Editoriale Scientifica S.r.l. 2020  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 978-88-9391-940-1

INDICE  
VOLUME II

Notizie sugli Autori.....	VII
Molise.....	361
<i>Michele Barone</i>	
Piemonte.....	385
<i>Stefano Rossa</i>	
Provincia Autonoma di Bolzano.....	423
<i>Giulia Ginsy Cusenza</i>	
Provincia Autonoma di Trento.....	441
<i>Giulia Ginsy Cusenza</i>	
Puglia.....	461
<i>Pierandrea Corleto</i>	
Sardegna.....	511
<i>Marco Calaresu</i>	
Sicilia.....	567
<i>Luigi Previti</i>	
Toscana.....	597
<i>Lavinia Filieri</i>	
Umbria.....	659
<i>Michele Rizzo</i>	
Valle d'Aosta.....	685
<i>Giacomo Pisani</i>	
Veneto.....	717
<i>Pier Marco Rosa Salva</i>	

Provvedimenti regionali ed emergenza Covid-19: un quadro di sintesi.....	739
<i>Vania Danzi, Giulia Pinotti, Giacomo Pisani</i>	

## VOLUME I

Prefazione.....	IX
Abruzzo.....	1
<i>Emanuela Iafolla</i>	
Basilicata.....	55
<i>Vania Danzi</i>	
Calabria.....	73
<i>Maria Baldari</i>	
Campania.....	127
<i>Filippo Borriello</i>	
Emilia-Romagna.....	169
<i>Giovanni Mulazzani</i>	
Friuli Venezia Giulia.....	213
<i>Marco Velliscig</i>	
Lazio.....	235
<i>Giuglielmo Aldo Giuffrè</i>	
Liguria.....	273
<i>Matteo Timo</i>	
Lombardia.....	299
<i>Vania Danzi, Giulia Pinotti, Giacomo Pisani, Luigi Previti e Federico Votta</i>	
Marche.....	331
<i>Cristiana Lauri</i>	

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

MICHELE BARONE

Dottorando di ricerca in Innovazione e gestione delle risorse pubbliche nell'Università degli Studi del Molise

MARCO CALARESU

Avvocato nel foro di Cagliari, Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Roma Tre, Cultore della materia in Diritto Amministrativo e Giustizia Amministrativa nell'Università degli Studi di Roma Tre

PIERANDREA CORLETO

Dottore in Giurisprudenza e Cultore della materia in Diritto amministrativo nell'Università del Salento

GIULIA GIUSY CUSENZA

Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trento

VANIA DANZI

Dottoranda di Ricerca e Cultrice della materia in Diritto amministrativo e Diritto amministrativo europeo nell'Università degli Studi di Milano

LAVINIA FILIERI

Dottoranda in Studi sulla Criminalità Organizzata nell'Università degli Studi di Milano, Avvocato

GIULIA PINOTTI

Assegnista di Ricerca nell'Università di Pavia. Dottore di Ricerca e Cultrice della materia di Diritto amministrativo e Diritto amministrativo europeo nell'Università degli Studi di Milano

GIACOMO PISANI

Dottore in giurisprudenza e Cultore della materia in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano

LUIGI PREVITI

Dottorando di ricerca e Cultore della materia di Diritto amministrativo e Diritto amministrativo europeo nell'Università degli Studi di Milano

MICHELE RIZZO

Avvocato del Foro di Milano, dottorando di ricerca presso l'*European Law and Governance School* di Atene e coordinatore didattico-scientifico del Master Appalti e Contratti Pubblici del Politecnico di Milano

PIER MARCO ROSA SALVA

Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Udine



VIII

e Avvocato del foro di Venezia

STEFANO ROSSA

Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro". Cultore della materia in Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro" e nell'Università degli Studi di Torino

# MOLISE

MICHELE BARONE

## 1. Premessa

Le ordinanze c.d. contingibili e urgenti o emergenziali<sup>1</sup> emanate dal Presidente della Giunta regionale del Molise durante l'emergenza generata dall'epidemia da COVID-19 sono state, come in ogni altra Regione italiana, numerose e di vario genere. In questo breve scritto, in cui si tenterà di darne conto, si è ritenuto di raggrupparle per quanto possibile sulla base del loro contenuto: in primo luogo si analizzeranno le ordinanze che disciplinano le condotte dei singoli, disponendo obblighi e divieti, ad esempio, sulla base della provenienza o della professione svolta; si tratteranno, in secondo luogo, i provvedimenti tesi a isolare specificamente alcuni comuni, sulla base dell'aggravamento localizzato della situazione epidemiologica; verranno poi prese in considerazione le ordinanze che regolamentano attività particolarmente diffuse nel territorio molisano e quelle che hanno ritardato la ripresa dell'attività di assistenza sanitaria; saranno, infine, oggetto di attenzione ordinanze ulteriori, attinenti per lo più alla gestione del servizio di trasporto pubblico, del ciclo dei rifiuti e alla regolamentazione della ripresa delle attività economiche e sociali.

Si avverte sin d'ora che il presente scritto non ha alcuna pretesa di completezza, vista l'ampiezza sia quantitativa che qualitativa della produzione normativa regionale finalizzata alla gestione dell'emergenza ed il suo continuo aggiornamento: si è scelto pertanto di soffermarsi solo sugli aspetti delle ordinanze regionali che sono apparsi di maggiore interesse<sup>2</sup>.

Prima di cominciare l'analisi delle ordinanze, giova inoltre sottolineare che commentare *ex post* atti emanati in rapida successione, febbrilmente potrebbe dirsi, per far fronte in modo quasi disperato ad un'emergenza drammatica e sconosciuta può risultare fuorviante qualora non si sottolinei adeguatamente la necessità di una rigorosa contestualizzazione. È indispensabile dunque rilevare incongruenze, disfunzionalità, profili di illegittimità di tali atti, dando però il giusto rilievo alle inedite circostanze nelle quali sono stati adottati, altrimenti l'esercizio doveroso della critica rischia di essere non solo ingeneroso, ma anche e soprattutto sterile; naturalmente, quanto più ci si allontana dalla fase iniziale dell'emergenza, tanto meno

---

<sup>1</sup> Sono anche altre le denominazioni di questa tipologia di atto amministrativo: ordinanze *di necessità e urgenza*, *libere*, *extra ordinem*, *in deroga alla legge*: ogni denominazione pone maggiormente in luce una delle loro caratteristiche (E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 16).

<sup>2</sup> Ad ogni modo sembra opportuno segnalare, al lettore che dovesse rilevare una lacuna espositiva inerente ad un aspetto di suo interesse, il link che rinvia alla pagina web nella quale è possibile ritrovare tutte le ordinanze emergenziali ed i relativi allegati: <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17083> (consultato il 30 settembre 2020).

questa “esimente” va tenuta in conto, per il venir meno dell’“effetto sorpresa” che inevitabilmente l’ha caratterizzata.

In quest’ottica, allora, le critiche possono servire soprattutto per fare tesoro dell’esperienza e non ricadere negli stessi errori, che, ove reiterati, risultano assai meno giustificabili.

## 2. Il fondamento del potere di ordinanza

Com’è noto, il potere di ordinanza è da tempo oggetto di attenzione da parte della dottrina. Senza la pretesa di dare conto del complesso dibattito, basti qui ricordare che centrale è la questione legata al fondamento della legittimità di atti, quali appunto le ordinanze, emanati da autorità non preposte alla creazione di norme di rango primario, che però sono spesso diretti a derogare proprio a queste ultime, sul presupposto dell’urgente necessità di provvedere, variamente declinato<sup>3</sup>.

Nel nostro ordinamento sono diverse le norme che attribuiscono siffatti poteri. Per quanto di interesse in questa sede giungono in rilievo, in modo particolare, i provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 32, comma 3 della l. n. 833/1978 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) – in base al quale in materia di igiene e sanità pubblica «sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale» – nonché i provvedimenti di cui all’art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) – che stabilisce che «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusiva-

<sup>3</sup> L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritto di sciopero*, in *Giur. cost.*, 2, 1977, 258 ss., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, 717 ss., G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, voce, in *Noviss. dig. it.* XII, UTET, Torino, 1965, 90 ss., V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. it.*, 1956, 856 ss. Di recente, v. E. C. RAFFIOTTA, *Norme d’ordinanza*, cit. Giova accennare agli elementi essenziali in assenza dei quali le ordinanze vengono considerate illegittime, efficacemente descritti dal Consiglio di Stato (sez. V, 21 febbraio 2017, n. 774): sono necessarie la «sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall’ordinamento, nonché la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili ed urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità». Si ritengono inoltre necessari il rispetto dei principi generali dell’ordinamento, l’esistenza di un’espressa autorizzazione legislativa del potere di ordinanza in relazione alla materia in cui si intende intervenire, l’adeguatezza della motivazione e l’efficace pubblicazione dell’atto, sulla scorta di quanto affermato nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale (v. in particolare sentt. 7 luglio 1956, n. 8 e 4 aprile 2011, n. 115; sulla centralità della motivazione v. P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015, 32 ss.). Infine, qualora si intenda derogare a norme di rango primario è necessaria la puntuale indicazione nell’ordinanza delle norme derogate. In ogni caso «le ordinanze non possono mai essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell’ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria»: tra tali precetti vi è la ‘riserva di legge’, ‘assoluta’ e ‘relativa’ (Corte. Cost., sent. 23 maggio 1961, n. 26, p.ti 4 e 5 del Cons. dir.). Sui limiti alle ordinanze in deroga alla legge sia consentito rinviare a M. BARONE, *Ordinanze sindacali e valore della ‘necessità’: prima, durante (e dopo?) la pandemia*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell’era post Covid-19*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 1015 ss.

*mente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco [...]. 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».*

Tali norme vengono richiamate dall'art. 3, comma 2, del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito dalla l. 5 marzo 2020, n. 13, nel quale si precisa che le suddette ordinanze possono essere adottate nei casi e secondo i contenuti indicati negli artt. 1 e 2 dello stesso d.l. (alcuni dei quali saranno oggetto di specifica attenzione nelle pagine che seguono), qualora vi sia «*estrema necessità ed urgenza*» e «*nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1*». Nel medesimo decreto, all'art. 2, si prevede che «*le autorità competenti, con le modalità previste dall'art. 3, commi 1 e 2 [appena menzionato], possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1<sup>4</sup>*»: tale norma, nella sua estrema vaghezza, ha suscitato perplessità in dottrina<sup>5</sup>.

Con l'entrata in vigore del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, le norme appena citate sono state abrogate. Al loro posto è stata introdotta una disciplina che ha ulteriormente delimitato i poteri di intervento delle Regioni: «*nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 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'articolo 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*» (art. 3, comma 1). Inoltre, in base all'art. 2, comma 3 del medesimo decreto «*sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 [...]. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni*». Si svolgeranno ulteriori considerazioni su queste ed altre norme – che interessano specificamente soltanto alcune delle ordinanze trattate – nel corso del testo.

### **3. Ordinanze nn. 1, 2, 3, 6, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 29, 31, 42, 44: mi-**

<sup>4</sup> A mente del quale «*nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*».

<sup>5</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 112; M. DE NES, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Biolaw Journal*, 16 marzo 2020, 5. In particolare, la vaghezza appare criticabile se si considera che si attribuiscono poteri di ordinanza in un ambito, quello della gestione dell'emergenza sanitaria, in cui è facile che tali poteri vengano utilizzati – come in effetti è avvenuto – per porre norme in materie coperte da riserva di legge (libertà di circolazione, di riunione, prestazioni personali imposte): v. *supra*, nota 3.

## sure di isolamento individuale ed altre norme precauzionali

### 3.1. Ordinanze n. 1 del 24 febbraio e n. 2 del 26 febbraio

A destare perplessità sembra anzitutto il fondamento del potere di emanazione dell'atto indicato nell'intestazione dell'ordinanza 1: *«Il Presidente della Giunta Regionale del Molise quale autorità di protezione civile ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b., del d.lgs 02/01/2018, n. 1 [...] emana la presente ordinanza»*. Appare discutibile, infatti, che i provvedimenti regionali indirizzati a far fronte alla pandemia possano rinvenire la propria legittimazione nel «Codice della protezione civile», che attribuisce un potere di ordinanza in capo alle Regioni dalla cui competenza, tuttavia, situazioni di tal genere esulano. Invero, il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 24, comma 1 del Codice, sulla base delle circostanze di cui all'art. 7, comma 1, lett. c), ossia di un'emergenza di *rilievo nazionale*: le ordinanze regionali, ai sensi dell'art. 25, comma 11 del Codice, possono invece intervenire solo nelle emergenze, di cui alla lettera b), che debbono essere fronteggiate con poteri disciplinati dalle Regioni; né la citata delibera autorizza ordinanze regionali, limitandosi a prevedere soltanto quelle del Capo del Dipartimento della Protezione civile.

È forse questo il motivo per cui l'ordinanza 1 è l'unica a contenere il riferimento al Presidente della Giunta quale «autorità di protezione civile»<sup>6</sup>.

Passando al contenuto, sembra significativo segnalare come l'ordinanza imponga ai soggetti che provengono da *«aree nelle quali risulta positiva almeno una persona o nelle quali vi è comunque un caso riconducibile al coronavirus»* e ai *«soggetti che vi abbiano soggiornato negli ultimi 14 giorni»* di comunicare la loro presenza sul territorio *«al proprio medico curante, oppure al numero 1500 del Ministero della salute, oppure al numero 118» «non oltre due ore dall'ingresso nel territorio regionale»*; si dispone inoltre che l'Autorità sanitaria locale provveda con *«adeguate misure di prevenzione della diffusione del virus»*.

Emerge, in particolare, la vaghezza della norma. Segnatamente: che cosa deve intendersi per *«aree nelle quali risulta positiva almeno una persona»*? Il Comune, la Provincia, la Regione? Che cosa deve intendersi, poi, per *«adeguate misure»*? Si tratta di una indeterminatezza alquanto problematica, soprattutto se si considera che l'ordinanza impone prestazioni personali e autorizza a disporre misure sensibilmente restrittive di libertà costituzionalmente garantite.

Le criticità dell'ordinanza 1 paiono in qualche modo superate nell'ordinanza 2. In primo luogo, il fondamento indicato nell'intestazione è più correttamente l'art. 32 della l. n. 833/1978. In secondo luogo, viene precisata la disciplina relativa all'obbligo di auto-segnalazione, che deve essere adempiuto entro le 24 ore dall'ingresso nel territorio molisano ed i cui destinatari sono i soggetti che abbiano soggiornato nei 14 giorni precedenti *«in zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, ovvero nei Comuni italiani ove è stata dimostrata la*

<sup>6</sup> Si può ritenere ad ogni modo l'ordinanza legittimata dall'art. 32 della l. n. 833/1978 (richiamato dal d.l. n. 6), che peraltro viene indicato nelle premesse.

*trasmissione locale del virus, riportati nell'allegato 2<sup>7</sup> [...] ovvero i soggetti provenienti dalle regioni nelle quali risulta positiva almeno una persona o nelle quali vi è comunque un caso riconducibile al corona virus o i soggetti che vi abbiano soggiornato negli ultimi 14 giorni*». Inoltre, più dettagliate sono anche le norme che riguardano i provvedimenti e i compiti attribuiti alle autorità sanitarie, che si sostanziano essenzialmente nel monitoraggio dello stato di salute di tali soggetti e nella facoltà di disporre l'isolamento fiduciario, previo accertamento della sua eventuale, effettiva necessità. Ad ogni modo, vengono fatti salvi tutti i provvedimenti assunti in esecuzione della precedente ordinanza: il superamento delle criticità segnalate si limita a valere, dunque, solo per il futuro.

Va inoltre segnalata la problematica «validità [rectius: efficacia] fino a nuovo provvedimento» dell'ordinanza in parola: essendo la temporaneità di tali atti uno dei requisiti essenziali per la loro legittimità, tale formula appare alquanto vaga; la considerazione fattuale dell'alta probabilità dell'emanazione di nuova ordinanza in tempi brevi attenua solo in parte la censurabilità dell'indeterminatezza di questa disposizione.

L'ordinanza, infine, dispone misure di igiene e obblighi informativi per la pubblica amministrazione, i luoghi aperti al pubblico e le aziende di trasporto, nonché la sospensione dei viaggi di istruzione fino al 15 marzo.

### **3.2. Ordinanze n. 3 dell'8 marzo, n. 6 del 14 marzo e n. 7 del 15 marzo**

Oggetto dell'ordinanza 3 è di nuovo l'obbligo di auto-segnalazione, i cui destinatari, questa volta, sono «*gli individui che hanno soggiornato negli ultimi 14 giorni nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Asti e Alessandria, Novara, Verbanio-Cusio-Ossola, Vercelli*» (nelle aree, in pratica, individuate dal d.P.C.M. 8 marzo 2020)<sup>8</sup>. Come nell'ordinanza 1, tale prestazione va eseguita entro 2 ore dall'ingresso nella regione.

Per tali soggetti sussiste l'obbligo “*ex lege*” di quarantena per 14 giorni, «*salvo diversa disposizione da parte del competente servizio regionale di sanità pubblica*»: sembra questo il profilo di maggior criticità dell'ordinanza in commento. Infatti, a differenza delle precedenti, l'obbligo di quarantena non deriva da una disposizione dell'autorità sanitaria, conseguente alla verifica dell'effettiva necessità di una misura che incide in modo significativo su alcune libertà costituzionali, prima fra tutte la libertà di circolazione, bensì, *automaticamente*, dall'ordinanza, a prescindere da valu-

<sup>7</sup> Nello specifico, i comuni divenuti “zone rosse” a seguito dell'adozione del d.P.C.M. 23 febbraio 2020.

<sup>8</sup> Nelle premesse si rileva che «*gli organi di stampa hanno segnalato, nelle ultime ore, esodi verso le regioni meridionali d'Italia da parte di cittadini interessati dalle [...] misure restrittive*» di cui al d.P.C.M. 8 marzo 2020 e che «*l'ingresso e la permanenza nel territorio regionale di un elevato numero di persone potenzialmente a rischio di trasmissione del virus accrescono in modo esponenziale il rischio di pregiudicare la salute dell'intera popolazione molisana, in considerazione sia dell'indice di vecchiaia della popolazione residente in regione, sia dell'attuale assetto organizzativo delle strutture sanitarie*». Vi è insomma la presa d'atto di una fragilità che non dipende soltanto dalle caratteristiche demografiche della Regione, ma anche dalle condizioni del sistema sanitario, la cui efficienza e funzionalità dipenderebbe anche dall'organo emanante l'ordinanza...

tazioni fattuali che a questo punto diventano puramente eventuali<sup>9</sup>. Nulla osta, infatti, che all'auto-segnalazione non segua alcuna verifica istruttoria da parte dell'autorità sanitaria – su cui non pare gravare alcun onere, per lo meno sulla base della lettura dell'ordinanza – e che dunque all'obbligo di quarantena soggiacciano, per la sola circostanza di essere transitati in quelle aree in una qualunque modalità, anche soggetti per i quali, all'esito di opportuno accertamento, non sarebbe emersa la necessità di tale misura<sup>10</sup>. È opportuno, inoltre, sottolineare che l'art. 1, comma 2, lett. h) del d.l. n. 6<sup>11</sup> autorizza la c.d. «*quarantena precauzionale*» solo con riferimento «*agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusa*», pertanto l'ordinanza 3 non può che essere ricondotta all'art. 2 del medesimo decreto – «*le autorità competenti [...] possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza*» –, di cui già si è segnalata la problematicità (*supra*, § 2). Ad ogni modo, poiché tali misure devono comunque essere adottate «*con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2*» del medesimo decreto e dunque, segnatamente, «*nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*» (comma 2)<sup>12</sup>, l'ordinanza non sembra sia abilitata a produrre effetti oltre il giorno 9 marzo, in cui è stato emanato il d.P.C.M. che ha esteso a tutto il territorio nazionale le misure di cui al d.P.C.M. 8 marzo, non recependo i contenuti dell'ordinanza in parola ed anzi andando, con tale estensione, nell'opposta direzione dell'abbandono di misure differenziate.

Nell'ordinanza 6 si dispongono norme derogatorie, che certamente sarebbe stato opportuno fossero già state previste dall'ordinanza 3<sup>13</sup>, ma che presentano però a loro volta delle notevoli incongruenze.

Anzitutto nelle premesse dell'ordinanza, in modo piuttosto singolare, si trae dal d.P.C.M. 11 marzo l'obbligo «*di garantire l'approvvigionamento dei beni di prima necessità*»: quasi a dire che in assenza di questo decreto impedire tale approvvigionamento

<sup>9</sup> Nell'art. 3, peraltro, «*si raccomanda a chiunque abbia conoscenza della violazione delle disposizioni di cui all'art. 1 lettera b) (quarantena obbligatoria) della presente Ordinanza, di farne riservata segnalazione alle seguenti e-mail coronavirus@asrem.org; dipartimentounicoprevenzione@asrem.org*».

<sup>10</sup> In virtù delle ordinanze nn. 1 e 2, invece, l'istruttoria dell'autorità sanitaria era imprescindibile, poiché era a quest'ultima che spettava disporre la misura adeguata al caso specifico, senza che vi fosse alcun automatismo.

<sup>11</sup> Riprodotto dall'art. 1, comma 2, lett. d) del d.l. n. 19.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione delle diverse interpretazioni di questa formula suggerite in dottrina, v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 133 e gli scritti *ivi* segnalati. V. altresì F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020, il quale sottolinea come sussista «*una difficoltà nell'individuare quale d.P.C.M. sia da tener presente come "in corso di adozione" e quale debba essere il momento preciso in cui scatta la "rescisa" della cedevolezza*».

<sup>13</sup> A riprova dello scarso rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza da parte dell'ordinanza 3, che sembra connotare anche un'altra sua disposizione, la quale opera una generalizzazione forse eccessiva, pur andando nella comprensibile direzione di garantire il massimo tracciamento di tutti i soggetti che transitano nella regione: «*è fatto obbligo ai gestori dei servizi di trasporto che espletano il proprio servizio anche sul territorio della regione Molise di comunicare all'autorità sanitaria territorialmente competente con le modalità di cui all'art.1, lettera a), entro le 24 ore successive, i nominativi dei soggetti che abbiano usufruito del servizio di trasporto, indicando la relativa intera tratta di percorrenza*».

sarebbe stata una delle opzioni a disposizione del Presidente della Regione. Dallo stesso d.P.C.M., sempre nelle premesse, si ricava quindi la conseguenza che *«necessità contemperare le esigenze sanitarie sottese alla propria ordinanza n. 3 dell'8 marzo 2020 con quella di garantire l'approvvigionamento dei suddetti beni»*.

Venendo allora al dispositivo, si introduce una deroga alla quarantena obbligatoria stabilita dall'ordinanza 3 per i trasportatori di beni di prima necessità<sup>14</sup>, *«a condizione che si dotino e utilizzino dispositivi di sicurezza individuale (mascherina e guanti) sia durante il soggiorno nelle suindicate regioni<sup>15</sup> che durante la circolazione nel territorio molisano, anche se effettuata per motivi diversi da quelli lavorativi»*. È questo passaggio che presenta le maggiori criticità. Infatti, in che modo si potrebbe effettivamente accertare il verificarsi della condizione a cui è subordinata l'operatività della deroga, soprattutto in relazione all'obbligo di utilizzo di mascherina e guanti fuori dal territorio molisano? Alle perplessità di ordine pratico se ne affiancano anche altre, che attengono più propriamente alla norma, la quale, nel prevedere tale condizione, sembra avere la pretesa di produrre effetti anche al di fuori del territorio molisano. Si dirà: la norma non impone l'utilizzo di guanti e mascherine in territori esterni al Molise, ma si limita a fare di tale uso la condizione a cui è subordinata l'operatività della deroga all'obbligo di quarantena *nel territorio molisano*. C'è, però, da dire che per i trasportatori dei beni di prima necessità non è una scelta venire in Molise, ma un obbligo di lavoro. Dunque, di fatto, la norma impone – o meglio, *pretenderebbe* di imporre, vista la velleità pratica del controllo – prestazioni personali al di fuori del territorio regionale.

Da segnalare, infine, il successivo comma 2, a mente del quale *«al fine di consentire il controllo sulla puntuale ottemperanza delle prescrizioni di cui al precedente comma 1 le aziende di trasporto comunicano quotidianamente alle Prefetture, entro le ore 20, i nominativi dei soggetti utilizzati per le attività di trasporto di cui al suindicato comma»*. Anche questa disposizione pare alquanto bizzarra: visto che le prescrizioni di cui al comma 1 riguardano essenzialmente l'obbligo di utilizzo di guanti e mascherine, sia fuori che dentro il territorio molisano, per i trasportatori che vogliono evitare la misura della quarantena di 14 giorni, non si vede di quale utilità, ai fini del controllo (come detto, velleitario), possa essere la comunicazione entro le 20 alle Prefetture dei nominativi dei trasportatori.

Vi è poi l'ordinanza 7, avente ad oggetto l'*«Interpretazione autentica dell'ordinanza del Presidente della Regione Molise n. 6»*. In particolare, l'art. 1 sembrerebbe precisare l'ambito delle aziende destinatarie del curioso obbligo di comunicazione di cui si è appena detto, il quale *«è riferito alle sole aziende che hanno sede legale o una delle sedi operative in uno dei Comuni della Regione Molise, nonché alle aziende che utilizzano per l'attività di trasporto personale residente in uno dei medesimi Comuni»*. In realtà, più che la precisazio-

<sup>14</sup> Continuando invece a sussistere anche per loro l'obbligo di auto-segnalazione entro due ore di cui all'art. 2, lett. a), ord. 3.

<sup>15</sup> Le medesime di cui all'ord. 3 (in realtà la Regione è una sola, gli altri territori indicati sono province).



ne di quanto poteva comunque già desumersi in via interpretativa<sup>16</sup>, tale disposizione sembra costituire invece una vera e propria innovazione. Infatti, la delimitazione dell'ambito delle aziende destinatarie dell'obbligo non sembra si potesse desumere già dalla lettura dell'ordinanza 6. Ed infatti, non può ritenersi implicito all'art. 1, comma 2 di tale ordinanza il riferimento alle sole aziende di cui all'art. 1 della successiva ordinanza 7, poiché era del tutto legittimo imporre un obbligo di comunicazione anche ad aziende di trasporto non aventi sede legale o sedi operative in Molise o dipendenti *in* residenti. Piuttosto, sembra poco ragionevole operare questa differenziazione: su quale motivo potrebbe fondarsi? I trasportatori possono forse ritenersi in minor misura potenziali veicoli di contagio solo perché la loro azienda non ha sede legale, o una sede operativa in Molise, o solo perché non risiedono nella Regione? L'irragionevolezza pare ancor più evidente qualora si pensi ad un'azienda che abbia solo alcuni dei propri dipendenti residenti in Molise: l'obbligo di comunicazione sussiste solo con riferimento a loro?

### 3.3. Ordinanze n. 10 del 21 marzo, n. 12 del 26 marzo e n. 18 del 4 aprile

Con l'ordinanza n. 10, menzionata per altri aspetti *infra* § 4, si dispone l'obbligo per i «*familiari conviventi dei soggetti di cui all'elenco degli operatori dell'IRCCS Neuromed [Istituto Neurologico Mediterraneo], trasmesso dall'Istituto [...] a seguito di formale richiesta da parte dell'ASReM*» (Azienda Sanitaria Regionale del Molise), «*a) di osservare la quarantena obbligatoria, mantenendo la stessa per 14 giorni; b) di osservare il divieto di spostamenti e viaggi; c) di rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza*». Ciò, sulla base della relazione del Direttore Generale dell'ASReM, in cui si afferma che «*la numerosità dei pazienti covid positivi di Neuromed può configurare un cluster epidemiologico con potenziale coinvolgimento anche del personale di assistenza*».

A parte la ridondanza dell'obbligo di cui alla lettera b) rispetto alla a), a suscitare perplessità è l'ambito dei destinatari di tali obblighi, individuato dalla formula «*familiari conviventi*». Risulta in primo luogo problematica poiché, nonostante si tratti di una misura sensibilmente limitativa della libertà di movimento, si fonda non su valutazioni di fatto, bensì meramente probabilistiche: non si tratta di soggetti venuti in contatto con pazienti risultati positivi al virus, bensì con persone *solo potenzialmente* infette; non diversamente, a ben vedere, dal resto della popolazione, in presenza di un'epidemia. La *probabilità* di aver contratto l'infezione potrebbe, al limite, considerarsi maggiore, non potendo ad ogni modo determinarsi con certezza in quale misura.

In secondo luogo, la formula appare poco accurata laddove indica nei soli familiari i destinatari degli obblighi: può ben darsi che i lavoratori dell'Istituto non convivano con un familiare, ma con un soggetto con cui non abbiano legami di coniugio, parentela o affinità. *Quid iuris?* La *ratio* della norma suggerirebbe un'estensione degli obblighi anche a tali soggetti: ciò non toglie, però, che trattasi di un'interpretazione in contrasto con il dato letterale.

<sup>16</sup> Nel qual caso potrebbe parlarsi propriamente di «interpretazione autentica».

In ogni caso, l'ordinanza – riconducibile, come la n. 6, alle «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» ex art. 2 del d.l. n. 6 – va considerata non più efficace a far data dal 22 marzo in virtù dell'emanazione del d.P.C.M.<sup>17</sup>.

Analoghi problemi non possono rinvenirsi nelle ordinanze 12 e 18 (analizzate, sotto altri profili, *infra*, rispettivamente §§ 4<sup>18</sup> e 3.4): in entrambe viene disposta «la misura della quarantena precauzionale [per i] soggetti che hanno avuto contatti stretti con i soggetti risultati positivi al COVID-19 a seguito dell'effettuazione dei tamponi da parte dell'ASREM tra gli ospiti e gli operatori» delle case di riposo situate rispettivamente nei comuni di Cercemaggiore e Agnone.

#### 3.4. Ordinanze nn. 14, 15, 16 del 3 aprile, 17, 18 del 4 aprile e 19 del 7 aprile

Queste ordinanze, alcune delle quali verranno trattate sotto altri profili nel § 4, presentano tutte una misura analoga, con riferimento rispettivamente ai comuni di Montenero Di Bisaccia, Riccia, Termoli, Pozzilli e Venafro, Agnone, Cercemaggiore, in base alla quale «è fatto obbligo: a) alle persone fisiche ivi residenti e/o dimoranti **di dotarsi ed utilizzare idonea mascherina** durante tutta la loro permanenza al di fuori del predetto territorio ove siano legittimate ad uscire dal comune ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. del 22 marzo 2020<sup>19</sup>; b) alle persone fisiche diverse da quelle di cui alla precedente lett. a) che transitino nel suindicato territorio **di dotarsi ed utilizzare idonea mascherina** durante tutta la loro permanenza sul medesimo territorio comunale».

Si tratta di obblighi che, anche se non esplicitamente previsti né dal d.l. n. 6 né dal d.l. n. 19, non sembrano porvisi in contrasto, vista anche la loro scarsa gravosità. Certo, si può discutere sull'adeguatezza di tali misure, laddove ad esempio non si distingue, ai fini della operatività dell'obbligo (a differenza dei decreti citati), tra luoghi aperti e luoghi chiusi, tra situazioni in cui è possibile mantenere il distanziamento e in cui, invece, non lo è. Oppure se ne può mettere in dubbio la proporzionalità, specie perché adottate in una fase in cui era ancora complesso reperire le mascherine. Si può, inoltre, notare come curiosamente per i destinatari di queste misure sia previsto solo l'obbligo di mascherina, mentre per i destinatari di altre (v. *supra*, § 3.2 e *infra*, § 3.5) anche l'obbligo di indossare i guanti, non risultando evidenti le ragioni alla base di questa differenziazione. Tuttavia, non sembra opportuno soffermarsi troppo su questi interrogativi, vista appunto la gravosità tutto sommato relativa di queste misure.

Resta comunque il dubbio relativo a che cosa debba intendersi per «idonea mascherina»: formula che certo non ha contribuito a dissipare il disorientamento dei cittadini in merito all'inedito utilizzo di dispositivi su cui soprattutto nei primi periodi dell'emergenza c'era una grossa confusione generale.

<sup>17</sup> Valgono, in proposito, le medesime considerazioni svolte con riferimento all'ordinanza 3.

<sup>18</sup> Per la questione dell'efficacia dell'ordinanza 12 e della relativa proroga v. *ivi*.

<sup>19</sup> Significativo che nelle ordinanze 14, 15, 17 e 19, relative rispettivamente ai comuni di Montenero Di Bisaccia, Riccia, Pozzilli e Venafro, Cercemaggiore, si faccia riferimento soltanto alle misure restrittive disposte dal d.P.C.M. 22 marzo e non anche a quelle disposte dalle ordinanze 8, 9, 10 e 12 (per cui v. *infra*, § 4): a riprova di quanto si dirà circa la sostanziale sovrapposibilità tra le norme disposte dalle ordinanze regionali e quelle di cui al d.P.C.M..

### 3.5. Ordinanze n. 24 del 30 aprile, n. 29 del 10 maggio e n. 31 del 17 maggio

In relazione all'ordinanza 24 sembra opportuno sottolineare quanto segue. Innanzitutto, le premesse non paiono contenere la descrizione di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*», come richiesto dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 19<sup>20</sup>, bensì un generico e astratto riferimento al rischio di «*un consistente esodo verso il territorio molisano sia di persone attualmente dimoranti in altre regioni per ragioni di studio o lavoro sia di persone che, avendo un'abitazione in Molise, intendano soggiornare in essa*»; rischio dovuto, si legge nell'ordinanza, alla possibilità di «*rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza*» reintrodotta dal d.P.C.M. 26 aprile. Ebbene, non trattandosi di un rischio riguardante in modo specifico il territorio molisano, né sopravvenuto, ma anzi in qualche modo generato dalla stessa reintroduzione della suddetta possibilità, bisogna certamente presumere che sia stato preso in considerazione nell'ambito del bilanciamento degli interessi contrapposti (congruo o meno che sia) che ha condotto all'emanazione delle norme di cui al d.P.C.M. 26 aprile. Bisogna, dunque, conseguentemente concludere che non può considerarsi un valido presupposto di fatto legittimante l'adozione dell'ordinanza.

Venendo al contenuto, sembra interessante soffermarsi su quanto disposto dall'art. 1: «*tutti gli individui che alla data di adozione del presente provvedimento hanno soggiornato per più di 24 ore negli ultimi 14 giorni fuori dal territorio regionale del Molise hanno l'obbligo, una volta giunti nel territorio della regione Molise: a) di comunicare entro due ore tale circostanza*»<sup>21</sup>; «*b) di osservare, salvo diversa disposizione da parte del competente servizio regionale di sanità pubblica, quarantena obbligatoria, mantenendo la stessa per 14 giorni; c) di osservare il divieto di spostamenti e viaggi; d) di rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza; e) in caso di comparsa di sintomi, darne immediata comunicazione con le modalità di cui alla precedente lettera a)*» (comma 1). «*Ai medesimi obblighi di cui al comma 1 sono assoggettati, al momento del loro rientro nel territorio regionale del Molise, tutti gli individui che nel periodo di vigenza della presente ordinanza si rechino al di fuori del medesimo territorio per un periodo superiore a 24 ore*». I successivi commi stabiliscono poi delle deroghe: «*gli individui di cui al comma 1 che soggiornino nel territorio molisano per comprovate esigenze di lavoro, di assoluta urgenza o motivi di salute sono esentati dagli obblighi di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma a condizione che si dotino e utilizzino dispositivi di sicurezza individuale (mascherina e guanti monouso) durante la circolazione nel territorio molisano, anche se effettuata per motivi diversi da quelli lavorativi, e, ove non ricoverati presso strutture sanitarie, applichino l'isolamento fiduciario domiciliare al di fuori dell'attività lavorativa*» (comma 3). «*Sono parimenti esentati dagli obblighi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 gli individui di cui al comma 2 che ottemperino alle prescrizioni di cui al comma 3*».

Si può in primo luogo evidenziare come i destinatari dei principali obblighi –

<sup>20</sup> *Supra*, § 2.

<sup>21</sup> «*al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta o ai numeri 0874.313000, 0874.409000 ovvero ai seguenti indirizzi email coronavirus@asrem.org; dipartimentounicoprevenzione@asrem.org*».

lett. b) e c)<sup>22</sup> – si riducano essenzialmente ai soli soggetti che fanno rientro alla propria residenza, abitazione o al proprio domicilio, identificati in modo indiretto: l'ordinanza si rivolge a tutti coloro che, prima o dopo la sua emanazione, abbiano trascorso più di 24 ore fuori regione, per poi prevedere le medesime deroghe del d.P.C.M. del 26 aprile al divieto di circolazione in entrata e in uscita dal territorio regionale, escludendo appunto la sola possibilità di rientro presso la propria residenza, abitazione o il proprio domicilio<sup>23</sup>. Sarebbe forse stato più chiaro e diretto affermare che all'obbligo di quarantena soggiacciono solo i soggetti che giungono in Molise per questi ultimi motivi. Sarebbe probabilmente emersa in modo più manifesto la volontà di arginare gli effetti di una scelta compiuta al livello statale, sulla base di un bilanciamento di interessi evidentemente non condiviso dal Presidente della Regione Molise. Come si dirà anche nel prosieguo, tuttavia, non sembra che i Presidenti di Regione possano ritenersi abilitati, tramite ordinanza contingibile e urgente, a circoscrivere la portata delle norme statali emergenziali, né tantomeno a disporre norme con esse contrastanti (v. *infra* § 6), in assenza di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*» (art. 3, comma 1, d.l. n. 19).

In secondo luogo si può sottolineare come si dispongano misure non compatibili con il d.l. n. 19 che, all'art. 1, comma 2, lett. d), autorizza la previsione della «*quarantena precauzionale*» solo per i «*soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva*».

Tali misure sono state prorogate una prima volta con l'ordinanza 29 e una seconda volta con l'ordinanza 31. Quanto alla prima proroga, che decorre dal 10 maggio al 17 maggio, non può che considerarsi affetta dai medesimi vizi dell'ordinanza 24 poc'anzi segnalati. La seconda, che decorre dal 17 al 24 maggio, risulta viziata per la ragione ulteriore dell'emanazione del d.P.C.M. del 17 maggio, che non recepisce nessuna delle misure di cui si è parlato.

### 3.6. Ordinanze n. 42 del 14 agosto e n. 44 dell'8 settembre

Con l'ordinanza 42 si torna, a distanza di diversi mesi, a disporre misure di isolamento a carico di soggetti che provengono da specifiche aree, questa volta esterne al territorio italiano: Spagna, Malta, Grecia e Croazia. A quanti vi hanno soggiornato o transitato nei quattordici giorni precedenti all'ingresso in Molise si applicano «*le seguenti ulteriori misure di prevenzione, alternative tra loro: a) le persone che nelle 72 ore antecedenti il loro ingresso nel territorio nazionale si siano sottoposte ad un test molecolare o antigenico, effettuato per mezzo di tampone e risultato negativo, sono poste in isolamento fiduciario presso la propria abitazione o dimora fino all'esito negativo di un ulteriore tampone da effettuarsi, a cura dell'ASREM, nelle 48 ore successive all'ingresso nel territorio regionale; b) le persone che non abbiano effettuato il test di cui alla precedente lettera a) [...] sono poste in isola-*

<sup>22</sup> Quest'ultimo ripetitivo per la verità, allo stesso modo dell'ordinanza 10 (*supra*, § 3.3).

<sup>23</sup> In sostanza, obiettivo principale di questa ordinanza pare la limitazione della possibilità di rientro presso la residenza, l'abitazione, il domicilio (o comunque il suo disincettivo) appena reintrodotta dal d.P.C.M. 26 aprile, come d'altronde emerge chiaramente dalle premesse.

*mento fiduciario presso la propria abitazione o dimora fino all'esito negativo di un tampone da effettuarsi, a cura dell'ASREM, nelle 48 ore successive all'ingresso nel territorio regionale, e di un ulteriore tampone da effettuarsi, sempre a cura dell'ASREM, nei 10 giorni successivi all'effettuazione del primo tampone. L'obbligo di isolamento fiduciario viene automaticamente meno con l'esito negativo del secondo tampone»<sup>24</sup>.*

Bisogna in primo luogo rilevare come si sia in qualche modo posto rimedio ad una delle criticità che caratterizzavano alcune precedenti ordinanze affini, che prevedevano una quarantena “*ex lege*”, a prescindere da qualunque accertamento di fatto (v. *supra*, §§ 3.2 e 3.3). In questa ordinanza, invece, contestualmente all'obbligo di quarantena per i soggetti indicati, viene disposto anche un obbligo di controllo, per mezzo di tampone, in capo all'autorità sanitaria; il che consente di evitare l'applicazione indiscriminata di una misura incisiva come la quarantena, e di meglio contemperare, quindi, l'esigenza di prevenzione del rischio di diffusione dell'epidemia con quella della più ampia garanzia delle libertà costituzionali, a partire dalla libertà di circolazione. È evidente come ciò si sia reso possibile, in modo particolare, grazie all'accresciuta disponibilità di tamponi – la cui carenza durante la primavera è notoria – e ad una migliore organizzazione dell'attività di tracciamento, dopo mesi di esperienza. Va dunque sottolineato l'adeguamento, sotto questo profilo, della misura di isolamento al nuovo contesto.

Non può dirsi altrettanto rispetto ai presupposti fattuali indicati in premessa. Infatti, come nel caso, ad esempio, dell'ordinanza 3<sup>25</sup>, anche in quella in parola si asserisce «*che in relazione all'attuale assetto della rete sanitaria regionale, sia ospedaliera che territoriale, in attesa del suo potenziamento appare necessario adottare ulteriori misure di prevenzione in aggiunta a quelle previste dalla suindicata ordinanza del Ministero della Salute del 12 agosto 2020 in quanto l'insorgenza di nuovi cluster potrebbero saturare in breve termine i posti letto disponibili*». La differenza sostanziale è che l'ordinanza 3 risale all'8 marzo: se già in quel contesto poteva apparire singolare un'affermazione di questo genere (v. *supra*, § 3.2, nota 8), a più di sei mesi dall'inizio dell'emergenza sembra del tutto fuori luogo. In altre parole, superato ampiamente l'iniziale “effetto sorpresa”, dell'adeguatezza del sistema sanitario torna a rispondere pienamente la pubblica amministrazione nel suo complesso, a partire proprio dall'organo emanante l'ordinanza, che non può dunque invocare quale ragione dell'urgenza di provvedere una situazione riconducibile in gran parte alla propria responsabilità politico-amministrativa.

Alquanto discutibile appare, altresì, il fondamento del potere di ordinanza indicato nell'intestazione: art. 1, comma 16, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori

<sup>24</sup> Con il provvedimento in parola si incrementano le misure già previste dall'ordinanza 12 agosto 2020 del Ministro della Salute, che impone ai soggetti provenienti dalle medesime aree, che fanno ingresso nel territorio nazionale senza aver effettuato un test molecolare o antigenico nelle 72 ore precedenti, di sottoporvisi – una sola volta – all'arrivo, ovvero entro 48 ore presso l'azienda sanitaria locale di riferimento. Non soggiacciono a tale obbligo, invece, i soggetti che hanno effettuato il test nelle 72 ore antecedenti all'ingresso nel territorio nazionale.

<sup>25</sup> Nonché di altre ordinanze, per le quali v. *infra*, § 4. Per l'ordinanza 3, v. *supra*, § 3.2.

misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2020, n. 74. Se è vero, infatti, che in tale disposizione si autorizzano le Regioni ad «*introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive*» rispetto ai «*decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020*», è altresì vero che l'ambito materiale di tali misure è relativo allo «*svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali*». Delle misure di isolamento precauzionale si occupa, invece, il comma 7 del medesimo articolo: «*Ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con soggetti confermati positivi al COVID-19 e agli altri soggetti individuati con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, con provvedimento dell'autorità sanitaria è applicata la quarantena precauzionale o altra misura ad effetto equivalente, preventivamente approvata dal Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020*». Sembra evidente, dunque, che, con l'entrata in vigore del d.l. n. 33, il Presidente della Regione non sia più abilitato a emanare ordinanze emergenziali in questa materia<sup>26</sup>.

#### **4. Ordinanze nn. 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19: misure di isolamento di alcuni Comuni**

Ad oggetto di tali ordinanze, per quanto di interesse nel presente paragrafo, vi sono essenzialmente misure restrittive della libertà di circolazione delle persone con riferimento ad alcuni specifici comuni.

Le ordinanze 8 e 9 del 18 marzo, pressoché identiche, sono le prime di questa serie e riguardano i comuni di Montenero di Bisaccia e Riccia. Nelle premesse viene richiamata la relazione del Direttore Generale dell'ASReM con la quale, per entrambi i comuni, si segnalavano situazioni in grado di generare un rischio di diffusione dell'epidemia particolarmente elevato. Alla luce di ciò, sempre nelle premesse, si afferma «*che la descritta situazione impone di adottare misure di estrema urgenza, aggiuntive rispetto a quelle vigenti, volte ad evitare il più possibile episodi ed occasioni di contagio, tenuto conto delle gravissime ed irreparabili conseguenze collegate all'eventuale ulteriore incremento delle positività al virus e del concreto rischio di paralisi dell'assistenza agli ammalati per insufficienza di strutture e strumentazioni, idonee, allo stato, a fronteggiare un aggravio dell'emergenza già in essere, stante la crescita esponenziale della curva di contagio, scientificamente attestata con riferimento ai territori nei quali i focolai si sono registrati antecedentemente*»; si dichiara, inoltre, che «*nel contesto descritto, eventuali spostamenti in ingresso ed in uscita dal territorio*» dei due comuni «*esporrebbero la popolazione al concreto gravissimo rischio di incremento esponenziale della diffusione del virus*». Affermazioni che restituiscono la fotografia di una situazione estremamente critica, mettendo in luce, ancora una volta *apertis verbis*, le drammatiche carenze del sistema sanitario regionale.

Vengono, dunque, sanciti, «*a decorrere dal giorno 18 marzo 2020 e fino al 3 aprile 2020 [...]: a) [il] divieto di allontanamento dal territorio comunale da parte di tutti gli individui*

<sup>26</sup> Illegittima, dunque, per gli stessi motivi, è anche l'ordinanza 44, che proroga l'efficacia dell'ordinanza 42 fino alla cessazione dello stato di emergenza.

*ivi presenti; b) [il] divieto di accesso nel territorio comunale; c) [la] sospensione delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità». I successivi commi 2 e 3 stabiliscono delle significative deroghe ai divieti di cui alle lettere a) e b): «è fatta salva la possibilità di transito in ingresso e in uscita dal territorio comunale da parte degli operatori sanitari e socio-sanitari, del personale impegnato nei controlli e nell'assistenza alle attività relative all'emergenza nonché degli esercenti le attività consentite sul territorio e quelle strettamente strumentali alle stesse, con obbligo di utilizzo di dispositivi di protezione individuale<sup>27</sup>»; «è comunque consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza».*

Confrontando tali norme con quelle statali allora in vigore – di cui al d.P.C.M. 9 marzo 2020 – sembra di poter asserire che le misure restrittive *ulteriori* (di cui nelle premesse si afferma la necessità) si limitano all'assenza – pur non trascurabile – delle «*situazioni di necessità*» e dei «*motivi di salute*» tra le deroghe alle limitazioni della libertà di circolazione<sup>28</sup>. Ed infatti, sembra che la formula «*esercenti le attività consentite*» possa essere ricondotta ai «*motivi di lavoro*» di cui al citato d.P.C.M.; inoltre, resta consentito il rientro presso il domicilio, la residenza o l'abitazione<sup>29</sup>.

Se non pare dunque che tali ordinanze possano ritenersi mere riproduzioni di provvedimenti statali, sembra comunque opportuno sottolineare che non risultano paragonabili al d.P.C.M. 23 marzo 2020 che istituiva le c.d. “zone rosse” in alcuni comuni della Lombardia e nel comune di Vo' in Veneto, il quale non annoverava simili deroghe. Si registra, dunque, una certa incongruenza tra il tenore delle motivazioni legittimanti i provvedimenti sopra riportate e l'incisività piuttosto relativa, quanto al contenimento del contagio, delle misure effettivamente adottate.

Analoga incongruenza sembra potersi rilevare con riferimento all'ordinanza 10 del 21 marzo, che, dopo aver addotto i medesimi motivi a fondamento del provvedimento, dispone identiche misure per i comuni di Venafro e Pozzilli, luoghi di residenza – come affermato in premessa – della maggior parte dei dipendenti dell'I.R.C.C.S. “Neuromed” (v. *supra*, § 3.3).

Sull'ordinanza 12 del 26 marzo, che dispone simili misure per il comune di Ceremaggiore, occorre fare considerazioni in parte diverse. Anzitutto, cambia la fonte di legittimazione del provvedimento indicata nell'intestazione: non più l'art. 32 della l. n. 833/1978, bensì l'art. 3, comma 1, d.l. n. 19. Ciò appare significativo, in quanto, con l'entrata in vigore di tale decreto, sono state introdotte norme ancora più stringenti in materia di potere di ordinanza regionale rispetto a quelle di cui al d.l. n. 6 (che richiama, tra le altre, le ordinanze di cui al citato art. 32: v. *supra*, § 2). In particolare, la facoltà di emanare ordinanze contingibili e urgenti spetta alle regioni esclusivamente «*nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei*

<sup>27</sup> Quest'ultimo obbligo appare assai vago: in ragione di ciò, forse, sono state successivamente emanate le ordinanze dalla 14 alla 19, poc'anzi menzionate.

<sup>28</sup> Anche se non sembra che tali motivi possano considerarsi del tutto esclusi: v. *infra*.

<sup>29</sup> Alla luce di tale facoltà, sembra si possa fortemente dubitare della proporzionalità del complessivo impianto delle norme restrittive: non si prevedono tra le deroghe (quantomeno esplicitamente) i motivi di salute e lo stato di necessità, ma si consente il rientro non solo presso residenza e domicilio, ma anche presso l'abitazione ...

*ministri*», «con efficacia limitata fino a tale momento», soltanto «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario»<sup>30</sup>, «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Dunque, ai fini della validità delle ordinanze, è necessaria la compresenza di tutti questi stringenti requisiti.

Quanto al merito, quest'ordinanza differisce dalle precedenti in primo luogo nelle sue premesse, che contengono motivazioni dal tono più dubitativo<sup>31</sup>: eppure, sembra di poter dire, non è dato riscontrare significative differenze fattuali rispetto alle situazioni regolate dalle precedenti ordinanze (quantomeno le nn. 8 e 9). Ciò trova conferma nella circostanza che si dispongono misure analoghe, a parte l'espunzione della facoltà di far rientro alla residenza, al domicilio o all'abitazione e l'introduzione della sanzione amministrativa «del pagamento di una somma di denaro da € 300,00 a € 4.000,00, aumentata fino ad un terzo se la violazione avviene mediante l'utilizzo di un veicolo», imposte rispettivamente dal d.P.C.M. 22 marzo e dal d.l. n. 19<sup>32</sup>.

Ciò che pare più rilevante sottolineare è che, proprio alla luce dell'emanazione del suddetto d.P.C.M., un'ordinanza che ricalchi quelle precedenti, emanate prima della sua entrata in vigore, appare, questa volta sì, ripetitiva. Ed infatti, tale d.P.C.M. già contiene le norme che inibiscono la circolazione tra comuni diversi: solo «*comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero [...] motivi di salute*» legittimano l'uscita dal comune ove ci si trova. A differenza del d.P.C.M. 9 marzo 2020, che non distingueva i motivi per la circolazione in entrata e in uscita dal territorio comunale da quelli per la circolazione al suo interno (per entrambi i casi, «*comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero [...] motivi di salute*»), il d.P.C.M. 22 marzo, dunque, inibisce in misura maggiore la circolazione in entrata e in uscita, segnatamente consentendola, oltre che per motivi di lavoro e salute, per ragioni di «*assoluta urgenza*». Pur nella sua genericità, tipica d'altronde di ogni clausola genera-

---

<sup>30</sup> Le ordinanze possono dunque introdurre misure solo restrittive rispetto a quelle disposte con fonte statale: da ciò si evince con chiarezza la circostanza che durante la pandemia, specie nella fase più acuta per l'Italia, la garanzia di tutti gli altri diritti sanciti dalla Costituzione sia stata assolutamente recessiva rispetto all'esigenza di tutela della salute: era inevitabile che fosse così, tuttavia sottolinearlo sembra opportuno per non offuscare l'assoluta straordinarietà di una situazione in cui si è reso necessario, vitale, rendere ogni diritto, ogni libertà cedibile rispetto alla tutela della salute, quando invece non solo nella normalità, ma anche in presenza di *ogni altra* situazione di emergenza, il bilanciamento tra i diritti e le libertà costituzionali è ineludibile.

<sup>31</sup> Viene richiamata «*la relazione della Direzione Sanitaria e Generale dell'ASReM [...] con la quale le anzidette Direzioni, nel prendere atto del cluster identificato a Cercemaggiore a seguito della rilevazione dei casi positivi emersi tra gli ospiti e gli operatori della Casa di Riposo Madre Teresa di Calcutta ubicata nel predetto comune e valutate le possibili modalità di contagio che non consentono di escludere una possibile circolazione del virus all'esterno della suddetta struttura, ritengono utile e prudente, secondo il principio di massima cautela e in un'ottica di tutela della salute pubblica, prevenire un'ulteriore estensione delle misure restrittive vigenti, volte a circoscrivere ed isolare i nuovi focolai evitando la diffusione massiva del virus anche nel resto della regione*»; viene inoltre evidenziato «*un aggravamento del rischio sanitario potendosi determinare un'ulteriore, rapido e progressivo incremento dell'infezione anche all'esterno del predetto territorio comunale*».

<sup>32</sup> Va detto che ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 19/2020, la sanzione va dai 400 ai 3000 euro (scesi a mille dopo la conversione in legge), e non dai 300 ai 4000: evidentemente una svista, ripetuta anche in ordinanze successive prima di essere corretta.



le, sembra che questa formula possa riferirsi alle situazioni nelle quali non vi è alcuna alternativa all'uscita dal territorio comunale per la salvaguardia di un bene primario meritevole di tutela, che altrimenti verrebbe ingiustificatamente ed irrimediabilmente sacrificato. Se si esclude dunque tale motivo<sup>33</sup>, che si pone quindi come eccezione più unica che rara al divieto di circolazione, l'unica differenza tra l'ordinanza 12 e il d.P.C.M. 22 marzo risiede nell'assenza, nella prima, della deroga relativa ai «*motivi di salute*»<sup>34</sup>. Tenuto conto della circostanza che, anche in assenza di una deroga esplicita, le misure restrittive della libertà di circolazione non potrebbero comunque considerarsi estese a quelle situazioni in cui l'entrata nel territorio comunale o l'uscita dallo stesso rappresentano l'unico modo per evitare un grave pregiudizio per la salute<sup>35</sup>, è lecito chiedersi se quei pochi, pochissimi casi residui che, in assenza dell'ordinanza 12, non sarebbero rientrati nel generale divieto di circolazione (*id est*: soggetti che si spostano attraverso i confini comunali per motivi di salute “non eccezionali”<sup>36</sup>) possano ritenersi una ragione sufficiente per emanare un'ulteriore ordinanza contingibile e urgente, nell'estrema ipertrofia della produzione giuridica di quella fase, ennesimo contributo al marasma inestricabile di regole della più varia provenienza, in continua sovrapposizione tra loro, quasi impossibili da ricondurre a sistema<sup>37</sup>. L'assenza di questa ordinanza avrebbe potuto provocare un grave pregiudizio per la salute dei cittadini? Non si può dire con certezza. Sicuro pregiudizio è derivato invece dalla sua emanazione per l'esigenza di certezza del diritto, decisiva soprattutto nei periodi di emergenza.

La vigenza delle norme contenute nelle ordinanze sin qui descritte è stata prorogata, rispettivamente, dalle ordinanze 14, 15 del 3 aprile, 17 del 4 aprile e 19 del 7 aprile. In realtà, è lecito dubitare dell'efficacia di tale proroga. In primo luogo, infatti, la volontà di prorogare è espressa soltanto nelle premesse di tali ordinanze, che nel dispositivo presentano tutt'altro contenuto (v. *supra*, § 3.4). In secondo luogo, anche a voler tralasciare questo aspetto, va soprattutto sottolineato che è l'efficacia delle stesse ordinanze originarie ad esser stata interrotta ben prima di quelle di proroga: precisamente dal 22 marzo (quanto alle ordinanze nn. 8, 9 e 10<sup>38</sup>), e dal 1° aprile (quanto all'ordinanza 12), giorni di rispettiva adozione dei d.P.C.M. successivi. Infatti, sia l'art. 3, comma 2 del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020 n. 13)<sup>39</sup>, che l'art. 3, comma 1,

<sup>33</sup> Che peraltro, se interpretato come suggerito nel testo, potrebbe forse ritenersi operante pur se non menzionato nell'ordinanza.

<sup>34</sup> Sulla quasi perfetta sovrapposibilità tra le norme dell'ordinanza 12 (oltre che delle ordinanze 8, 9 e 10) e quelle del d.P.C.M. 22 marzo v. *infra*, spec. nota 42.

<sup>35</sup> A meno che non si voglia giungere alla conclusione paradossale che una norma restrittiva della libertà di circolazione, finalizzata alla tutela della salute, produca l'effetto esattamente opposto, cioè un grave pregiudizio per la salute stessa.

<sup>36</sup> Si tenga peraltro conto del fatto che in quella fase le uniche prestazioni sanitarie erogate erano quelle d'urgenza.

<sup>37</sup> F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, cit., p. 13, rileva opportunamente il disorientamento dei cittadini.

<sup>38</sup> Di quest'ultima già si è detto *supra*, § 3.3.

<sup>39</sup> Fondamento, *ratione temporis*, delle ordinanze 8, 9 e 10: gli effetti delle ordinanze emanate ai sensi del

del d.l. 25 marzo 2020 n. 19<sup>40</sup> stabiliscono che il potere di ordinanza regionale può essere esercitato soltanto «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri». È pur vero che è il solo d.l. n. 19 a stabilire, in modo più esplicito, che le ordinanze regionali hanno «efficacia limitata fino a tale momento», ma sembra che tale d.l., nel riprodurre una norma già contenuta nel precedente, abbia inteso soltanto precisare, a scanso di equivoci, quanto già desumibile dallo stesso d.l. n. 6, come già detto<sup>41</sup>.

Anche a prescindere da ciò, peraltro, prorogare ordinanze nelle cui stesse premesse si ammette «che la gran parte delle ulteriori misure sono state successivamente recepite dal d.P.C.M. 22 marzo 2020» appare di per sé alquanto irragionevole<sup>42</sup>.

### 5. Ordinanze nn. 21, 22, 23, 25, 28: regolamentazione di attività caratteristiche del territorio

Queste ordinanze mirano a porre limiti allo svolgimento di attività praticate diffusamente sul territorio molisano, e segnatamente alla produzione alimentare destinata all'autoconsumo familiare (ord. 21 del 15 aprile), alla cura delle aree boschive (ord. 23 del 28 aprile), alla caccia e alla pesca (ord. 25 del 2 maggio) e alla raccolta del tartufo (ord. 28 del 6 maggio) – anche queste finalizzate all'autoconsumo familiare –, oltre che alla gestione degli stabilimenti balneari (ord. 22 del 17 aprile). In particolare, vengono stabiliti la fascia oraria<sup>43</sup> e il numero delle volte al giorno in cui è consentito svolgere tali attività<sup>44</sup>, il numero massimo dei componenti del nucleo familiare che vi si possono dedicare<sup>45</sup>, gli specifici interventi consentiti<sup>46</sup>, ulteriori misure di prevenzione<sup>47</sup>.

d.l. 6/2020, sono stati fatti salvi ai sensi dell'art. 2, comma 3 del d.l. 19.

<sup>40</sup> Fondamento, *ratione temporis*, dell'ordinanza 12.

<sup>41</sup> V. *supra*, § 3.1 e nota 12. Sembra a tal proposito significativo che nell'ordinanza 12 si affermi che il provvedimento assume anche valenza di proposta di adozione d.P.C.M. (ai sensi dell'art. 2, comma 1 del d.l. n. 19): da queste parole si evince la consapevolezza che le ordinanze regionali hanno la funzione di temporanea "supplenza" del d.P.C.M., strumento naturalmente insufficiente a garantire un intervento tempestivo in ogni specifica situazione sopravvenuta che necessiti misure ulteriori. Per questo, entrambi i d.l. menzionati affiancano ai d.P.C.M. le ordinanze regionali (oltre che sindacali), destinate però a recedere una volta che il d.P.C.M. sia stato adottato. E si può inoltre dire che, se si riconosce esplicitamente all'ordinanza valore di proposta di adozione del d.P.C.M., a maggior ragione qualora quest'ultimo non recepisca, in tutto o in parte, i suoi contenuti, l'ordinanza non può essere prorogata!

<sup>42</sup> Così, le ordinanze 14, 15 e 17. Nelle premesse dell'ordinanza 19 questo non viene detto, ma solo perché l'ordinanza 12 (da quest'ultima prorogata) è successiva al 22 marzo: essendo tuttavia sostanzialmente analoga alle ordinanze 8, 9 e 10, può valere lo stesso discorso (v. *supra*, § 3.4, nota 19).

<sup>43</sup> Dalle 6:00 alle 20:00 (ordd. 22 e 25), dalle 7:00 alle 20:00 (ord. 23) e dalle 6:00 alle 19:30 (ord. 28). Variazioni di orario minime: sarebbe forse stato opportuno, per una maggiore linearità della disciplina e agevolezza del suo rispetto da parte dei cittadini, prevedere un'unica fascia oraria.

<sup>44</sup> Solo una volta: ordd. 21 e 28.

<sup>45</sup> 2 componenti: ordd. 21, 23, 25 e 28.

<sup>46</sup> «attività [...] limitate a quelle necessarie alla tutela delle produzioni vegetali e degli animali allevati, consistenti nelle minime, ma indispensabili, operazioni culturali che la stagione impone ovvero per accudire gli animali allevati» (ord. 21); «interventi di manutenzione, sistemazione, pulizia, installazioni e allestimenti delle spiagge, senza esecuzione di modifiche o nuove opere, purché gli stessi siano svolti all'interno dell'area in concessione» (ord. 22); attività «finalizzate esclusivamente alla raccolta o al trasporto della legna secca» (ord. 23).

<sup>47</sup> Distanziamento di due metri e uso di mascherina e guanti (ordd. 25 e 28).

Pare opportuno sottolineare che nelle premesse di queste ordinanze si esprime la necessità di provvedere «*al fine di evitare un'elusione delle misure introdotte*» con il d.P.C.M. 10 aprile (ordd. 21, 22 e 23) e con il d.P.C.M. 26 aprile (ordd. 23, 25 e 28) «*e delle relative finalit *». Come appena illustrato, i provvedimenti si propongono di raggiungere questo obiettivo disciplinando (e segnatamente) restringendo l'operativit  delle norme statali che derogano alle misure di contenimento del contagio disposte dalle norme statali stesse. In alcune ordinanze, in particolare, il presupposto da cui si parte per giustificare il provvedimento   un'interpretazione delle generiche formule derogatorie delle misure di contenimento in base alla quale vengono in esse ricomprese le attivit  disciplinate dalle ordinanze. Nell'ordinanza 21, ad esempio, si afferma che le «*attivit  di coltivazione agricola e di allevamento di animali destinati all'autoconsumo familiare*», molto diffuse nell'ambito del territorio regionale, «*non sembrano precluse dal d.P.C.M. del 10 aprile 2020 posto che esse potrebbero: essere configurate come uno stato di necessit  che consente, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), lo spostamento delle persone anche all'esterno del proprio comune di residenza o dimora, tenuto conto che la coltivazione di ortaggi e l'allevamento di animali destinati all'autoconsumo familiare costituiscono un'estrinsecazione del diritto alla libert  alimentare, annoverabile alla pari del diritto alla salute tra i diritti inviolabili dell'individuo, la cui limitazione deve necessariamente trovare la sua fonte in una espressa disposizione di legge; rientrare in quelle consentite ai sensi dell'art. 2, comma 5, in quanto "attivit  di produzione di prodotti agricoli e alimentari", o "attivit  comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza", in quanto strumentali all'approvvigionamento di materie alimentari destinate all'autoconsumo*»<sup>48</sup>. Dal presupposto della liceit  di queste attivit , che si fonda sull'interpretazione delle norme statali indicata nelle premesse, si trae la necessit , alla luce della loro significativa diffusione nel territorio molisano, di porre norme che siano in grado di non vanificare gli effetti delle misure di contenimento. Al di l  del giudizio sulla proporzionalit  e adeguatezza di tali norme, sembra opportuno rilevare come esse siano dirette a far fronte a reali e specifiche esigenze del territorio in misura sensibilmente maggiore rispetto ad altre ordinanze criticate in questa sede.

## 6. Ordinanze nn. 27 e 30: misure restrittive dell'attivit  di assistenza sanitaria

L'ordinanza 27 del 2 maggio vieta la ripresa dell'attivit  di assistenza sanitaria, ad eccezione delle prestazioni urgenti e indifferibili<sup>49</sup>. Tale provvedimento appare vi-

<sup>48</sup> Allo stesso modo, anche nelle ordinanze 23, 25 e 28 vengono interpretate le norme dei d.P.C.M.. Bisogna precisare, ad ogni modo, che lo spostamento al di fuori del territorio comunale non era consentito per «*situazioni di necessit *», ma «*di assoluta urgenza*»:   solo con il d.P.C.M. 26 aprile che si consente di uscire dal territorio del comune in cui ci si trova per «*situazioni di necessit *». L'interpretazione della formula data delle ordinanze 21 e 23 non pu  dunque ritenersi corretta, in quanto si riconducono erroneamente le «*situazioni di necessit *» al novero delle deroghe al divieto di circolazione in entrata e in uscita dal territorio comunale.

<sup>49</sup> Nello specifico, «*a) ricoveri in regime di urgenza; b) ricoveri elettivi oncologici; c) ricoveri elettivi non oncologici con classe di priorit  A (come definita dal PNIG 209-2021 di cui all'intesa Stato regioni 21.02.2019); d) ricoveri per riabilitazione ospedaliera ed extraospedaliera acuta e post-acuta; e) le seguenti attivit  ambulatoriali: 1) richieste di esami o visite in classi di priorit  U (Urgenti) e B (Brevi); 2) prestazioni onco-ematologiche; 3) prestazioni indispensabili cos *

ziato perché contrastante con le norme statali disposte con d.P.C.M., prima ancora che per ragioni legate al merito<sup>50</sup>. Infatti, in base all'art. 2, comma 1 del d.P.C.M. 26 aprile e al relativo allegato 3, l'«*assistenza sanitaria*», a far data dal 3 maggio, rientra tra le deroghe alla sospensione delle attività. Alla luce di quanto detto sin qui, non sembra che le ordinanze regionali possano ritenersi legittimate a disporre norme contrastanti con quelle statali emanate per la gestione dell'emergenza sanitaria, in assenza di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*» (art. 3, comma 1, d.l. n. 19). Ebbene, non è dato rinvenire nelle premesse un persuasivo riferimento a situazioni di questo tipo, quanto invece l'illustrazione di un vero e proprio bilanciamento di interessi *alternativo* rispetto realizzato dal d.P.C.M. 26 aprile, che dunque pretende di porsi in concorrenza con quest'ultimo. Si afferma, in effetti, che nella «*relazione dell'ASREM [...] avente ad oggetto "Richiesta rinvio allentamento lockdown: trasmissione relazione" [...] in riferimento all'incidenza della ripresa delle attività produttive sul rischio di diffusione del contagio da COVID 19 nel territorio regionale "si rappresenta la necessità che tale ripresa sia caratterizzata da step gradual e progressivi di implementazione delle attività sanitarie, tali da consentire un efficace monitoraggio real time degli effetti sul SSR" e si individuano, in una logica di contemperamento tra i contrapposti interessi pubblici, le attività sanitarie che possono essere già riavviate nel periodo di vigenza del d.P.C.M. del 26 aprile 2020*». Si afferma, inoltre, in modo poco convincente che «*le valutazioni tecnico-sanitarie operate dall'ASREM, in quanto unico organismo tecnico in materia di prevenzione, rendono obbligatoria da parte dell'autorità preposta l'adozione di misure conformi a quelle suggerite dalla medesima struttura sanitaria*». Non sembra invero possa configurarsi un simile obbligo, *a fortiori* laddove conduca all'adozione di norme contrastanti con quelle statali, non giustificate da specifiche e comprovate esigenze territoriali<sup>51</sup>.

Con l'ordinanza 30 del 15 maggio questi divieti vengono revocati e si consente la ripresa delle attività che rispettino le linee guida di cui all'allegato 1, elaborate dalla Direzione Generale per la Salute della Regione Molise.

## 7. Ulteriori ordinanze

### 7.1. Ordinanza n. 5 del 14 marzo: norme sull'approvvigionamento di farmaci

---

*individuata dallo specialista di riferimento, comprese quelle in ADI; 4) dialitiche; 5) controlli chirurgici e ortopedici post-operatori; 6) terapia del dolore; 7) attività di pre-ospedalizzazione per interventi di Classe A; 8) prestazioni dei servizi area salute mentale nell'età adulta e dell'età evolutiva, e quelle dei SERD; 9) prelievi ambulatoriali con carattere d'urgenza e le prestazioni TAO; 10) le vaccinazioni secondo calendario nazionale vigente; 11) le attività connesse con la donazione di sangue».*

<sup>50</sup> In particolare, all'adeguatezza e proporzionalità di una misura che inibisce l'erogazione di prestazioni finalizzate alla tutela della salute dei cittadini...allo scopo di tutelare la salute dei cittadini! Un paradosso che, a più di due mesi dall'inizio della diffusione del virus in Italia e in un territorio tra i meno colpiti del Paese, non sembra possa ritenersi ancora giustificabile.

<sup>51</sup> Non condivisibile appare pertanto il decreto del T.A.R. del 9 maggio che respinge la richiesta di sospensione cautelare dell'ordinanza impugnata da parte di una struttura privata convenzionata (n. 116/2020 REG. RIC.), nel quale si legge che «*ad un sommario esame proprio di questa fase cautelare, il ricorso non appare provvisto del prescritto fumus, in considerazione della discrezionalità della scelta della Regione, alla luce delle indicazioni fornite dalla Asrem e della mancanza di evidenti irragionevolezza o illogicità*».

### in favore delle persone con disabilità

L'ordinanza 5 del 14 marzo, efficace per tutta la durata dello stato di emergenza, prevede opportunamente la possibilità per le «*persone con disabilità che presentino condizione di fragilità o di comorbilità tali da renderle soggette a maggiore rischio epidemico*» di nominare un delegato per il ritiro delle ricette e l'acquisto dei farmaci.

Si prevede altresì la possibilità che il medico invii le ricette per via telematica direttamente alla farmacia indicata dal paziente, la quale è autorizzata a consegnare i farmaci al soggetto munito di delega, previo accertamento della sua identità.

### 7.2. Ordinanze n. 4 del 14 marzo, n. 11 del 24 marzo, n. 20 del 14 aprile, n. 26 del 2 maggio e n. 39 del 4 agosto: regolamentazione dei trasporti

Con l'ordinanza 4 si provvede alla modifica della «*programmazione ordinaria del servizio di trasporto pubblico locale ferroviario*» che «*è ridotta in misura non inferiore al 50%*»<sup>52</sup>. Si dettano, inoltre, ulteriori direttive per la riduzione «*su tutto il territorio regionale [dei] servizi di linea e non di linea erogati dalle aziende titolari dei contratti di servizio per il trasporto pubblico locale extraurbano*», come ad esempio la «*limitazione del servizio ai soli collegamenti essenziali all'interno delle seguenti fasce orarie: 5.30-8,30, 13.00-16,00 e 18.00-20,00*».

Inoltre sono demandate «*al Dipartimento IV (Servizio Trasporti e Mobilità) ulteriori misure precauzionali, in aggiunta a quelle già impartite [...], nei confronti delle aziende che gestiscono il servizio di trasporto pubblico locale extraurbano, ritenute opportune per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*»: disposizione connotata da un'indeterminatezza non insolita per le fasi emergenziali, ma non per questo priva di problematicità, poiché contiene una delega “in bianco”, o comunque molto vaga, all'apparato tecnico dell'amministrazione regionale<sup>53</sup>.

L'ordinanza 26 elimina la riduzione dei servizi di trasporto pubblico locale «*in misura non inferiore al 50%*» e si demanda «*al Direttore del Dipartimento IV l'adeguamento con proprio atto del programma di esercizio del trasporto pubblico locale (ferroviario, marittimo e terrestre)*» (art. 1, comma 1) «*per tutta la durata dello stato di emergenza [...] o, comunque, fino a quando permarranno in capo al Presidente della Giunta Regionale del Molise, anche per effetto di nuovi provvedimenti, le funzioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera ff), del d.P.C.M. del 26 aprile 2020*» (art. 2, comma 2). Il programma di esercizio deve essere adottato secondo direttive molto simili a quelle di cui all'ordinanza 4, che differiscono, oltre che per quanto appena detto, per il riferimento a protocolli di regolamentazione richiamati da atti statali<sup>54</sup>. Scompare inoltre il riferimento alle «*ulteriori misure precau-*

<sup>52</sup> Misura che «*si applica anche al trasporto pubblico locale urbano per la cui attuazione provvederanno gli enti locali competenti*».

<sup>53</sup> Il termine di efficacia dell'ordinanza 4 è stato prorogato due volte: fino «*al 3 aprile 2020 o, se successiva, fino alla data di efficacia delle misure di cui al d.P.C.M. dell'11 marzo 2020*» (prorogate fino al 13 aprile dal d.P.C.M. 1° aprile), ad opera dell'ordinanza 11 del 24 marzo; fino al 3 maggio, ad opera dell'ordinanza 20 del 14 aprile.

<sup>54</sup> Segnatamente, il «*Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid – 19 nel settore del trasporto e della logistica*» [...] sottoscritto il 20 marzo 2020, di cui all'allegato 8 del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, nonché [le] «*Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffu-*

zionali [...] ritenute opportune per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» di cui si è detto poc'anzi.

Con l'ordinanza 39 si dispone una deroga alle linee guida in materia di trasporto pubblico, di cui all'allegato 2 del d.P.C.M. 14 luglio 2020, in relazione al trasporto marittimo. Si legge nelle premesse che «l'applicazione delle suindicate linee guida [...] stanno creando notevoli disagi, a causa dell'esponenziale incremento dell'utenza connesso alla stagione estiva e all'impossibilità di fronteggiare lo stesso con l'aumento dei mezzi di trasporto, con conseguente impossibilità di garantire in modo efficiente il servizio» e «che tale situazione sta arrecando ulteriori danni economici agli operatori turistici e, di conseguenza, all'economia regionale»; si aggiunge, inoltre, «che l'attuale andamento della situazione epidemiologica del contagio da Covid-19 nel territorio molisano, come evidenziato dal CSE<sup>55</sup> [...], consente la ripresa del trasporto pubblico locale marittimo a pieno carico».

Non sembra che l'autorizzazione del trasporto marittimo a pieno carico sia del tutto in contrasto con le linee guida che, a determinate condizioni<sup>56</sup>, consentono la deroga al coefficiente di riempimento massimo del 60%. A sollevare perplessità è, invece, la valutazione inerente all'andamento del contagio, se confrontata con quella alla base di un'ordinanza, emanata solo pochi giorni più tardi, con la quale non si sono alleggerite misure statali, come in questo caso, ma al contrario si sono disposte misure *ulteriormente restrittive* rispetto a quelle adottate dal Ministro della Salute, già indirizzate a far fronte in modo *speciale* al problema dell'ingresso nel territorio nazionale di soggetti provenienti da aree ad elevato rischio (v. *supra*, § 3.6). Quale delle due valutazioni di fatto, sensibilmente diverse tra loro, risponde in misura maggiore alla realtà?

### 7.3. Ordinanze n. 13 del 2 aprile e n. 33 del 10 giugno: trattamento dei rifiuti

Con l'ordinanza 13 del 2 aprile, «per un periodo di tre mesi e, comunque, fino alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria è autorizzata l'applicazione sul territorio regionale delle disposizioni contenute negli "Indirizzi Operativi per la Gestione dei Rifiuti Urbani e per il Sistema Impiantistico" di cui all'Allegato 1 della presente Ordinanza, parte integrante e sostanziale della stessa». In premessa, si fa riferimento alla «circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Dipartimento per la Transizione Ecologica e gli Investimenti Verdi, prot. 0022276 del 30 marzo 2020, recante "Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza COVID 19- indicazioni" nella quale, al fine di superare il momento di forte criticità del sistema di gestione dei rifiuti e consentire agli impianti la gestione di eventuali sovraccarichi, sono fornite delle "indicazioni alle regioni e province autonome che scelgano lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente ex art. 191, d. lgs. 152/2006, per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio"». I citati indirizzi operativi sono stati

---

sione del covid-19", di cui all'allegato 9 del medesimo d.P.C.M.».

<sup>55</sup> Comitato scientifico per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, costituito dalla Presidenza della Regione Molise.

<sup>56</sup> Ossia «purché sia privilegiato l'allineamento dei passeggeri; [...] qualora sia escluso il posizionamento c.d. faccia a faccia e l'affiancamento tra due persone. Il ricambio dell'aria deve essere costante, predisponendo in modo stabile l'apertura dei finestrini o di altre prese di area naturale».

elaborati dal «*Servizio regionale Tutela e Valutazioni Ambientali*» – alla luce degli «*orientamenti nazionali emanati, in particolare dall'Istituto Superiore di Sanità, dal Consiglio SNPA - Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché [di] quanto attivato da altre regioni*» – e sottoposti ai pareri dell'Arpa Molise e delle Province di Campobasso e Isernia, per poi essere approvati con alcune modificazioni.

Con l'ordinanza 33 del 10 giugno<sup>57</sup> si è provveduto poi, come si legge anche nell'oggetto, ad integrare l'ordinanza 13<sup>58</sup>.

#### **7.4. Ordinanza n. 35 del 10 giugno: linee guida per l'attività di medicina legale**

Sulla base dell'ordinanza 35 del 10 giugno le attività di medicina legale «*devono svolgersi nel rispetto degli indirizzi operativi di cui all'allegato 1*» fino al termine dello stato di emergenza. L'ordinanza ha recepito gli indirizzi contenuti nel documento «*Indicazioni per ripresa delle attività di medicina legale – “fase 2” – emergenze COVID-19*» elaborato dalla Direzione Generale per la Salute della Regione Molise, acquisito il parere favorevole da parte dell'ASReM.

#### **7.5. Ordinanze n. 31 del 17 maggio, n. 32 del 28 maggio, n. 34 del 10 giugno, n. 36 del 21 giugno, n. 37 dell'8 luglio, n. 38 del 13 luglio, n. 40 del 5 agosto e n. 41 dell'11 agosto: linee guida per le attività economiche**

Tali ordinanze recepiscono le linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni<sup>59</sup> per lo svolgimento delle attività economiche e produttive la cui ripresa è possibile, ai sensi dei d.P.C.M. 17 maggio, 11 giugno, 14 luglio e 7 agosto, «*a condizione che le regioni e le province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi; detti protocolli o linee guida sono adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali*».

#### **7.6. Ordinanze n. 37 dell'8 luglio, n. 43 del 28 agosto e n. 45 del 26 settem-**

<sup>57</sup> Anche questa emanata ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale).

<sup>58</sup> In particolare con l'art. 1, commi 1 e 2: «*fino alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria e comunque in relazione a provvedimenti nazionali specifici i DPI (Dispositivi di Protezione Individuale) per la tutela da COVID-19 utilizzati all'interno di attività economiche - produttive, comprese quelle commerciali e di servizi, sono assimilati ai rifiuti urbani codice CER 20 03 01, ai sensi dell'art. 184, comma 2, lett. b) del decreto legislativo n. 152/2006 “Norme in materia ambientale” e ss.mm.ii.*» (comma 1); «*è fatto obbligo ai titolari delle attività economiche - produttive, comprese quelle commerciali e di servizi, di posizionare in prossimità delle uscite dal luogo delle stesse contenitori dedicati alla raccolta dei rifiuti di cui al precedente comma 1. Tali rifiuti possono essere conferiti – previa raccolta degli stessi ad opera del personale addetto, all'interno di almeno due sacchetti, uno dentro l'altro, ben sigillati - al Gestore del servizio nella frazione di rifiuti indifferenziati, nel rispetto delle indicazioni fornite dall'Istituto Superiore della Sanità con nota protocollo n. 8293 del 12 marzo 2020*» (comma 2).

<sup>59</sup> Il 16 maggio (ord. 31), il 25 maggio (ord. 32), il 9 giugno (ord. 34), l'11 giugno (ord. 36), il 9 luglio (ord. 38) e il 6 agosto (ord. 41). Le ordinanze 37 e 40, invece, dispongono rispettivamente alcune deroghe alle linee guida recepite in precedenza ed una proroga dell'efficacia delle ordinanze in parola fino alla nuova scadenza dello stato di emergenza, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2020.

### **bre: linee guida per le attività sportive**

Con l'ordinanza 37 si autorizza la ripresa degli sport di contatto *«senza presenza di pubblico e nelle strutture all'aperto, a condizione che queste ultime abbiano recepito gli indirizzi operativi di cui all'allegato 1<sup>60</sup> della presente ordinanza»*, ai sensi del d.P.C.M. 11 giugno che consente *«a decorrere dal 25 giugno 2020 [...] lo svolgimento anche degli sport di contatto nelle Regioni e Province Autonome che, d'intesa con il Ministero della Salute e dell'Autorità di Governo delegata in materia di sport, abbiano preventivamente accertato la compatibilità delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei rispettivi territori»*.

All'ordinanza 37 fa seguito l'ordinanza 43 che, all'art. 1, dispone: *«1. Dalla data di entrata in vigore della presente ordinanza gli sport di contatto sono consentiti nel rispetto delle prescrizioni contenute nelle linee guida per la prevenzione del contagio da COVID 19 approvate dalle rispettive federazioni in data successiva al 7 agosto 2020 a condizione che le stesse siano state preventivamente trasmesse dagli organismi regionali delle medesime federazioni alla Direzione Generale della Salute della Regione Molise e pubblicate sul sito istituzionale della Regione e che ogni società ospitante l'evento sportivo abbia preventivamente comunicato alla medesima Direzione il responsabile per l'attuazione delle misure di prevenzione contenute nelle suindicate linee guida. 2. La Direzione Generale della Salute con proprio atto, avvalendosi del supporto istruttorio del competente Dipartimento dell'ASREM, può apportare modifiche alle linee guida trasmesse dalle singole federazioni prima di procedere alla loro pubblicazione sul sito istituzionale della Regione. 3. Le disposizioni contenute nell'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale del Molise n. 37 dell'8 luglio 2020 continuano ad applicarsi in relazione agli sport di contatto per i quali non risultano pubblicate sul sito istituzionale della Regione le linee guida di cui al comma 1 o in relazione ad eventi per i quali non sia stato comunicato il responsabile di cui al medesimo comma»*.

Da ultimo, con l'ordinanza 45 si recepiscono le linee guida per la partecipazione del pubblico agli eventi e alle competizioni sportive, approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 24 settembre 2020 ed integrate dalla Determinazione del Direttore Generale per la Salute della Regione Molise n. 83 del 17 settembre, consentendo la partecipazione del pubblico anche in occasione delle manifestazioni di cui all'art. 1, comma 6, lett. f) del d.P.C.M. 7 agosto<sup>61</sup> e non solo degli *«eventi sportivi di minore entità»*, come stabilito dallo stesso d.P.C.M..

Non sembra che tale previsione sollevi particolari problemi in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33, in relazione alle attività economiche, produttive e sociali *«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»*, ossia tramite d.P.C.M. (v. *supra*, § 3.6).

## **8. Conclusioni**

<sup>60</sup> «Linee guida per sport di contatto», redatte dalla Direzione Generale per la Salute della Regione Molise.

<sup>61</sup> Ossia «gli eventi e le competizioni sportive - riconosciuti di interesse nazionale e regionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP) e dalle rispettive federazioni, ovvero organizzati da organismi sportivi internazionali»



È certamente possibile rilevare un'ipertrofia della produzione giuridica emergenziale da parte della Regione Molise e segnatamente del suo Presidente. I problemi maggiori sembra abbiano riguardato le misure che hanno inciso sull'esercizio delle libertà costituzionali, spesso *contra legem*, sproporzionate, incongrue, contraddittorie o ripetitive di norme statali.

I provvedimenti più recenti talvolta hanno superato le criticità che avevano caratterizzato quelli più risalenti, talaltra le hanno perpetuate, aumentandone, dunque, la gravità. È invece fondamentale fare tesoro dell'esperienza e degli errori compiuti, scongiurandone ad ogni costo la reiterazione.

Invero, anche in una situazione emergenziale di carattere non esclusivamente locale la produzione giuridica regionale è preziosa, perché consente di garantire una risposta maggiormente adeguata e tempestiva alle esigenze specifiche del territorio: alla condizione, però, che non travalichi la funzione che le si addice, che è *complementare*, ovvero, quando è indispensabile, *di supplenza* rispetto alla produzione statale, mai in concorrenza con quest'ultima. Per le emergenze di rilievo nazionale, come d'altronde si afferma nello stesso Codice della protezione civile (v. *supra*, § 3.1), è allo Stato che spetta la cabina di regia e le Regioni, anche se in quel momento esprimono un indirizzo politico diverso, per quanto attiene strettamente alla gestione dell'emergenza – e non ovviamente alle altre funzioni di loro competenza – non possono che attuare scrupolosamente l'indirizzo politico espresso dallo Stato, e muoversi con margini di autonomia se e nella misura in cui le fonti statali lo consentono.

# PIEMONTE

STEFANO ROSSA

## 1. Introduzione. Un occhio al passato e uno al presente

A lato di quella che i torinesi chiamano familiarmente “la Consolata”, vale a dire il Santuario di Santa Maria della Consolazione, nel quartiere del Quadrilatero del capoluogo piemontese, si erge una colonna di granito grigio. In cima a essa, a vegliare sulla città, svetta la statua in marmo della Madonna.

Se la costruzione del Santuario risale al XVII secolo, non altrettanto si può dire per la colonna. La ragione della sua erezione è legata all’epidemia di colera diffusa in gran parte dell’Europa negli anni trenta del XIX secolo e che investì il Regno di Sardegna nel 1835.

Carlo Alberto era salito al trono soltanto da quattro anni quando si trovò a dover adottare urgentemente politiche di contenimento dell’epidemia. Alle misure giuridiche prese – fra cui si ricorda il Manifesto Vicariale 29 agosto 1835<sup>1</sup> con cui venne stabilito lo spostamento del mercato cittadino dalla Pizzetta delle Erbe (oggi Piazza Palazzo di Città, su cui si affaccia il Comune di Torino) e dalla vicina Piazza Corpus Domini nell’allora appena ristrutturata Piazza Emanuele Filiberto (oggi Piazza della Repubblica), dando il via allo sviluppo del mercato di Porta Palazzo (“Porta Pila” per i torinesi, il mercato più grande d’Europa) – si affiancarono anche misure di carattere religioso. Fra esse vi fu il voto ufficiale della Municipalità alla Madonna della Consolata per la fine dell’epidemia che stava flagellando la città, fatto il 30 agosto 1835 innanzi all’Arcivescovo della Città Fransoni<sup>2</sup>.

Cessata l’epidemia, la Città non dimenticò il voto fatto – tra l’altro, uno dei tanti che sono legati a importanti monumenti sabaudi<sup>3</sup> – e il 20 giugno 1837, giorno del-

---

<sup>1</sup> Cfr. CITTÀ DI TORINO, *Porta Palazzo. Storia e futuro del cuore di Torino*, Torino, 2006, 12 (in <http://www.comune.torino.it/portapalazzo/bm~doc/pp-storia-e-futuro.pdf>).

<sup>2</sup> Sul punto di veda M.O. QUARIO (cur.), *Torino al tempo del colera – 1835*, pubblicazione dell’Archivio di Stato di Torino e dell’Associazione UCIM, Torino, 2012, 99 ss. (in <http://www.uciimtorino.it/colera.pdf>), la quale ricorda come «l’evento fu ricordato dal pittore Amedeo Augero in un quadro conservato nella sala del Consiglio Comunale [della Città di Torino]». Quest’opera contiene altresì numerosi documenti storici e giuridici relativi al periodo dell’epidemia di colera nel Regno di Sardegna. In argomento si veda altresì *Leggi e provvedimenti di sanità per gli Stati di terra ferma di S.M. il Re di Sardegna*, Torino, Stamperia Reale, 1831.

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, alla Basilica di Superga, la cui costruzione è legata all’Assedio di Torino del 1706, avvenuto durante la Guerra di successione spagnola (1701-1714). Il Ducato di Savoia, dopo essersi alleato con il Sacro Romano Impero contro il Regno di Francia e quello di Spagna, subì l’invasione delle truppe transalpine, le quali assediaron per alcuni mesi la Cittadella fortificata di Torino, fatta costruire il secolo precedente da Emanuele Filiberto il Testa di Ferro. Dopo aver guidato le truppe sabaude all’interno della città assediata, il duca Vittorio Amedeo II di Savoia si incontrò sul colle di Superga con il cugino Eugenio di Savoia-Soissons, comandante delle truppe del S.R.I., per stabilire la tattica controffensiva per respingere gli assediati. Qui Vittorio Amedeo II fece un voto alla Madonna: se l’esercito francese fosse stato sconfitto, egli avrebbe eretto una maestosa chiesa proprio su quel colle. Grazie alla bravura dei comandanti militari e del coraggio dei soldati piemontesi, fra cui si ricordano le

la commemorazione della Madonna Consolatrice, venne inaugurata e benedetta la colonna.

Il presente scritto rappresenta un tentativo di analisi ricostruttiva degli atti giuridici adottati dalla Regione Piemonte, in coordinamento con la disciplina nazionale, a seguito dell'emergenza legata alla pandemia causata dal c.d. Corona virus<sup>4</sup>.

La speranza è che, nell'attesa dello sviluppo di un vaccino, tale disciplina regionale, in sintonia con quella nazionale, sia sufficiente a fronteggiare la presente grave situazione, relegando ad *extrema ratio* la pronuncia di nuovi voti ufficiali alla Madonna o ai Santi.

## 2. Riferimenti minimi relativi al ruolo di Stato e Regioni nella materia sanitaria

È noto come il diritto alla salute sia tutelato in maniera espressa dalla Costituzione italiana. In particolare, in base all'art. 32 co. 1 Cost., una norma considerata avanguardista per l'epoca della sua approvazione<sup>5</sup>, è affermato che «*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*»<sup>6</sup>.

Altrettanto risaputa è la circostanza per la quale, a seguito della riforma del Titolo V del 2001, la Costituzione attualmente prevede che spetti allo Stato la competenza esclusiva della «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti*

eroiche gesta di Pietro Micca, le truppe assediati furono battute. E Vittorio Amedeo II, che a seguito della pace di Utrecht del 1713 acquisirà il titolo di Re di Sicilia (e che pochi anni più tardi "scambierà" con quello di Re di Sardegna), mantenne la parola: sull'omonimo colle fece erigere dallo Juvarra la Basilica di Superga, e a ricordo del voto fece incidere sopra il portone d'ingresso la scritta VIRGINI GENITRICE VICTORIUS AMEDEUS, SARDINIAE REX BELLO GALLICO, VOVIT ET PULSIS HOSTIBUS FECIT, DEDICAVITQUE. In argomento si vedano, fra i tanti, F. GALVANO, *L'assedio. Torino 1706*, UTET, Torino, 2005; G. OLIVA, *Storia di Torino. Dalle origini ai giorni nostri*, EBI, Torino, Pordenone, 2014, 133 ss.; A. BARBERO, *Il Ducato di Savoia. Amministrazione e corte di uno Stato franco-italiano*, Laterza, Roma-Bari, 2002. Per una contestualizzazione regionale più ampia si veda, invece, A. BARBERO, *Storia del Piemonte. Dalla preistoria alla globalizzazione*, Einaudi, Torino, 2008, 296 ss.

<sup>4</sup> Una precisazione terminologica è necessaria. Il nome scientificamente corretto del c.d. Corona virus è SARS-CoV-2, acronimo di *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (in italiano "sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2"), come stabilito dallo studio del *Coronaviridae Study Group of the International Committee on Taxonomy of Viruses*, ad opera di A.E. GORBALENYA, S.C. BAKER, R.S. BARIC, et al., *The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2*, in *Nat. Microbiol.* n. 5/2020, 536 ss. La malattia provocata da tale virus è stata invece definita COVID-19, ovvero *CO*rona *V*irus *D*isease (20)19. Onde evitare confusione fra il virus (SARS-CoV-2) e la malattia da essa causata (COVID-19), chi scrive si riferirà al virus adoperando la vulgata di Corona virus.

<sup>5</sup> Così N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 625: «[a]ll'epoca in cui fu emanata, la disposizione era all'avanguardia, se si pensa che l'elevazione del diritto alla salute a principio costituzionale non ricorre in alcuna delle costituzioni europee coeve a quella italiana [...] e nemmeno nella convenzione europea dei diritti dell'uomo».

<sup>6</sup> In argomento si vedano A. SIMONCINI, E. LONGO, *Commento all'articolo 32 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, 655 ss., e C. TRIPODINA, *Commento all'art. 32 della Costituzione*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II Ed., CEDAM, Padova, 2008, 321 ss.; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (cur.), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, Bologna, 2013, 13 ss.

*civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*<sup>7</sup>. Lo Stato, dunque, concretizza la propria potestà legislativa attraverso l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei livelli essenziali di assistenza (LEA)<sup>8</sup>. Rientra, invece, fra le materie di competenza concorrente la tutela della salute. Tale espressione è più ampia di quella contenuta nel testo originario della Costituzione di assistenza sanitaria e ospedaliera, di competenza regionale, e di igiene e sanità, di competenza esclusiva statale,<sup>9</sup> ma è considerata comprensiva di entrambe le espressioni<sup>10</sup>.

Il ruolo che la Regione ricopre in ambito sanitario è fondamentale nell'impianto previsto dall'ordinamento giuridico<sup>11</sup>, così come appare imprescindibile l'individuazione di una cornice di principi entro la quale la legge regionale possa operare, rinvenibili in gran parte nella legge n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Sebbene sia stata emendata dal d.lgs. 502 del 1992 (c.d. riforma sanitaria *bis*) e dal d.lgs. 229 del 1999 (c.d. riforma sanitaria *ter*), tale disciplina risulta tutt'oggi vigente, seppur solo in relazione ai principi e agli obiettivi del SSN in esso contenuti, stante la sua portata centrale confermata dall'impostazione adottata dall'attuale Titolo V<sup>12</sup>.

E proprio il potere, in capo alle Regioni, di emanazione di ordinanze d'urgenza ad opera del Presidente della Giunta, trova il proprio fondamento normativo nella legge n. 833 del 1978<sup>13</sup>.

### 3. Stato e Regioni di fronte all'emergenza: gli atti adottati per fronteggiare

<sup>7</sup> Art. 117 co. 2 lett. *m*) Cost.

<sup>8</sup> Definiti per la prima volta con il d.P.C.M. 29 novembre 2001, i LEA sono stati da ultimi aggiornati dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, con il quali sono stati individuati tre macro livelli di attività: prevenzione collettiva e sanità pubblica – vale a dire attività di prevenzione riferite sia ai singoli individui sia alla collettività –, assistenza distrettuale – ovvero attività e i servizi sanitari e socio-sanitari diffusi sul territorio – e assistenza ospedaliera.

<sup>9</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, XV Ed., Jovene, Napoli, 1989, p. 1007: «la remota tradizione legislativa [...], la elaborazione costituente [...] e la stessa legge istitutiva del servizio sanitario nazionale [...] distingu[evano] dalla assistenza sanitaria e ospedaliera – che l'a. 117 Cost. devolve alle Regioni ordinarie – l'igiene e la sanità [...] e ancora più l'attività relativa alla prevenzione degli infortuni [...] – che invece non risulta[va]no ricomprese tra i compiti attribuiti alle Regioni ordinarie dal citato a. 117».

<sup>10</sup> Cfr. N. AICARDI, *La sanità*, cit., pp. 644–645, per il quale «[l]a riforma del titolo V della parte II della Costituzione conferma l'assistenza sanitaria come materia di legislazione concorrente, seppur rinominandola, in modo più comprensivo, "tutela della salute" (art. 117, co. 3, cost.), così da racchiudervi senz'altro anche gli interventi in materia di igiene e sanità pubblici».

<sup>11</sup> Secondo G. CILIONE, *Diritto Sanitario*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, 96, alla Regione può essere riconosciuto un vero e proprio ruolo di «titolare del servizio pubblico [sanitario]».

<sup>12</sup> In tal senso G. CILIONE, *Diritto Sanitario*, cit., 69, per il quale, in riferimento alla l. n. 833 del 1978, «proprio per la valenza fondamentale delle sue disposizioni vigenti, che continueranno necessariamente ad informare le finalità preposte all'organizzazione ed alla gestione dei servizi sanitari pubblici: ci si riferisce all'universalità, all'uguaglianza ed alla globalità del regime degli interventi sanitari, in assenza dei quali, invero, non si potrebbe parlare più di diversi modelli organizzativi e gestionali del servizio, ma si assisterebbe alla caduta del sistema sanitario nazionale, in riferimento al quale nella legge costituzionale n. 3/2001 sono stati invece creati i presupposti normativi indispensabili al suo mantenimento».

<sup>13</sup> Cfr. art. 32 legge n. 833 del 1978.

## la pandemia

A fronte di quanto sottolineato in relazione all'intricato rapporto che lega lo Stato e le Regioni in tema di diritto alla salute, non ci si deve stupire dei numerosi atti adottati dalle Istituzioni della Repubblica per fronteggiare l'emergenza pandemica che attualmente sta flagellando Italia, Europa, e buona parte del Globo<sup>14</sup>.

In particolare, proprio in conseguenza della ripartizione delle competenze legislative in materia di sanità, tali atti si suddividono principalmente in atti adottati dallo Stato, Governo e Parlamento (nella veste giuridica di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e di Decreti Legge) e dalle Regioni (nella forma di Decreti e Ordinanze del Presidente della Giunta Regionale).

Ciò posto, nel sottoparagrafo successivo ci si soffermerà sull'analisi dettagliata dei provvedimenti adottati nella Regione Piemonte<sup>15</sup>, in successione cronologica, tentando di evidenziare lo stretto collegamento logico di detta disciplina con quella statale<sup>16</sup> – la quale, invece, verrà solo analizzata *en passant* in funzione di una più agile comprensione di quella regionale.

### 3.1. I provvedimenti adottati dalla Regione Piemonte nel proprio territorio

#### 3.1.1. Decreto del Presidente della Giunta Regionale 22 febbraio 2020, n. 20

Il primo atto adottato dalla Regione Piemonte è stato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 20 del 22 febbraio 2020<sup>17</sup>. Con esso è stata istituita l'Unità di Crisi Regionale. Supervisionata dall'Assessorato regionale alla Sanità, l'Unità di crisi regionale è composta da personale del sistema sanitario e della pro-

<sup>14</sup> Interessante sul punto J. ZILLER, *Europa, coronavirus e Italia*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020, nonché *Unione europea e Coronavirus*, in *CERIDAP*, 1, 2020. Per alcune riflessioni della dottrina in merito alla situazione emergenziale legata al c.d. Corona virus, si vedano a titolo non esaustivo U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020; G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei d.P.C.M. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Dirittiregionali.it*, 3, 2020; G. BOTTINO, *Gli Enti locali alla prova del "Corona-Virus": semplificazioni amministrative, e flessibilità gestionali, a sostegno della comunità territoriale*, in *CERIDAP*, 1, 2020; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *lacostituzione.info*, 2 marzo 2020; A. CANDIDO, *Poteri normativi del governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020; E. JORIO, *Interventi normativi di contrasto al Coronavirus: una rassegna ragionata*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020.

<sup>15</sup> Pare necessario specificare come la trattazione non si soffermerà sull'analisi delle ordinanze dei Sindaci. Su quest'ultimo punto si rimanda ad A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020. Sulle ordinanze in generali in questa emergenza invece M. BORGATO, D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020.

<sup>16</sup> In argomento si veda M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020.

<sup>17</sup> Il Decreto del Presidente della Giunta Regionale 22 febbraio 2020, n. 20 è consultabile all'indirizzo <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

tezione civile.

### 3.1.2. Ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale

L'Ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 23 febbraio 2020<sup>18</sup>, rubricata «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*» è stata adottata dal Ministro della Salute, Roberto Speranza, d'intesa con il Presidente della Giunta Regionale, Alberto Cirio.

Tale atto ha previsto l'attuazione, fino alla data di sabato 29 febbraio 2020<sup>19</sup>, di alcune misure straordinarie per contenere la diffusione dell'epidemia, la cui violazione comportava sanzioni di carattere penale<sup>20</sup>. In particolare, essa ha stabilito, da un lato, la sospensione di ogni forma di aggregazione di persone, di manifestazioni, iniziative ed eventi, indipendentemente dalla loro natura, che potessero svolgersi sia in luoghi chiusi sia aperti al pubblico<sup>21</sup>, nonché la sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e di istituti e luoghi culturali<sup>22</sup>; dall'altro, invece, la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, dei servizi educativi all'infanzia, la sospensione di corsi universitari e di master, anche di quelli offerti dalle università della terza età, e di tirocini (con l'unica eccezione dei corsi di specializzazione in medicina e chirurgia e delle attività formative svolte in modalità digitale)<sup>23</sup>, e la sospensione di tutti i viaggi di istruzione, in Italia e all'estero<sup>24</sup>. Anche tutte le procedure concorsuali pubbliche, ad eccezione di quelle per il personale sanitario, erano oggetto di sospensione<sup>25</sup>. Inoltre, tale ordinanza ha imposto l'obbligo, in capo a tutti i soggetti giunti in Piemonte dalle zone a rischio epidemiologico individuate dall'OMS, di comunicare tale circostanza al Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda sanitaria competente per territorio, onde poter adottare la c.d. «*misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva*»<sup>26</sup>.

L'ordinanza prevedeva alcune misure igieniche volte a prevenire la diffusione del virus: lavarsi le mani<sup>27</sup>, evitare il contatto con persone colpite da infezioni respira-

---

<sup>18</sup> L'Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale è consultabile all'indirizzo <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>19</sup> Cfr. art. 2 Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Cfr. art. 1 co. 2 lett. a) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>22</sup> Cfr. art. 1 co. 2 lett. c) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>23</sup> Cfr. art. 1 co. 2 lett. b) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>24</sup> Cfr. art. 1 co. 2 lett. d) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>25</sup> Cfr. art. 1 co. 7 Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>26</sup> Cfr. art. 1 co. 2 lett. e) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>27</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. a) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

torie acute<sup>28</sup>, evitare di toccarsi naso, bocca e occhi<sup>29</sup>, coprire bocca e naso durante starnuti e colpi di tosse<sup>30</sup>, non assumere farmaci antivirali e antibiotici senza prescrizione medica<sup>31</sup>, disinfettare con alcol o cloro le superfici<sup>32</sup>, adoperare mascherine nel sospetto di essere stato contagiato e nell'assistenza a persone malate<sup>33</sup>, ed evitare tutti i contatti ravvicinati<sup>34</sup>.

Questo provvedimento emergenziale ha puntualizzato, altresì, come non dovessero essere considerati pericolosi per la salute sia i prodotti cinesi e i pacchi ricevuti dalla Cina<sup>35</sup>, sia gli animali domestici<sup>36</sup>.

Infine, l'ordinanza ha ricordato che i soggetti con «*evidenti condizioni sintomatiche ascrivibili a patologie respiratorie, fra cui rientra il Coronavirus COVID 19*», dovessero contattare le autorità mediche tramite il numero 1500, il proprio medico di base e le ASL di riferimento, mentre solo in caso di concreta urgenza contattare il numero 112, evitando in tal modo «*accessi impropri al pronto soccorso*»<sup>37</sup>.

A fronte della disposizione cui sopra, le Autorità pubbliche hanno raccomandato ai gestori di locali pubblici e di luoghi di aggregazione di mettere a disposizione soluzioni a base di alcol per la pulizia delle mani<sup>38</sup>, mentre imponevano alle direzioni sanitarie ospedaliere, pubbliche e private, e alle strutture residenziali e semi-residenziali (fra cui le RSA) di limitare l'accesso di visitatori alle aree di degenza e agli ospiti<sup>39</sup>. Tutto il personale sanitario, e il personale operante nel settore del trasporto pubblico<sup>40</sup>, è stato chiamato ad attenersi alle misure di prevenzione previste dal ministero della salute e a sanificare e disinfettare gli ambienti<sup>41</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. b) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>29</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. d) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>30</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. d) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>31</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. e) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>32</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. f) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>33</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. g) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>34</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. j) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>35</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. b) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>36</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. i) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>37</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. k) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>38</sup> Cfr. art. 1 co. 3 lett. a) Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>39</sup> Cfr. art. 1 co. 4 Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>40</sup> Cfr. art. 1 co. 6 Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

<sup>41</sup> Cfr. art. 1 co. 5 Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della Salute e del Presidente della Giunta Regionale.

Lo stesso giorno dell’emanazione dell’Ordinanza n. 1 del 23 febbraio 2020 è stato approvato il decreto legge n. 6 del 2020<sup>42</sup>, recante, come rubrica, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 (CORONAVIRUS)* da attuare a livello organico.

### **3.1.3. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 24 dell’1 marzo 2020**

Con l’adozione del d.P.C.M. dell’1 marzo 2020, il Governo ha stabilito misure mirate di contenimento del contagio in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, fra le quali vi era il protrarsi del periodo di chiusura delle scuole<sup>43</sup>. Su tutto il restante territorio nazionale, invece, è stata decisa la riapertura dei plessi scolastici e la ripresa delle attività didattiche ed educative con l’obbligo di esporre le informazioni sulle misure di prevenzione del Ministero della Salute<sup>44</sup>.

Stante la previsione espressa del d.P.C.M. secondo cui le disposizioni del decreto governativo hanno efficacia fino al giorno domenica 8 marzo «*salvo diverse previsioni contenute nelle singole misure*»<sup>45</sup>, la Giunta Regionale piemontese ha ritenuto che le condizioni di vicinanza con la Lombardia imponessero una valutazione diversa da quella governativa. Con l’ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta n. 24 del 1 marzo 2020<sup>46</sup>, è stata stabilita la sospensione di tutti servizi educativi dell’infanzia e di tutte le scuole di ordine e grado, di corsi di formazione superiore e professionale, tirocini, master, università per anziani (eccezion fatta per gli specializzandi di medicina e chirurgia e delle attività formative svolte a distanza) nei giorni di lunedì 2 e martedì 3 marzo 2020; contestualmente sono state disposte misure di igienizzazione negli edifici scolastici e in quelli in cui venivano svolte le attività oggetto di sospensione<sup>47</sup>. La decisione in merito alla riapertura delle scuole a partire dal giorno mercoledì 4 marzo 2020 è stata demandata a un successivo provvedimento.

### **3.1.4. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 25 del 2 marzo 2020**

Il giorno successivo all’emanazione dell’ordinanza regionale cui al DPGR n. 24 dell’1 marzo 2020 in merito alla chiusura delle scuole nei giorni 2 e 3 marzo 2020, è stata approvata l’ordinanza regionale con cui veniva decisa la sospensione delle

---

<sup>42</sup> Il decreto legge n. 6 del 2020 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, rubricato «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 (CORONAVIRUS)*».

<sup>43</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *a*) d.P.C.M. 1 marzo 2020.

<sup>44</sup> Cfr. art. 3 co. 1 lett. *b*) d.P.C.M. 1 marzo 2020.

<sup>45</sup> Cfr. art. 6 co. 2 lett. *b*) d.P.C.M. 1 marzo 2020.

<sup>46</sup> Il fondamento giuridico del potere di ordinanza regionale in materia sanitaria derivava dall’art. 32 della già citata legge n. 833 del 1978, nonché dall’art. 117 d.lgs. n. 112 del 1998, e dall’art. 50 d.lgs. n. 267 del 2000 – norme espressamente richiamate dal decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020, in tema di *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con legge n. 13 del 2020.

<sup>47</sup> L’ordinanza regionale cui al DPGR n. 24 dell’1 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.



attività didattiche ed educative fino al giorno domenica 8 marzo 2020, adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 25 del 2 marzo 2020<sup>48</sup>. Anche in questo caso, le disposizioni relative alla ripresa delle attività didattiche ed educative sono state demandate a un successivo provvedimento.

### **3.1.5. Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 27 del 6 marzo 2020**

Con questo atto<sup>49</sup> è stata modificata la composizione dell'Unità di Crisi Regionale attivata con decreto del Presidente della Giunta Regionale 22 febbraio 2020, n. 20.

### **3.1.6. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 34 del 21 marzo 2020**

Due giorni dopo l'emanazione dell'ordinanza cui al DPGR n. 25 del 2 marzo 2020, è stato approvato il d.P.C.M. 4 marzo 2020. Con tale atto è stata decretata, fra le tante, la sospensione di tutti gli eventi, gli assembramenti e le competizioni sportive su tutto il territorio della Repubblica. In tutt'Italia è stata disposta, altresì, sia la chiusura delle scuole, con relativa sospensione dei viaggi di istruzione, fino a domenica 15 marzo, sia la sospensione delle lezioni ed esami universitari, permessi solo a distanza con modalità digitali. Il Decreto, inoltre, ha raccomandato alle persone anziane e a quelle immunodepresse di non uscire dall'abitazione, e ha imposto interventi di sanificazione nei mezzi di trasporto pubblico<sup>50</sup>. Infine, il provvedimento ha previsto l'applicazione di misure di informazione e prevenzione, sempre su tutto il territorio italiano<sup>51</sup>. Tali disposizioni restavano in vigore fino al 3 aprile, ove non diversamente indicato nelle singole misure<sup>52</sup>.

Quattro giorni dopo, il Governo ha emanato un altro atto, il d.P.C.M. 8 marzo 2020. Con tale decreto sono state stabilite sia misure generali per il contrasto al virus valevoli su tutto il territorio nazionale<sup>53</sup>, sia particolari limitazioni, più stringenti, per specifiche province: tutte quelle lombarde, quelle emiliane di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia e Rimini, quella di Pesaro Urbino, quelle venete di Padova, Treviso e Venezia, nonché quelle piemontesi di Alessandria, Asti, Novara, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola.

Relativamente a queste ultime restrizioni, è stato stabilito che non ci si potesse spostare dalla singola provincia se non per comprovate esigenze lavorative, per motivi di salute o per situazioni di necessità<sup>54</sup>; che chi avesse febbre e sintomi febbricitanti non dovesse spostarsi, dovendo rimanere in casa e contattare il proprio

---

<sup>48</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 25 del 2 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>49</sup> Il DPGR n. 27 del 6 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>50</sup> Cfr. art. 1 d.P.C.M. 4 marzo 2020.

<sup>51</sup> Cfr. art. 2 d.P.C.M. 4 marzo 2020.

<sup>52</sup> Cfr. art. 4 d.P.C.M. 4 marzo 2020.

<sup>53</sup> Cfr. art. 2 d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>54</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. a) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

medico curante<sup>55</sup>. È stato imposto il divieto di uscire di casa per chi avesse contratto il virus e per chi fosse in quarantena<sup>56</sup> e la sospensione di eventi e competizioni sportive<sup>57</sup>. È stata stabilita la chiusura delle scuole<sup>58</sup>, dei musei<sup>59</sup> di impianti sciistici<sup>60</sup> e dell'attività di palestre, centri benessere *et similia*<sup>61</sup>. È stata imposta la sospensione di qualsiasi manifestazione ed evento<sup>62</sup>, nonché della maggior parte delle procedure concorsuali<sup>63</sup>. Inoltre, è stata prevista la limitazione oraria dell'apertura di ristoranti e bar con obbligo per gli esercenti di adottare apposite misure per far rispettare fra i clienti la distanza di un metro<sup>64</sup>, mentre le altre attività commerciali dovevano prevedere un accesso idoneo ad evitare assembramenti<sup>65</sup>. Tale disciplina aveva efficacia dalla data di domenica 8 marzo a quella di venerdì 3 aprile<sup>66</sup>.

Il Piemonte si è trovato in tal modo diviso in due: da una parte le provincie di Torino, di Cuneo e di Biella, nelle quali si applicavano misure generali e, dall'altra, quelle di Alessandria, Asti, Vercelli, Novara e del Verbano-Cusio-Ossola, in cui vigevano norme più stringenti.

Tale situazione, invero, è durata soltanto due giorni. Con l'emanazione del d.P.C.M. 9 marzo 2020, è stato stabilito che le misure maggiormente restrittive previste dal d.P.C.M. 8 marzo 2020 per le province della Regione Lombardia, nonché di quelle di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia, dovessero essere estese a tutto il territorio italiano<sup>67</sup>, a partire da martedì 10 marzo a venerdì 3 aprile 2020<sup>68</sup>.

In quella manciata di giorni la situazione giuridica si è modificata molto rapidamente, in tutto il mondo, anche in considerazione della dichiarazione dello stato di «pandemia» da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità in data 11 marzo 2020<sup>69</sup>.

Lo stesso giorno della dichiarazione dell'OMS, è stato approvato un altro decreto, il d.P.C.M. 11 marzo 2020. Con tale provvedimento sono state previste ulterio-

<sup>55</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. b) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>56</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. c) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>57</sup> Eccezione fatta per gli sportivi professionistici che partecipano a olimpiadi o a competizioni internazionali i quali possono allenarsi a porte chiuse. Cfr. art. 1 co. 1 lett. d) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. b) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>59</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. c) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>60</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. f) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>61</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. g) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>62</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. g) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>63</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. m) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>64</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. n) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>65</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. o) d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>66</sup> Cfr. art. 5 d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>67</sup> Cfr. art. 1 d.P.C.M. 9 marzo 2020.

<sup>68</sup> Cfr. art. 2 d.P.C.M. 9 marzo 2020.

<sup>69</sup> Cfr. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, in <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

ri misure di contrasto all'emergenza sanitaria, valesse da giovedì 12 marzo a mercoledì 25 marzo 2020<sup>70</sup> su tutto il territorio nazionale. Fra tali misure, a titolo esemplificativo, vi era la sospensione di tutte le attività di vendita al dettaglio tranne quelle di vendita di beni alimentari, e con alcune eccezioni espressamente previste dal Decreto e dal relativo allegato (es. edicole, tabaccai, farmacie e parafarmacie) – in ogni caso con il rispetto della distanza minima di un metro<sup>71</sup>; la sospensione valeva altresì per le attività di ristorazione – ad eccezione delle mense aziendali, degli autogrill e simili, sempre prevedendo il rispetto della distanza di un metro fra le persone<sup>72</sup> – e per tutte le attività di servizio alla persona<sup>73</sup>. Il decreto garantiva i servizi finanziari, bancari, assicurativi<sup>74</sup> e incentivava l'impiego dello *smart working*, nella pubblica amministrazione<sup>75</sup> e nelle imprese che potevano svolgere la propria attività<sup>76</sup>.

Il 17 marzo 2020 è stato approvato il decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>77</sup>, c.d. decreto Cura Italia. Tale atto ha previsto misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale, della protezione civile e degli altri soggetti impegnati nel contrasto dell'epidemia<sup>78</sup>; misure di sostegno al mondo del lavoro<sup>79</sup>; misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario<sup>80</sup>; misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese<sup>81</sup>; nonché misure ulteriori per fronteggiare l'emergenza in varie materie (fra le quali, oltre alla sospensione dell'obbligo di versamento di tributi e contributi, norme relative alla giustizia, ai trasporti, allo sport, al mondo dell'agricoltura, dello spettacolo e della cultura, all'istruzione e all'università)<sup>82</sup>.

Tre giorni dopo è stata emanata dal Ministero della Salute l'Ordinanza del 20 marzo 2020<sup>83</sup>. A partire da sabato 21 marzo e fino a mercoledì 25 marzo 2020<sup>84</sup>, è stato stabilito il divieto di accesso a parchi e giardini pubblici, dello svolgimento di attività ludica all'aperto – ad eccezione dell'attività motoria individuale nei pressi della propria abitazione – e di ogni spostamento verso abitazioni differenti dalla

<sup>70</sup> Cfr. art. 2 d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>71</sup> Cfr. art. 1 num. 1) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>72</sup> Consentito invece il servizio di ristorazione con consegna a domicilio. Cfr. art. 1 num. 2) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>73</sup> Ad eccezione di quelle espressamente individuate dall'allegato al d.P.C.M. Cfr. art. 1 num. 3) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>74</sup> Cfr. art. 1 num. 4) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>75</sup> Cfr. art. 1 num. 6) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>76</sup> Cfr. art. 1 num. 10) d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>77</sup> Decreto legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, rubricato «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

<sup>78</sup> Cfr. artt. 1-18 d.l. n. 18 del 2020.

<sup>79</sup> Cfr. artt. 19-48 d.l. n. 18 del 2020.

<sup>80</sup> Cfr. artt. 49-59 d.l. n. 18 del 2020.

<sup>81</sup> Cfr. artt. 60-71 d.l. n. 18 del 2020.

<sup>82</sup> Cfr. artt. 72-127 d.l. n. 18 del 2020.

<sup>83</sup> L'Ordinanza del Ministero della Salute del 20 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>84</sup> Cfr. art. 2 Ordinanza Ministero della Salute 20 marzo 2020.

prima casa nei giorni festivi e prefestivi<sup>85</sup>.

Quello sopra descritto era il contesto nazionale che ha spinto all'emanazione, in Piemonte, dell'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 34 del 21 marzo 2020<sup>86</sup>.

Tale ordinanza, con efficacia temporale da sabato 21 marzo a venerdì 3 aprile 2020, ha previsto numerose norme relative:

- alle azioni e alle attività vietate, fra cui in particolare:
  - spostamenti in entrata e in uscita dal territorio regionale e all'interno dei medesimi territori – con l'eccezione di situazioni lavorative, di necessità e per motivi di salute - anche verso le seconde case<sup>87</sup>;
  - assembramenti di più di due persone in luogo pubblico, con il rispetto, in ogni caso, della distanza di sicurezza di un metro tra le persone<sup>88</sup>;
  - l'allontanamento dalla propria residenza o dimora abituale, per i soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre superiore a 37,5° C, i quali devono contattare il proprio medico curante, limitando il più possibile i contatti con le altre persone<sup>89</sup>;
  - mobilità dalla propria abitazione o dimora per le persone in quarantena e per quelle risultate positive al virus<sup>90</sup>;
  - la sosta e l'assembramento presso i distributori automatici di bevande e alimenti confezionati<sup>91</sup>;
  - accesso a parchi, ville, aree gioco e giardini pubblici<sup>92</sup>.
  - svolgimento all'aperto di attività ludica o ricreativa, nonché qualsivoglia attività motorie svolte, anche singolarmente, ad eccezione di quanto effettuato nei pressi delle proprie abitazioni<sup>93</sup>;
- alle attività oggetto di chiusura, fra cui in particolare quella relativa a:
  - esercizi di somministrazione di alimenti e bevande nelle stazioni ferroviarie e lacustri e nelle aree di servizio e rifornimento carburante, con esclusione di quelli situati lungo le autostrade, limitatamente alla vendita di prodotti da asporto (da consumarsi al di fuori dei locali)<sup>94</sup>;
  - studi professionali (ad eccezione di quelli medici e di psicologia),

<sup>85</sup> È stata imposta altresì la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande all'interno delle stazioni ferroviarie e lacustri. Cfr. art. 1 Ordinanza Ministero della Salute 20 marzo 2020.

<sup>86</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>87</sup> Cfr. punto 1 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>88</sup> Cfr. punto 2 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>89</sup> Cfr. punto 3 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>90</sup> Cfr. punto 5 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>91</sup> Cfr. punto 1 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>92</sup> Cfr. punto 22 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Cfr. punto 18 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

- salvo l'utilizzo del lavoro agile, ad eccezione dello svolgimento delle attività indifferibili ed urgenti o sottoposte a termini perentori di scadenza<sup>95</sup>;
- tutte le strutture ricettive (ad eccezione di quelle previamente individuate e collegate alla gestione dell'emergenza), con conseguente sospensione dell'accoglienza degli ospiti. La presenza di ospiti già nella struttura non deve protrarsi oltre le 72 ore successive all'entrata in vigore della presente ordinanza<sup>96</sup>;
  - impianti nei comprensori sciistici<sup>97</sup>;
  - palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (ad eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali e centri ricreativi<sup>98</sup>;
  - musei e istituti e luoghi della cultura<sup>99</sup>;
- alle attività oggetto di sospensione, fra cui in particolare:
- attività dei servizi di ristorazione, in relazione a cui, garantendo il rispetto delle misure previste dall'accordo Governo-Parti Sociali del 14 marzo 2020, risultano consentiti i servizi di mensa e del catering continuativo su base contrattuale, quelli resi nell'ambito di strutture pubbliche e private, istituti penitenziali, strutture sanitarie e sociosanitarie e di sostegno alle fasce fragili della popolazione, nonché la sola ristorazione con consegna a domicilio<sup>100</sup>;
  - attività commerciali al dettaglio, ad eccezione di quelle che vendono generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1 al d.P.C.M. del 11 Marzo 2020 (sia nell'ambito di esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione ancorché ricompresi nei centri commerciali)<sup>101</sup>;
  - attività degli Uffici Pubblici regionali, provinciali e comunali, ad eccezione dell'erogazione dei servizi essenziali ed indifferibili, previa intesa con le associazioni degli enti locali<sup>102</sup>;
  - attività inerenti i servizi alla persona diverse da quelle individuate nell'allegato 2 al d.P.C.M. del 11 Marzo 2020 e delle attività artigianali di servizio, ad eccezione dei servizi di pubblica utilità o indifferibili e di quelli necessari al funzionamento delle unità pro-

<sup>95</sup> Cfr. punto 19 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>96</sup> Cfr. punto 21 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>97</sup> Cfr. punto 24 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>98</sup> Cfr. punto 25 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>99</sup> Cfr. punto 26 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>100</sup> Cfr. punto 17 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>101</sup> Cfr. punto 7 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>102</sup> Cfr. punto 6 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

- duttive rimaste in attività<sup>103</sup>.
- attività nei cantieri, previa la concessione del termine per la messa in sicurezza<sup>104</sup>;
  - eventi e di competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi
    - pubblici o privati<sup>105</sup>.
    - cerimonie civili e religiose, comprese quelle funebri<sup>106</sup>.
    - 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 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, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza. Sono esclusi i corsi per i medici in formazione specialistica e i corsi di formazione specifica in medicina generale, nonché le attività dei tirocinanti delle professioni sanitarie. Le riunioni degli organi collegiali potranno svolgersi solamente in videoconferenza. In ogni caso, gli enti gestori sono tenuti ad assicurare la pulizia degli ambienti e gli adempimenti amministrativi e contabili concernenti i servizi educativi per l'infanzia richiamati, non facenti parte di circoli didattici o istituti comprensivi<sup>107</sup>;
    - procedure concorsuali pubbliche e private, fatto salvo i casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata su basi curriculari ovvero in modalità telematica<sup>108</sup>;
    - esami di idoneità alla guida di veicoli da espletarsi presso gli uffici periferici della motorizzazione civile<sup>109</sup>;
    - congedi ordinari del personale sanitario, di quello tecnico, e di quello le cui attività siano necessarie a gestire le attività richieste dalle unità di crisi costituite a livello regionale<sup>110</sup>;
- alle attività garantite, fra cui in particolare quelle relative a:

<sup>103</sup> Cfr. punto 14 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>104</sup> Cfr. punto 20 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020. Come precisato, sono fatte salvo le attività di cantieri relativi alla realizzazione e manutenzione di strutture sanitarie e di protezione civile, alla manutenzione della rete stradale, autostradale, ferroviaria, del trasporto pubblico locale, nonché quelli relativi alla realizzazione, manutenzione e funzionamento degli altri servizi essenziali o per motivi di urgenza o sicurezza.

<sup>105</sup> Cfr. punto 23 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>106</sup> Cfr. punto 27 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>107</sup> Cfr. punto 28 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>108</sup> Cfr. punto 29 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>109</sup> Cfr. punto 30 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>110</sup> Cfr. punto 31 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

- i servizi bancari, finanziari e assicurativi, oltre all'attività del settore agricolo, zootecnico di trasformazione agro-alimentare, comprese le filiere che ne forniscono beni e servizi. In ogni caso devono essere impiegate modalità di lavoro in grado di favorire la prenotazione degli utenti tramite appuntamenti, evitando così assembramenti<sup>111</sup>;
  - la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento e la gestione dei rifiuti<sup>112</sup>.
- alle azioni e alle attività consentite, fra le quali:
- l'accesso alle tali attività commerciali aperte limitatamente a una sola persona del nucleo familiare, salvo comprovati motivi di assistenza<sup>113</sup>;
  - l'attività di mercato settimanale, soltanto con la garanzia di specifiche modalità di accesso contingentato per evitare assembramenti, con la presenza fissa della polizia locale<sup>114</sup>;
  - l'attività di edicole, farmacie, parafarmacie e i tabaccai<sup>115</sup>;
  - l'attività relativa ai servizi di mensa e del catering continuativo su base contrattuale, quelli resi nell'ambito di strutture pubbliche e private, istituti penitenziali, strutture sanitarie e sociosanitarie e di sostegno alle fasce fragili della popolazione, nonché la sola ristorazione con consegna a domicilio<sup>116</sup>;
  - l'uscita con l'animale di compagnia per le sue necessità fisiologiche, con l'obbligo, per il proprietario, sia di rimanere nelle immediate vicinanze della residenza o domicilio, sia di documentazione agli organi di controllo del luogo di residenza o domicilio<sup>117</sup>;
  - l'attività di esercizi di somministrazione di cibo e bevande siti negli ospedali e negli aeroporti, con l'obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di un metro<sup>118</sup>;
  - l'utilizzo degli impianti sportivi, a porte chiuse, soltanto per le sedute di allenamento degli atleti professionisti e non professionisti, riconosciuti d'interesse nazionale dalle federazioni e dal CONI, in vista della loro partecipazione ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali o internazionali. Consentito esclusivamente lo svolgimento degli eventi e delle competizioni sportive organizzati da organismi sportivi internazionali, in impianti sportivi a porte chiuse o all'aperto senza la presenza di pubblico. In tutti questi casi, le

<sup>111</sup> Cfr. punto 15 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>112</sup> Cfr. punto 16 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>113</sup> Cfr. punto 8 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>114</sup> Cfr. punto 9 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>115</sup> Cfr. punto 12 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>116</sup> Cfr. punto 17 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>117</sup> Cfr. punto 22 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>118</sup> Cfr. punto 18 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

associazioni e le società sportive, tramite il proprio personale, sono tenute ad effettuare i controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus fra gli atleti, tecnici, dirigenti e tutti gli accompagnatori<sup>119</sup>;

- l'accesso ai luoghi di culto (nei quali le cerimonie sono sospese) in forma contingentata e nel rispetto delle misure necessarie a garantire la sicurezza interpersonale di un metro<sup>120</sup>;
- lo svolgimento dei concorsi per il personale sanitario, degli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, e quelli per il personale della protezione civile<sup>121</sup>.

L'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 34 del 21 marzo 2020 ha imposto, inoltre, lo spegnimento delle slot machine, dei monitor e dei televisori da parte degli esercenti, con il fine di impedire la permanenza di persone per motivi di gioco all'interno dei locali<sup>122</sup>, nonché l'adozione, in tutti i casi possibili, nello svolgimento di riunioni, modalità di collegamento da remoto con particolare riferimento a strutture sanitarie e sociosanitarie, servizi di pubblica utilità e coordinamenti attivati nell'ambito dell'emergenza sanitaria, comunque evitando assembramenti e garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro<sup>123</sup>. Inoltre, tale atto ha previsto che le strutture sanitarie dovessero attuare un monitoraggio clinico degli operatori sanitari tramite la rilevazione della temperatura corporea prima del turno di lavoro<sup>124</sup>.

L'ordinanza regionale del 21 marzo 2020, infine, ha stabilito alcune raccomandazioni relative alle attività commerciali e produttive:

- di provvedere alla rilevazione sistematica della temperatura corporea anche ai clienti presso i supermercati e le farmacie, oltre che ai dipendenti dei luoghi di lavoro aperti, e a tutti coloro che vengono intercettati dall'azione di verifica del rispetto dei divieti dalle Forze di polizia. Nel caso di rilevamento di temperatura corporea superiore o uguale a 37,5 °C è previsto il divieto assoluto di mobilità dal proprio domicilio o residenza per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al virus<sup>125</sup>;
- di attuare il massimo utilizzo da parte delle imprese di modalità *smart working* per le attività che possono essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza<sup>126</sup>;

<sup>119</sup> Cfr. punto 23 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>120</sup> Cfr. punto 27 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>121</sup> Cfr. punto 29 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020. Viene precisato che tali esami si devono svolgere preferibilmente con modalità a distanza o, in caso contrario, con la garanzia della distanza di sicurezza interpersonale di un metro.

<sup>122</sup> Cfr. punto 11 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>123</sup> Cfr. punto 32 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>124</sup> Cfr. punto 4 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>125</sup> Cfr. punto 13 ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>126</sup> Cfr. lett. a) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.



- di incentivare le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti, e gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva<sup>127</sup>;
- di sospendere le attività dei reparti aziendali non indispensabili alla produzione<sup>128</sup>;
- di adottare protocolli di sicurezza anticontagio e strumenti di protezione individuale nell'impossibilità di rispettare la distanza interpersonale di un metro<sup>129</sup>;
- di incentivare le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro<sup>130</sup>;
- di limitare al massimo gli spostamenti all'interno dei siti, contingentando l'accesso agli spazi comuni<sup>131</sup>.

### 3.1.7. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 35 del 29 marzo 2020

Il giorno seguente all'emanazione dell'ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020, è stato approvato il d.P.C.M. 22 marzo 2020. Tale provvedimento ha previsto l'adozione, su tutto il territorio nazionale e con efficacia da lunedì 23 marzo a venerdì 3 aprile 2020<sup>132</sup>, di ulteriori norme finalizzate a contrastare e contenere il diffondersi del virus, fra cui la a) e c) sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali che non siano in grado di organizzare il lavoro a distanza, ad eccezione di quelle espressamente indicate in tale decreto e nel relativo allegato 1<sup>133</sup>; il divieto, in capo a tutte le persone fisiche, del trasferimento o dello spostamento, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute<sup>134</sup>. Il d.P.C.M. 22 marzo 2020, inoltre, ha consentito sia la continuazione delle attività funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali, previa comunicazione al Prefetto<sup>135</sup>; sia l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici, e di prodotti agricoli e alimentari<sup>136</sup>; sia le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al Prefetto, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti<sup>137</sup>; sia le attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché le altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, previa au-

<sup>127</sup> Cfr. lett. *b*) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>128</sup> Cfr. lett. *e*) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>129</sup> Cfr. lett. *d*) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>130</sup> Cfr. lett. *e*) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>131</sup> Cfr. lett. *f*) ordinanza regionale cui al DPGR n. 34 del 21 marzo 2020.

<sup>132</sup> Cfr. art. 2 d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>133</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *a*) e *d*) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>134</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *b*) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>135</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *d*) ed *e*) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>136</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *f*) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>137</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. *g*) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

torizzazione del Prefetto<sup>138</sup>.

Al d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha fatto seguito, a pochi giorni di distanza, l'approvazione del Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19<sup>139</sup>. Come sottolineato dalla dottrina, tale decreto legge «*stabilisce che potranno essere adottate nel corso dell'emergenza una o più misure per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus*»<sup>140</sup>. Senza entrare nell'elenco dettagliato delle previsioni normative stabilite da tale atto<sup>141</sup>, il quale costituisce il tentativo di riordinare la materia<sup>142</sup>, considerando la circostanza la quale vengono riprese in gran parte le norme previste nei d.P.C.M. precedentemente emanati, basti ivi sottolineare che esso rappresenta l'atto normativo italiano contenente le norme più stringenti in tema di contrasto all'epidemia di Coronavirus. Per il tema ivi di interesse, nel decreto legge – oltre al potere di ordinanza del Ministro della Salute in caso di estrema necessità e urgenza<sup>143</sup> – viene espressamente prevista la possibilità per le Regioni<sup>144</sup> dell'introduzione di misure più restrittive di quelle previste dal decreto, nell'ipotesi di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*»<sup>145</sup>, ed «*esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale*»<sup>146</sup>.

Tre giorni dopo l'approvazione del Decreto legge n. 19 del 2020, è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2020, contenente i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020.

A fronte di questi ulteriori atti centrali è stato approvato approvato un ulteriore atto regionale, vale a dire l'ordinanza regionale adottata con Decreto Presidente della Giunta Regionale piemontese n. 35 del 29 marzo 2020<sup>147</sup>. Con tale ordinanza, a con effetto da domenica 29 marzo fino a venerdì 3 aprile 2020, è stata ordinata la possibilità di commercio al dettaglio di articoli di cartoleria e forniture per ufficio, sia all'interno di attività di vendita di generi alimentari sia nelle altre attività commerciali aperte – oltre alla possibilità di commercio dei suddetti articoli online e tramite altri mezzi di comunicazione per le attività chiuse. Inoltre, è stato raccomandato alle attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità di garantire un accesso prioritario a medici, infermieri, OSS, protezione civile, soccorritori e volontari (muniti di tesserino di riconoscimento).

<sup>138</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. h) d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>139</sup> F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>141</sup> Alla lettura del quale si rimanda.

<sup>142</sup> In questo modo F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, cit., p. 3.

<sup>143</sup> Cfr. art. 2 co. 2 d.l. n. 19 del 2020.

<sup>144</sup> Cfr. art. 3 co. 1 d.l. n. 19 del 2020.

<sup>145</sup> Art. 3 co. 1 d.l. n. 19 del 2020.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR piemontese n. 35 del 29 marzo 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

### 3.1.8. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 36 del 3 aprile 2020

Due giorni dopo l'emanazione dell'ordinanza regionale cui al DPGR n. 35 del 2020, è stato approvato il d.P.C.M. 1 aprile 2020. A partire da sabato 4 aprile fino alla data di lunedì 13 aprile 2020<sup>148</sup>, con tale atto sono state prorogate su tutto il territorio nazionale le misure adottate in precedenza sul piano regolamentare, in particolare quelle contenute nei d.P.C.M. 8, 9, 11 e 22 marzo 2020<sup>149</sup>. Tale provvedimento ha previsto, inoltre, la sospensione di tutti gli eventi e le competizioni sportive, nonché le sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non<sup>150</sup>.

Altri due giorni dopo, è stata emanata l'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 36 del 3 aprile 2020<sup>151</sup>. Questa ordinanza ha previsto, con efficacia da venerdì 3 aprile a lunedì 13 aprile 2020, da un lato la proroga sull'intero territorio regionale le misure previste con le ordinanze n. 34 del 21 marzo 2020 e n. 35 del 29 marzo 2020; dall'altro, l'introduzione di nuove misure più stringenti. Fra tali nuove misure, è stato imposto il divieto di svolgere all'aperto attività ludica o ricreativa, nonché qualsivoglia attività motoria svolta, anche singolarmente, se non entro 200 metri dalla propria abitazione<sup>152</sup>. È stata consentita, inoltre, l'attività dei mercati settimanali esclusivamente garantendo specifiche modalità di accesso scaglionato, onde evitare assembramenti, in particolare con la limitazione dell'accesso ad un singolo componente per nucleo familiare, salvo comprovati motivi che richiedano l'accompagnamento, garantiti dalla polizia locale<sup>153</sup>.

Un'altra attività consentita ha riguardato l'assistenza di anziani, ammalati o diversamente abili, svolgimento della cui attività è stato permesso solamente in presenza di esigenze comprovate e indifferibili della persona seguita<sup>154</sup>.

L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020 è stata seguita da alcuni chiarimenti interpretativi legati alla specificazione di alcune azioni e attività consentite<sup>155</sup>. In particolare, è stato precisato essere permessi gli spostamenti delle persone diversamente abili o in condizioni di autismo (rientranti nelle "situazioni di necessita" o "motivi di salute"); gli spostamenti su tutto il territorio regionale, tramite autocertificazione, dei volontari che operano a supporto degli Enti Istituzionali per attività di Protezione Civile e /o di tipo Socio Assistenziale esclusivamente nell'ambito dell'emergenza; infine, l'attività di assistenza a minori da parte di terzi (*baby sitting*), che non era prevista espressamente dall'ordinanza regionale in

<sup>148</sup> Cfr. art. 1 co. 1 e 3 d.P.C.M. 1 aprile 2020.

<sup>149</sup> Cfr. art. 1 co. 1 d.P.C.M. 1 aprile 2020.

<sup>150</sup> Cfr. art. 1 co. 2 d.P.C.M. 1 aprile 2020.

<sup>151</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>152</sup> Cfr. punto 23 ordinanza regionale cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020.

<sup>153</sup> Cfr. punto 9 ordinanza regionale cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020.

<sup>154</sup> Cfr. punto 15 ordinanza regionale cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020.

<sup>155</sup> I chiarimenti all'ordinanza cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020 sono consultabili in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

questione.

### **3.1.9. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 38 del 6 aprile 2020**

In data 6 aprile 2020, è stata approvata l'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 38<sup>156</sup>. Con efficacia da lunedì 6 aprile fino a venerdì 31 luglio – o fino alla conclusione dell'emergenza, salvo differenti future disposizioni –, tale atto ha stabilito l'adozione, nel territorio regionale, alcune misure relative al servizio taxi. In particolare, è stato consentito ai taxi di poter essere impiegati per la consegna a domicilio di beni, spesa e medicinali, nel rispetto di tutte le disposizioni anti-contagio adottate dalle autorità. La tariffa per tale servizio doveva essere pari al massimo ad 7,50 € per il servizio di consegna nel raggio di 2,5 chilometri, al massimo di 10 € per il servizio di singola consegna nel medesimo comune e al massimo ad 15 € per il servizio di singola consegna nell'ambito di più comuni. Ulteriori indennizzi o sovrapprezzi per l'esecuzione del servizio di consegna a domicilio non sarebbero stati consentiti.

### **3.1.10. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 39 del 6 aprile 2020**

Nella medesima giornata, con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 39 del 6 aprile 2020 è stata adottata un'altra ordinanza regionale<sup>157</sup> con la quale, con decorrenza da lunedì 6 aprile fino a lunedì 13 aprile 2020, sono state introdotte misure in sostituzione di quelle previste dalle ordinanze regionali cui al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020. Queste ultime sono rimaste sostanzialmente inalterate, con alcune specifiche introduzioni. Nell'ordinanza regionale è stato fatto obbligo, a partire da mercoledì 8 Aprile 2020, dell'uso di mascherine e guanti monouso per il personale addetto alla vendita negli esercizi commerciali aperti<sup>158</sup>. È stato reso consentito espressamente anche alle baby sitter, oltre alle badanti, di svolgere l'attività di assistenza – recependo in tal modo quanto sottolineato nei chiarimenti al DPGR n. 36 del 3 aprile 2020<sup>159</sup>. Sono stati consentiti altresì sia lo svolgimento della propria attività a chi svolge mansioni di collaborazione domestica, quali le *colf*, seppur unicamente in presenza di esigenze comprovate e indifferibili<sup>160</sup>, sia lo svolgimento dell'attività motoria, da fare singolarmente entro 200m dalla propria abitazione e con l'obbligo di documentazione agli organi di controllo del luogo di residenza o domicilio<sup>161</sup>. Nell'atto sono state previste, infine, alcune raccomandazioni relative all'accesso dei clienti alle attività commerciali al chiuso e all'aperto

---

<sup>156</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 38 del 6 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>157</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>158</sup> Cfr. punto 10 ordinanza regionale cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020.

<sup>159</sup> Cfr. punto 16 ordinanza regionale cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020.

<sup>160</sup> Cfr. punto 17 ordinanza regionale cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020.

<sup>161</sup> Cfr. punto 25 ordinanza regionale cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020.

(mercati), possibile, a partire da mercoledì 8 Aprile 2020, solo con la mascherina.

### **3.1.11. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 40 del 7 aprile 2020**

Con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 40 del 7 aprile 2020 è stata adottata un'ordinanza regionale<sup>162</sup> con la quale è stata modificata una norma contenuta nell'ordinanza cui al DPGR n. 39 del 6 aprile 2020. Nello specifico, l'atto ha previsto, con efficacia da martedì 7 aprile fino a lunedì 13 aprile 2020, la raccomandazione di provvedere alla rilevazione sistematica della temperatura corporea anche ai clienti presso i supermercati e le farmacie, oltre che ai dipendenti dei luoghi di lavoro, se aperti, con il correlato divieto di mobilità dal proprio domicilio o residenza a seguito del rilievo di temperatura corporea uguale o superiore a 37,5 °C.

### **3.1.12. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 41 del 9 aprile 2020**

Due giorno dopo, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 41 del 9 aprile 2020 è stata adottata un'ordinanza regionale<sup>163</sup> integrativa di quella adottata con DPGR n. 39 del 6 aprile 2020. Con tale nuova ordinanza è stato prevista su tutto il territorio regionale e con decorrenza da giovedì 9 aprile a lunedì 13 aprile 2020, la chiusura al pubblico di tutti gli esercizi commerciali dalle ore 13:00 di domenica 12 aprile 2020 fino alla mezzanotte di lunedì 13 aprile 2020<sup>164</sup>. Sono state sottratte a tale divieto le farmacie, le parafarmacie e tutti gli esercizi dedicati alla vendita esclusiva di prodotti sanitari, nel rispetto dei propri orari d'apertura<sup>165</sup>. Infine, sono state consentite le consegne a domicilio per tutti i settori merceologici, a condizione del rispetto delle norme igienico-sanitarie, della disciplina del settore del commercio e della normativa fiscale<sup>166</sup>.

### **3.1.13. Ordinanza regionale adottata con Decreto Presidente della Giunta Regionale n. 43 del 13 aprile 2020**

Il 10 aprile 2020 è stato adottato un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale sono state estese fino alla data di domenica 3 maggio 2020 le misure di contenimento della pandemia. In generale, sono state confermate le restrizioni precedentemente in vigore relative agli spostamenti delle persone; alla sospensione di tutte le attività didattiche e universitarie in presenza, degli spettacoli, delle competizioni sportive, delle cerimonie religiose; alla sospensione della vendita nei negozi di beni ulteriori rispetto a quelli alimentari e di prima necessità; alla

---

<sup>162</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 40 del 7 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>163</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 41 del 9 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>164</sup> Cfr. punto 1 ordinanza regionale cui al DPGR n. 41 del 9 aprile 2020.

<sup>165</sup> Cfr. punto 2 ordinanza regionale cui al DPGR n. 41 del 9 aprile 2020.

<sup>166</sup> Cfr. punto 3 ordinanza regionale cui al DPGR n. 41 del 9 aprile 2020.

sospensione di bar, ristoranti, pub, gelaterie e pasticcerie; a queste ultime è consentita la vendita a distanza di prodotti con consegna a domicilio (nel rispetto della distanza di un metro); alla sospensione dell'attività di servizi alla persona; alla sospensione dei servizi delle navi da crociera; all'apertura di edicole, tabaccherie, farmacie e parafarmacie; alle attività consentite di selvicoltura e quella relativa alla lavorazione del legname. Inoltre, è stato disposto il distanziamento sociale in tutti gli esercizi commerciali aperti e il rispetto delle misure anticontagio sia per i lavoratori sia per i clienti (fra le quali l'ingresso contingentato, l'impiego di gel igienizzanti e di mascherine e guanti monouso). Con tale d.P.C.M. è stata inserita una novità relativa all'attività di commercio al dettaglio di prodotti di abbigliamento per bambini e neonati e all'attività di librerie e cartolerie, consentite da martedì 14 aprile 2020.

A fronte di tale misura governativa, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 43 del 13 aprile 2020 è stata adottata un'ordinanza regionale<sup>167</sup> con la quale sono state prorogate le misure previste con le ordinanze n. 34 del 21 marzo, 35 del 29 marzo, 39 del 6 aprile e 40 del 7 aprile 2020, su tutto il territorio regionale e con effetto da lunedì 13 aprile fino a domenica 3 maggio 2020. Con l'ordinanza in questione, tuttavia, la Regione Piemonte si è discostata dal d.P.C.M. 10 aprile 2020, poiché ha disposto la sospensione delle attività di commercio al dettaglio di libri e di abbigliamento per neonati e bambini. Tale atto regionale, inoltre, ha raccomandato l'accesso dei clienti con mascherine alle attività commerciali all'aperto e al chiuso e ai mezzi di trasporto pubblico anche non di linea – vale a dire il servizio taxi.

### **3.1.14. Ordinanza regionale adottata con Decreto de Presidente della Giunta Regionale n. 47 del 20 aprile 2020**

Con l'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 47 del 20 aprile 2020<sup>168</sup>, è stata introdotta una disciplina integrante quella stabilita dall'ordinanza cui al DPGR n. 43 del 13 aprile 2020. Con efficacia temporale da lunedì 20 aprile 2020 a domenica 3 maggio 2020, è stata imposta la chiusura al pubblico di tutti gli esercizi commerciali nei giorni lunedì 25 aprile e venerdì 1 maggio 2020<sup>169</sup>, ad eccezione, da un lato, di farmacie, parafarmacie e di tutti gli esercizi dedicati alla vendita esclusiva di prodotti sanitari, nel rispetto degli orari di apertura<sup>170</sup> e, dall'altro, delle edicole, delle aree di servizio sulle autostrade e gli impianti di distribuzione di carburante sulle strade e sulle autostrade<sup>171</sup>.

4. rimangono consentite le consegne a domicilio per tutti i settori merceologici, nel rispetto della disciplina igienico-sanitaria, di quella del settore commerciale e di

---

<sup>167</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 43 del 13 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>168</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 47 del 20 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>169</sup> Cfr. punto 1 ordinanza regionale cui al DPGR n. 47 del 20 aprile 2020.

<sup>170</sup> Cfr. punto 2 ordinanza regionale cui al DPGR n. 47 del 20 aprile 2020.

<sup>171</sup> Cfr. punto 3 ordinanza regionale cui al DPGR n. 47 del 20 aprile 2020.

quella fiscale.

Lo stesso giorno in cui è stata adottata tale ordinanza regionale, tramite una nota dell'Assessorato Regionale alla Cultura, al Turismo e al Commercio<sup>172</sup> è stato precisato che rientrassero fra le attività consentite la produzione, il trasporto e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

### **3.1.15. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 49 del 30 aprile 2020**

In data 26 aprile 2020 è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale, oltre a sottolineare la necessità del rispetto della distanza sociale e dell'impiego di dispositivi di protezione individuale quali criteri generali a cui attenersi, sono state introdotte alcune misure in sostituzione di quelle previste dal d.P.C.M. 10 aprile 2020, con efficacia temporale da lunedì 4 maggio 2020 a domenica 17 maggio 2020<sup>173</sup>.

Brevemente, sono stati consentiti gli spostamenti nel territorio della Regione di appartenenza, ma solo per motivi di lavoro, di salute, necessità o visita ai congiunti<sup>174</sup>; consentiti gli spostamenti fuori dal territorio regionale per motivi di lavoro, di salute, di urgenza e per il rientro presso propria abitazione<sup>175</sup>; consentito l'accesso alle ville, ai parchi e ai giardini pubblici, nel rispetto della distanza e contingentando l'ingressi alle aree gioco (con la possibilità che i Sindaci vietino l'ingresso nel caso di impossibilità di rispetto delle norme di sicurezza)<sup>176</sup>; consentite le cerimonie funebri con la partecipazione estesa ai congiunti fino a un massimo di quindici persone, nel rispetto della distanza di un metro e dell'impiego delle mascherine<sup>177</sup>; consentite le sessioni di allenamento a porte chiuse degli atleti di sport individuali<sup>178</sup>; consentita la riapertura delle attività produttive, industriali e commerciali individuate dall'allegato 3, con possibilità di svolgere le attività propedeutiche alla riapertura, quali la sanificazione degli ambienti, già a partire dal 27 aprile 2020<sup>179</sup>. Con il d.P.C.M. in questione è stato imposto l'obbligo dell'utilizzo delle mascherine sui mezzi di trasporto pubblico<sup>180</sup>. Se da un lato, infine, è stata protratta la sospensione delle attività di ristorazione, è stata altresì consentita sia alla ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, sia quella con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro e il divieto sia di consumare i prodotti nei locali sia di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi<sup>181</sup>.

<sup>172</sup> La nota dell'Assessorato Regionale alla Cultura, al Turismo e al Commercio del 20 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>173</sup> Cfr. art. 10 d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>174</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. a) d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> Cfr. art. art. 1 co. 1 lett. e) d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>177</sup> Cfr. art. art. 1 co. 1 lett. f) d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>178</sup> Cfr. art. art. 1 co. 1 lett. g) d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>179</sup> Cfr. art. art. art. 2, in part. co. 1 e 9 d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>180</sup> Cfr. art. 7 d.P.C.M. 26 aprile 2020.

<sup>181</sup> Cfr. art. 1 co. 1 lett. aa).

A fronte di tale atto, la Regione Piemonte è intervenuta nuovamente in materia. Con l'ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 49 del 30 aprile 2020<sup>182</sup>, sono state introdotte misure, con efficacia temporale da lunedì 4 maggio a domenica 17 maggio 2020, che innovano quelle previste nelle ordinanze n. 34 del 21 marzo 2020, n. 35 del 29 marzo 2020, n. 39 del 6 aprile 2020, n. 40 del 7 aprile 2020 e n. 43 del 13 aprile 2020. Il criterio generale è il rispetto rigoroso del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, con alcune eccezioni. È stato consentito il servizio di asporto per le attività di bar, pub, ristoranti, gelaterie e pasticcerie, dietro comunicazione al Comune, in tutto il territorio della Regione<sup>183</sup>, ad eccezione del Comune di Torino per il quale tale attività è consentita da sabato 9 maggio 2020<sup>184</sup>. Viene fatto salvo il potere del Sindaco di vietare nel proprio Comune, o delimitare su parti di esso, tali attività in presenza di specifiche motivazioni di carattere sanitario o in caso del mancato rispetto delle disposizioni del d.P.C.M. 26 marzo 2020<sup>185</sup>. Viene consentita l'attività di asporto – la quale deve avvenire in orario 6-21, fatto salvo il potere dei Sindaci di stabilire orari più restrittivi<sup>186</sup> e pena la sospensione dell'attività di asporto, da parte del Sindaco, in caso di inadempienza da parte delle singole attività delle prescrizioni di cui al d.P.C.M. 26 aprile 2020 e dell'ordinanza regionale in esame<sup>187</sup> – tuttavia con il divieto sia di consumare prodotti all'interno dei locali, sia di sostare nelle immediate vicinanze dell'esercizio<sup>188</sup>. In quest'ultimo caso, deve esservi il rispetto della distanza minima di due metri in coda in attesa dell'ingresso<sup>189</sup>; i prodotti devono essere ordinati da remoto e il ritiro dei prodotti deve avvenire per appuntamenti dilazionati nel tempo, evitando in tal modo assembramenti all'esterno<sup>190</sup>; è consentito l'ingresso nel locale di un cliente per volta<sup>191</sup>; è permesso l'asporto in quegli esercizi di ristorazione per i quali sia prevista la consegna diretta al cliente nel veicolo<sup>192</sup>; sia il personale sia la clientela devono indossare la mascherina<sup>193</sup> e devono rispettare la distanza di due metri<sup>194</sup>.

### **3.1.16. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 50 del 2 maggio 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 50 del 2 maggio 2020 è

<sup>182</sup> L'ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>183</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>184</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>185</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>186</sup> Cfr. punto 4 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>187</sup> Cfr. punto 5 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>188</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>189</sup> Cfr. punto 3 lett. a) ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>190</sup> Cfr. punto 3 lett. b) ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> Cfr. punto 3 lett. c) ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>193</sup> Cfr. punto 3 lett. d) ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

<sup>194</sup> Cfr. punto 3 lett. e) ordinanza cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.



stata adottata l'ordinanza regionale<sup>195</sup> con la quale è stata sostituita l'ordinanza cui al DPGR n. 43 del 13 aprile 2020 e integrata quella cui al DPGR n. 49 del 30 aprile 2020.

Con decorrenza da lunedì 4 maggio a domenica 17 maggio 2020, tale ordinanza ha imposto

l'obbligo, in attuazione al d.P.C.M. 26 aprile 2020, sull'intero territorio regionale, per tutte le persone – ad eccezione dei bambini di età inferiore a sei anni e dei soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso<sup>196</sup> – di indossare la mascherina nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto, e in ogni caso in tutte le circostanze nelle quali non sia possibile garantire il mantenimento della distanza di sicurezza<sup>197</sup>. Tale atto ha espressamente sottolineato il mantenimento del divieto di ingresso ai visitatori in tutte le strutture pubbliche e private, convenzionate ed equiparate al Servizio sanitario nazionale, e in tutte le strutture socio-assistenziali indicate dal d.P.C.M. del 26 Aprile 2020, salvo i soli casi indicati dalla direzione sanitaria della struttura<sup>198</sup>. Sempre facendo esplicito riferimento alle previsioni contenute nel d.P.C.M. del 26 aprile 2020, l'ordinanza in esame ha stabilito, da un lato, che l'accesso alle attività commerciali aperte dovesse essere limitato ad un solo componente del nucleo familiare, salvo comprovati motivi di assistenza che richiedano l'accompagnamento di altra persona<sup>199</sup>; dall'altro che mercati dovessero garantire specifiche modalità di accesso scagionato per evitare assembramenti (anche attraverso l'utilizzo di transenne, e comunque sempre alla presenza della Polizia Locale o della Protezione Civile o di Associazioni individuate dal Sindaco), limitando l'accesso ad un singolo componente per nucleo familiare – salvo comprovati motivi che richiedano l'accompagnamento<sup>200</sup>. L'atto regionale ha consentito l'accesso agli Uffici Giudiziari, previa rilevazione della temperatura corporea e con l'obbligo per chiunque di indossare protezioni delle vie respiratorie<sup>201</sup>. Parimenti sono stati consentiti sia l'allenamento e l'addestramento di cavalli – da svolgersi con modalità individuale da parte dei proprietari o affidatari degli animali, e nei maneggi autorizzati all'interno del territorio della Regione Piemonte, sempre nel rispetto delle prescrizioni attualmente in vigore in materia di distanziamento sociale<sup>202</sup> – sia l'attività di toelettatura di animali di compagnia – a condizione che il servizio sia svolto su appuntamento, senza il contatto diretto tra le persone e ga-

<sup>195</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>196</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>197</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>198</sup> Cfr. punto 5 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>199</sup> Cfr. punto 7 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>200</sup> Cfr. punto 8 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>201</sup> Cfr. punto 12 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>202</sup> Cfr. punto 13 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020. Precisa tale punto 13: «*[i]n particolare dovranno essere osservate le seguenti ulteriori prescrizioni: a) il cavaliere non può intrattenersi più di 120 minuti; b) l'impianto deve garantire una superficie minima di mq 500 per ciascun binomio; c) se il cavaliere è minore deve essere accompagnato o munito di delega dei genitori se affidato a terzi.*».

rantando il distanziamento sociale<sup>203</sup>. È stato consentito, infine, ai residenti della Regione Piemonte lo spostamento individuale nel territorio regionale per raggiungere le seconde case, in affitto o di proprietà, con obbligo di rientro giornaliero, *«all'esclusivo fine dello svolgimento delle sole attività di manutenzione e riparazione necessarie per la tutela delle condizioni di sicurezza e conservazione del bene oltre che per motivi indifferibili ed a carattere di urgenza (decadenza di locazioni ed affitti)»*<sup>204</sup>.

### **3.1.17. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 57 del 17 maggio 2020**

A seguito dell'approvazione del d.P.C.M. 17 maggio 2020, con il quale è stata disciplinata la c.d. fase due di ripresa delle attività economiche e sociali, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 57 del 17 maggio 2020 è stata adottata l'ordinanza regionale<sup>205</sup> con la quale è stata disciplinata la riapertura delle attività sul territorio piemontese, con decorrenza dal 18 maggio al 24 maggio 2020.

In particolare, sono stati consentiti gli spostamenti all'interno del territorio regionale<sup>206</sup>, con l'obbligo di utilizzo per tutti i cittadini, sull'intero territorio regionale, idonee protezioni delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico (inclusi i mezzi di trasporto pubblico), e in tutti i luoghi e le occasioni in cui fosse possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza. Tale obbligo non si applicava ai bambini di età inferiore a sei anni, ai soggetti con forme di disabilità o con patologie non compatibili con l'uso continuativo dei dispositivi di protezione individuale<sup>207</sup>. In ogni caso, risultava vietata ogni forma di assembramento sia in luoghi pubblici sia in quelli privati<sup>208</sup>.

Correlativamente, in capo a tutti i soggetti con febbre superiore ai 37,50 °C, o con sintomi compatibili da infezione da COVID-19 era stabilito l'obbligo di rimanere presso il proprio domicilio, limitando il più possibile rapporti con le altre persone e contattando il proprio medico curante<sup>209</sup>.

Per quanto attiene alle strutture pubbliche, l'ordinanza ha stabilito che le strutture sanitarie dovessero attuare un monitoraggio dei lavoratori tramite la rilevazione della temperatura corporea prima del turno di lavoro<sup>210</sup>, mentre rimanesse in vigore il divieto di ingresso ai visitatori in tutte le strutture pubbliche, private, conven-

---

<sup>203</sup> Cfr. punto 14 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>204</sup> Punto 15 ordinanza cui al DPGR n. 50 del 2 maggio 2020.

<sup>205</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020 è consultabile in <https://cesidap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>206</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>207</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020. In relazione al punto 3, il punto 4 stabiliva: *«ai fini di cui al precedente punto 3) possono essere utilizzate mascherine di comunità, ovvero mascherine monouso o mascherine lavabili, anche auto-prodotte, in materiali multistrato idonei a fornire una adeguata barriera e, al contempo, che garantiscano comfort e respirabilità, forma e aderenza adeguate che permettano di coprire dal mento al di sopra del naso; l'utilizzo delle mascherine di comunità si aggiunge alle altre misure di protezione finalizzate alla riduzione del contagio (come il distanziamento fisico, l'igiene costante e accurata della mani) che restano invariate e prioritarie»*.

<sup>208</sup> Cfr. punto 5 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>209</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>210</sup> Cfr. punto 6 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

zionate ed equiparate del servizio sanitario nazionale e nelle strutture socio-assistenziali (ad eccezione di specifici casi indicati dalla direzione sanitaria della struttura)<sup>211</sup>. Nei tribunali, invece, l'accesso era consentito previa rilevazione della temperatura corporea e con l'obbligo per chiunque di indossare protezioni delle vie respiratorie<sup>212</sup>.

Relativamente alle attività commerciali, posto che, con l'espreso intento di impedire la permanenza delle persone per motivi di gioco all'interno dei locali, è stato mantenuto il blocco delle slot machine e di monitor e televisori<sup>213</sup> da parte degli esercenti, l'ordinanza in questione ha stabilito la riapertura – a condizione del rispetto sia del d.P.C.M. del 17 maggio 2020 sia delle *Linee di indirizzo per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive* allegate al DPGR in esame<sup>214</sup> – delle attività<sup>215</sup>:

- delle strutture turistico-ricettive, con effetto dal 18 maggio 2020<sup>216</sup>;
- del settore della cura della persona, con effetto dal 18 maggio 2020<sup>217</sup>;
- del commercio al dettaglio, con effetto dal 18 maggio 2020<sup>218</sup>;
- di musei e dei luoghi della cultura, con effetto dal 18 maggio 2020<sup>219</sup>;
- sportive all'aria aperta in forma individuale rispettando la distanza minima di due metri, nell'ambito dei rispettivi impianti sportivi, centri e siti sportivi, con effetto dal 18 maggio<sup>220</sup>;
- di riattivazione dei tirocini extra-curricolari in presenza, già sospesi ed eventualmente riattivati in modalità di *smart working*, nel territorio regionale, a condizione della presenza di una organizzazione degli spazi tale da ridurre al massimo il rischio di prossimità e di aggregazione e dell'adozione di misure organizzative di prevenzione e protezione, (contestualizzate al settore produttivo di riferimento e anche avuto riguardo alle specifiche esigenze delle persone con disabilità), con effetto dal 18 maggio 2020<sup>221</sup>;

<sup>211</sup> Cfr. punto 8 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>212</sup> Cfr. punto 7 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>213</sup> Cfr. punto 9 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>214</sup> Anche le attività di apertura degli uffici aperti al pubblico e di manutenzione del verde dovevano essere effettuate nel rispetto di tali *Linee di indirizzo*. Cfr. punti 18 e 19 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020. In base all'ordinanza *de qua* risultavano consentite altresì le attività di allenamento e addestramento di animali nelle strutture di ricovero e custodia da parte dei proprietari e degli affidatari, così come il servizio di custodia di animali d'affezione e le attività che riguardano le adozioni. Cfr. punti 24 e 25 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>215</sup> L'ordinanza in questione ha previsto che i Comuni, nell'ambito dei rispettivi poteri, potessero consentire orari di apertura tali da favorire la più ampia operatività delle attività commerciali e di servizio alla persona. Cfr. punto 10 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>216</sup> Cfr. punto 14 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>217</sup> Cfr. punto 15 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>218</sup> Cfr. punto 16 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>219</sup> Cfr. punto 20 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>220</sup> La ripresa dell'attività sportiva individuale all'aria aperta era sottoposta ad alcune condizioni. Cfr. punto 28 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>221</sup> In base all'ordinanza, l'avvio del tirocinio extra-curricolare doveva essere effettuato in presenza dei consensi da parte del tirocinante, del soggetto ospitante e del soggetto promotore o ente formativo. Inoltre, in caso di impossibilità di garantire adeguatamente le distanze di sicurezza nei locali dell'impresa ospitante, i tirocini extra-curricolari dovevano essere eccezionalmente proseguiti in modali-

- di attivazione di nuovi cantieri di lavoro e la riattivazione di quelli eventualmente sospesi e riattivazione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate, con effetto da 18 maggio 2020<sup>222</sup>;
- dei mercati alimentari anche non strettamente di tipo non alimentare, con effetto dal 20 maggio 2020<sup>223</sup>;
- dei servizi di ristorazione, con effetto dal 23 maggio 2020<sup>224</sup>.

Se, da un lato, il provvedimento in esame ha consentito le consegne a domicilio per ogni settore merceologico<sup>225</sup>, dall'altro ha disciplinato puntualmente le condizioni per consentire l'attività di asporto<sup>226</sup>. Innanzitutto, le attività da asporto potevano avvenire in una precisa fascia oraria (dalle 6 alle 22 – fatto salvo il potere dei Sindaci di stabilire orari più restrittivi). In secondo luogo, per avviare il servizio era necessario dare comunicazione al Comune di appartenenza – e il Sindaco competente poteva decidere di vietare tale attività nel proprio comune, o delimitarla su parti di esso, a fronte di specifiche motivazioni di carattere sanitario ovvero ove non fosse possibile assicurare il rispetto della disciplina dell'ordinanza in questione. Infine, in capo ai titolari delle attività vi era l'obbligo di far rispettare alcuni divieti (es. il divieto di consumare prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi) e di far rispettare alcuni comportamenti (es. far mantenere la distanza minima di due metri sia nel momento della coda in attesa dell'ingresso, sia in ogni atto e movimento tra gli addetti alla vendita e la clientela all'interno del locale; far indossare la mascherina sia ai clienti sia al personale). A fronte del mancato rispetto delle predette prescrizioni, i Sindaci potevano procedere alla sospensione dell'attività di asporto. In ogni caso, risultava consentito l'asporto in quegli esercizi di ristorazione per la consegna al cliente direttamente dal veicolo.

L'ordinanza in esame, inoltre, ha consentito sia la riapertura di parchi e giardini – con orari di apertura e modalità di accesso definiti dalle singole amministrazioni Comunali territorialmente competenti<sup>227</sup> alle quali spettavano altresì la definizione delle modalità di accesso e gli orari di apertura dei cimiteri<sup>228</sup> – sia la celebrazione di cerimonie religiose con la partecipazione di persone<sup>229</sup>.

---

tà di *smart working* fino alla fine dello stato di emergenza sul territorio nazionale. Cfr. punto 26 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>222</sup> Le condizioni per tale attivazione o riattivazione sono le medesime di quelle cui al punto 26. Cfr. punto 27 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>223</sup> Cfr. punto 17 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>224</sup> Cfr. punto 13 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>225</sup> Ciò nel rispetto dell'«osservanza delle norme igienico-sanitarie, della disciplina del settore commercio e della normativa fiscale». Cfr. punto 11 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>226</sup> Cfr. punto 12 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>227</sup> Cfr. punto 23 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>228</sup> Cfr. punto 22 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

<sup>229</sup> E ciò nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni di cui agli allegati da I-VII del d.P.C.M. del 17 maggio 2020. Cfr. punto 21 ordinanza cui al DPGR n. 57 del 17 maggio 2020.

### 3.1.18. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 58 del 18 maggio 2020

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 58 del 18 maggio 2020 è stata adottata l'ordinanza regionale<sup>230</sup> con la quale è stata revocata l'ordinanza adottata il giorno prima con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 57 del 17 maggio 2020.

Posta la sua decorrenza dal 18 maggio al 24 maggio 2020, tale nuova ordinanza è intervenuta modificando le precedenti previsioni relative:

- al divieto di assembramento, precisando che esso deve avvenire nel rispetto del d.P.C.M. del 17 maggio 2020<sup>231</sup>;
- all'attività di asporto, la quale può avvenire alle condizioni e con le modalità precedentemente descritte ma fino alla data del 22 maggio 2020 compreso<sup>232</sup>;
- all'esercizio dell'attività sportiva, introducendo la previsione secondo cui essa può avvenire fatto salvo quanto previsto dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020<sup>233</sup>.

### 3.1.19. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 63 del 22 maggio 2020

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 63 del 22 maggio 2020 è stata approvata l'ordinanza regionale<sup>234</sup> con cui è stata revocata l'ordinanza adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 58 del 18 maggio 2020. Con efficacia dal 23 maggio 2020 al 14 giugno 2020, l'ordinanza n. 63 del 2020 ha modificato la n. 58 del 2020 per alcuni punti.

Innanzitutto, tale ordinanza ha esteso l'obbligo dell'utilizzo di «idonee protezioni delle vie respiratorie» nelle aree pertinenziali all'aperto e al chiuso dei centri commerciali, oltre ai precedenti casi di luoghi chiusi accessibili al pubblico, compresi i mezzi di trasporto e in tutte quelle ipotesi nella quale non fosse possibile garantire il rispetto della distanza di sicurezza. A tale obbligo non dovevano sottostare i bambini di età inferiore ai sei anni, le persone con disabilità o patologie non compatibili con l'uso dei mezzi di protezione delle vie respiratorie<sup>235</sup>.

In secondo luogo, il provvedimento in esame ha previsto che l'orario massimo di chiusura degli esercizi avente ad oggetto attività di somministrazione, anche effettuate per mezzo dei distributori automatici, ad eccezione di quelle situate negli ospedali, negli aeroporti e nelle autostrade<sup>236</sup>, fosse fissato alle ore 1:00 del matti-

<sup>230</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 58 del 18 maggio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>231</sup> Cfr. punto 5 ordinanza cui al DPGR n. 58 del 18 maggio 2020.

<sup>232</sup> Cfr. punto 12 ordinanza cui al DPGR n. 58 del 18 maggio 2020.

<sup>233</sup> Cfr. punto 28 ordinanza cui al DPGR n. 58 del 18 maggio 2020.

<sup>234</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 63 del 22 maggio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>235</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 63 del 22 maggio 2020.

<sup>236</sup> Cfr. punto 12 ordinanza cui al DPGR n. 63 del 22 maggio 2020.

no. Conseguentemente, onde consentire il rispetto della disciplina del d.P.C.M. del 17 maggio 2020, ai Sindaci veniva data la facoltà di regolamentare tale attività in modo più rigoroso in base a una maggior adeguatezza rispetto alla singola situazione e territorio del caso<sup>237</sup>.

### **3.1.20. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 64 del 27 maggio 2020**

A pochi giorni dall'emanazione dell'ordinanza adottata con DPGR n. 63 del 22 maggio 2020, stante la necessità di una sua integrazione, con Decreto del Presidente della Giunta Regione è stata approvata l'ordinanza n. 64 del 27 maggio 2020<sup>238</sup>.

L'ordinanza *de qua* ha arricchito la precedente ordinanza aggiungendo il puntuale obbligo di indossare idonee protezioni delle vie respiratorie dalle ore 0:00 del giorno venerdì 29 maggio 2020 alle ore 24:00 del giorno martedì 2 giugno 2020 (ponte della Festa della Repubblica) in tutti i luoghi pubblici all'aperto dei centri abitati del territorio regionale<sup>239</sup>.

In relazione alle attività di ristorazione, il provvedimento ha precisato, inoltre, che sulla base delle *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive*, recepite dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020 fosse necessario l'impiego delle idonee protezioni delle vie respiratorie in tutti i casi in cui i clienti non fossero seduti al tavolo<sup>240</sup>.

### **3.1.21. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 65 del 28 maggio 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 65 del 28 maggio 2020, è stata adottata l'ordinanza<sup>241</sup> con la quale – salvo che il fatto costituisca reato – è stata imposta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 (senza l'applicazione delle sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 c.p. o da altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità), nell'ipotesi di violazione delle misure previste dall'ordinanza cui al Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 64 del 27 maggio 2020, così come stabilito dal decreto legge n. 33 del 16 maggio 2020. Qualora il mancato rispetto delle predette misure avvenisse mediante l'utilizzo di un veicolo, la sanzione *supra* è

---

<sup>237</sup> Cfr. punto 11 ordinanza cui al DPGR n. 63 del 22 maggio 2020.

<sup>238</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 64 del 27 maggio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>239</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 64 del 27 maggio 2020. Tale punto precisava che l'obbligo in questione non si applicasse ai bambini di età inferiore a sei anni, ai soggetti con forme di disabilità o con patologie non compatibili con l'uso continuativo dei dispositivi di protezione individuale e allo svolgimento di attività motoria e sportiva effettuata nel rispetto della distanza di sicurezza. Inoltre, ai sensi del punto 5, veniva stabilito che fosse «*comunque, fatta salva la potestà dei Sindaci di adottare propri provvedimenti di regolamentazione anche diversi da quanto previsto dal precedente punto l), sulla base delle esigenze e delle caratteristiche specifiche dei loro Comuni.*

<sup>240</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 64 del 27 maggio 2020.

<sup>241</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 65 del 28 maggio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

aumentata fino a un terzo<sup>242</sup>.

La sanzione prevista da tale ordinanza sarà richiamata anche nelle ordinanze regionali successive<sup>243</sup>.

### **3.1.22. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 66 del 5 giugno 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 66 emanato in data 5 giugno 2020, sono state introdotte alcune previsioni con effetto dal 6 giugno 2020<sup>244</sup>.

Da un lato, è stata consentita la apertura di stabilimenti balneari e spiagge, nel rispetto di quanto stabilito dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020 e dalla scheda tecnica *Attività turistiche (stabilimenti balneari e spiagge)* contenuta nelle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive* allegata al provvedimento in questione<sup>245</sup>. Dall'altro, nel rispetto di quanto

previsto dalla scheda tecnica *Formazione professionale* contenuta nelle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive* allegata sub 2 all'ordinanza, è stata consentita la ripartenza dei corsi di formazione professionale in presenza in tutte quelle ipotesi nelle quali non fosse possibile porli in essere a distanza<sup>246</sup>. L'ordinanza in questione ha altresì previsto che i Sindaci competenti potessero disciplinare, tramite ordinanza, la riapertura delle attività di giostre e luna park, nel rispetto della scheda tecnica *Parchi tematici e di divertimento* contenuta nelle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive* allegata all'ordinanza<sup>247</sup>. Infine, il provvedimento in questione ha consentito anche la riapertura degli impianti a fune (vale a dire degli impianti di risalita), nel rispetto della scheda tecnica *Impianti a fune* allegata sub 4<sup>248</sup>.

### **3.1.23. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 68 del 13 giugno 2020**

A seguito del d.P.C.M. 11 giugno 2020, con il quale l'Esecutivo ha autorizzato la ripresa di ulteriori attività – fra cui sale giochi, sale scommesse, sale bingo, centri benessere, centri estivi, spettacoli aperti al pubblico, ecc. – con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 68 del 13 giugno 2020 è stata adottata l'ordinanza<sup>249</sup> con la quale è stata revocata quella approvata con DPGR n. 66 del 5 giugno 2020, con effetto dal 15 giugno al 14 luglio 2020.

Le previsioni introdotte dall'ordinanza in esame hanno adeguato sul piano ge-

<sup>242</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 65 del 28 maggio 2020.

<sup>243</sup> Per tale ragione, nel commento alle successive ordinanze l'aspetto relativo alla sanzione non verrà più richiamato.

<sup>244</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>245</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.

<sup>246</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.

<sup>247</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.

<sup>248</sup> Cfr. punto 4 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.

<sup>249</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

nerale le disposizioni dei DPGR subito sopra analizzati. Sul piano particolare, invece, tale provvedimento ne ha introdotte alcune altre.

Nello specifico, l'ordinanza in esame ha consentito che sul territorio piemontese venissero praticate attività ludiche, ricreative ed educative per i bambini e adolescenti fino a 17 anni, a condizione che esse avvenissero in strutture chiuse o all'aria aperta e con l'ausilio di operatori, e con l'obbligo di adozione di appositi protocolli di sicurezza predisposti in conformità alle disposizioni regolamentari deliberate dalla Giunta Regionale piemontese<sup>250</sup>.

Nel provvedimento *de quo*, è stata disposta la riapertura di tutte quelle attività rese consentite dal d.P.C.M. 11 giugno approvato pochi giorni prima, e di cui si è dato cenni all'inizio del sottoparagrafo: fra tali attività consentite, quelle di sale gioco, sale scommesse, sale bingo<sup>251</sup>; quelle di spettacoli aperti al pubblico in sale teatrali, sale da concerto, sale cinematografiche e in altri spazi anche all'aperto<sup>252</sup>; quelle di centri benessere, di centri termali, di centri culturali e di centri sociali<sup>253</sup> – nel rispetto sia dello stesso d.P.C.M. 11 giugno 2020, sia delle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative* allegate all'ordinanza.

L'ordinanza in questione, inoltre, ha imposto che l'accesso dei parenti e dei visitatori a residenze sanitarie assistite, strutture di ospitalità e lungo degenza, e strutture simili, venissero

limitati nelle sole ipotesi indicati dalla direzione sanitaria della struttura<sup>254</sup>. Quest'ultima, in ogni caso, è tenuta ad adottare le misure necessarie a prevenire possibili trasmissioni di infezione, nel rispetto del d.P.C.M. del 11 giugno 2020<sup>255</sup>.

dire degli impianti di risalita), nel rispetto della scheda tecnica *Impianti a fune* allegata sub 4<sup>256</sup>.

### 3.1.24. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 72 del 29 giugno 2020

Poche settimane dopo, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 72 del 29 giugno 2020 è stata adottata l'ordinanza<sup>257</sup> con la quale è stata parzialmente revocata e integrata di quella emanata con DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

Con decorrenza a partire dal 30 giugno 2020, e con effetto fino al 14 luglio 2020, tale ordinanza ha revocato le precedenti disposizioni<sup>258</sup> relative al divieto di svolgere le attività di formazione in presenza se non nelle ipotesi nelle quali ciò

<sup>250</sup> Cfr. punto 8 ordinanza cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

<sup>251</sup> Cfr. punto 13 ordinanza cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

<sup>252</sup> Cfr. punto 14 ordinanza cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

<sup>253</sup> Cfr. punto 18 ordinanza cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020. Tale punto precisa che è «*fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza che sono erogate nel rispetto della vigente normativa*».

<sup>254</sup> Cfr. punto 20 ordinanza cui al DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

<sup>255</sup> *Ibidem*.

<sup>256</sup> Cfr. punto 4 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.

<sup>257</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 72 del 29 giugno 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>258</sup> Cfr. punti 28 e 29 ordinanza cui al DPGR n. 66 del 5 giugno 2020.



non era materialmente possibile – si pensi al caso della verifica di apprendimento che non potesse essere svolta a distanza a fronte dell'impiego di macchinari o attrezzature, strumenti per la cui valutazione si richiedono prove di simulazione lavorative o professionali in presenza<sup>259</sup>. Un parallelo allargamento dei margini di esercizio di alcune attività viene previsto altresì per quelle di luna park, circhi, parchi tematici<sup>260</sup>, nonché quelle poste in essere dalle professioni della montagna (guide alpine, maestri di sci, gestori di rifugi) e dalle guide turistiche<sup>261</sup>.

### **3.1.25. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 75 del 3 luglio giugno 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 75 del 3 luglio 2020, è stata approvata l'ordinanza<sup>262</sup> con la quale è stata nuovamente integrata quella adottata con DPGR n. 68 del 13 giugno 2020. Le previsioni contenute nel DGPR n. 75 del 3 luglio 2020 hanno efficacia fino al 14 luglio 2020.

Tale nuova ordinanza ha stabilito l'apertura di sale da ballo, discoteche e locali assimilati, a con la condizione che l'attività di ballo sia svolta esclusivamente in spazi esterni, con effetto dal 9 luglio 2020, e nel rispetto del d.P.C.M. del 11 giugno 2020 e delle relative *Linee Guida*<sup>263</sup>.

Il provvedimento in questione ha reso consentita, con efficacia dal 10 luglio 2020, la ripresa del trasporto a pieno carico nelle linee extraurbane limitatamente ai posti a sedere per il settore del trasporto pubblico regionale/locale di linea ferroviario, automobilistico extraurbano, nonché del trasporto pubblico non di linea. La ripresa di tali attività, stabilisce l'ordinanza, deve avvenire nel rispetto della disciplina nazionale (decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 e d.P.C.M. del 11 giugno 2020) e delle relative «*Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico*» approvate in sede di Conferenza Unificata<sup>264</sup>.

L'ordinanza cui al GDPR n. 75 del 2020, infine, ha reso altresì consentito l'accesso ai locali di qualsiasi attività sospesa ai fini dello svolgimento di lavori, di vigilanza, manutenzione, pulizia e sanificazione nonché per la ricezione in magazzino di beni e forniture<sup>265</sup>.

### **3.1.26. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 76 del 11 luglio giugno 2020**

<sup>259</sup> Cfr. punti 1 e 2 ordinanza cui al DPGR n. 72 del 29 giugno 2020. Il punto 2 precisa come l'attività di formazione teorica in aula possa essere posta in essere altresì dalle scuole private.

<sup>260</sup> Cfr. punti 3 e 4 ordinanza cui al DPGR n. 72 del 29 giugno 2020.

<sup>261</sup> Cfr. punti 5 e 6 ordinanza cui al DPGR n. 72 del 29 giugno 2020.

<sup>262</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 75 del 3 luglio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>263</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 75 del 3 luglio giugno 2020.

<sup>264</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 75 del 3 luglio giugno 2020.

<sup>265</sup> Cfr. punto 3 ordinanza cui al DPGR n. 75 del 3 luglio giugno 2020. Tale punto precisa che tali attività sono da svolgersi «nel rispetto delle misure di prevenzione previste dal d.P.C.M. del 11 giugno 2020 e del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 68 del 13 giugno 2020».

A fronte dell'approvazione, in data 9 luglio 2020, delle nuove *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative*, da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 76 del 11 luglio 2020, nonché in considerazione dei pareri favorevoli rilasciati dall'Assessorato regionale alla Sanità e dagli esperti dei gruppi di lavoro tecnico-scientifici relativi alla situazione epidemiologica, è stata approvata l'ordinanza<sup>266</sup> con tramite cui sono state introdotte ulteriori integrazioni all'ordinanza adottata con DPGR n. 68 del 13 giugno 2020.

In particolare, l'ordinanza ha consentito sia lo svolgimento di attività ludiche con carte da gioco<sup>267</sup>, sia la messa a disposizione di giornali cartacei per pubblica lettura<sup>268</sup> – entrambe da porre in essere in conformità alla scheda tecnica *Circoli culturali e ricreativi* contenute nelle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative* allegate all'ordinanza *de qua*.

Il provvedimento ha imposto che le attività ludiche con carte da gioco dovessero essere esercitate nel rispetto di alcune condizioni: utilizzo obbligatorio della mascherina; utilizzo consigliato di guanti monouso; igienizzazione obbligatoria frequente di mani e di superfici di gioco; rispetto obbligatorio del distanziamento fisico di almeno un metro sia tra i giocatori dello stesso tavolo sia tra i giocatori di tavoli vicini<sup>269</sup>.

L'ordinanza in esame ha posto altresì condizioni per la consultazione dei quotidiani e dei giornali per pubblica lettura: l'obbligo, in capo ai gestori dei locali, di assicurare la sanificazione delle mani da parte degli utenti sia prima sia dopo il contatto con i giornali, nonché l'obbligo di indossare la mascherina durante la lettura e la manipolazione dei giornali cartacei<sup>270</sup>.

### **3.1.27. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 77 del 15 luglio 2020**

Con l'emanazione del d.P.C.M. 14 luglio 2020, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha prorogato le disposizioni del d.P.C.M. 11 giugno 2020 fino alla data del 31 luglio 2020.

Conseguentemente, anche in Piemonte è stata avvertita la necessità di prorogare le previsioni delle ordinanze in vigore fino quel momento.

E ciò è stato fatto con l'approvazione dell'ordinanza adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 77 del 15 luglio 2020<sup>271</sup>. Con questo provvedimento sono state prorogate fino al 31 luglio le ordinanze n. 68 del 13 giugno, n.

---

<sup>266</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 76 del 11 luglio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>267</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 76 del 11 luglio giugno 2020.

<sup>268</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 76 del 11 luglio giugno 2020.

<sup>269</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 76 del 11 luglio giugno 2020.

<sup>270</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 76 del 11 luglio giugno 2020, il quale puntualizza: «raccomandato di mettere a disposizione più copie dei quotidiani cartacei, rimuovendole al termine della giornata [...]».

<sup>271</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 77 del 15 luglio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

72 del 29 giugno, n. 75 3 luglio e n. 76 del 11 luglio del 2020<sup>272</sup>.

### **3.1.28. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 82 del 17 luglio 2020**

Due giorno dopo l'adozione dell'ordinanza cui al DPGR n. 77 del 2020, venne approvato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 82 del 17 luglio 2020. Con tale atto è stata emessa l'ordinanza<sup>273</sup> che ha recepito due importanti pareri<sup>274</sup>. Da un lato, il parere emanato il 7 luglio 2020 dal Gruppo di lavoro di esperti a supporto dell'Assessore regionale alla Sanità, parere favorevole all'applicazione in Piemonte delle linee guida per la ripresa degli sport di squadra della Conferenza delle Regioni approvate il 25 giugno 2020; dall'altro, il parere emanato l'8 luglio 2020 dal Coordinatore del piano regionale della Prevenzione e del Responsabile del settore Programmazione dei servizi sanitari e socio sanitari della Regione Piemonte relativo alla conferma della compatibilità della situazione epidemiologica piemontese con la ripresa degli sport di contatto e squadra nel rispetto delle regole previste dalle linee guida, di pari oggetto, approvate dalla Conferenza delle Regioni in data 25 giugno 2020.

L'ordinanza in esame ha così autorizzato, con effetto dal 18 luglio 2020 e fino al 31 luglio 2020, gli sport di contatto e squadra, nel rispetto della scheda *Proposta alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la ripresa degli sport di contatto e squadra* allegata<sup>275</sup>.

### **3.1.29. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 84 del 31 luglio 2020**

Il 30 luglio 2020 è stato emanato il decreto legge n. 83, con il quale le disposizioni contenute nei decreti legge 25 marzo 2020, n. 19 e 16 maggio 2020, n. 33 sono state prorogate a far data dal 31 luglio 2020 fino al 15 ottobre 2020. Per tale ragione, con l'emanazione del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 84

<sup>272</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 77 del 15 luglio giugno 2020. Il punto 1 invece precisa: «dal 15 luglio 2020, ai sensi del combinato disposto fra l'articolo 1, comma 1, lettera ii, del d.P.C.M. del 11 giugno 2020 e l'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, per il trasporto pubblico regionale-locale extraurbano è autorizzata la deroga all'obbligo di distanziamento interpersonale di almeno un metro e al coefficiente di riempimento dei mezzi fissato dal d.P.C.M. del 11 giugno 2020, consentendo l'occupazione del 100% dei posti "seduti" per i quali il mezzo di trasporto è omologato, fermo restando il rigoroso rispetto delle "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico" allegate sub 1 al d.P.C.M. del 14 luglio 2020 e delle linee guida regionali allegate sub 1 al presente Decreto, richiamando le Autorità vigilanti al puntuale sanzionamento dei comportamenti difformi, in particolare per quanto riguarda il mancato rispetto dell'obbligo di regolare utilizzo della mascherina e del divieto di trasporto di viaggiatori in piedi».

<sup>273</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 82 del 17 luglio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>274</sup> E considerando altresì il documento *Monitoraggio Fase 2 Report 9* del 14 luglio 2020 adottato dal Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità, con il quale si è dato conferma che il Piemonte fosse una regione a basso rischio epidemiologico e con un andamento settimanale dei contagi in continuo calo.

<sup>275</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 82 del 17 luglio 2020.

del 31 luglio 2020, è stata adottata l'ordinanza<sup>276</sup> tramite cui è stata prorogata – fino al 10 agosto 2020 – l'efficacia dei sopra analizzati DPGR n. 68 del 13 giugno 2020, n. 72 del 29 giugno 2020, n. 75 del 3 luglio 2020, n. 76 del 11 luglio 2020, n. 77 del 14 luglio 2020, e n. 82 del 17 luglio 2020<sup>277</sup>.

### **3.1.30. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 85 del 10 agosto 2020**

Tre giorni dopo l'emanazione del d.P.C.M. 7 agosto 2020, decreto tramite cui il Governo ha prorogato fino al 7 settembre le misure di contenimento della lotta c.d. Corona virus, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 85 del 10 agosto 2020, è stata adottata l'ordinanza<sup>278</sup> la quale ha esteso dall'11 agosto fino alla data del 7 settembre l'efficacia della misure piemontesi in vigore, precedentemente analizzate, in materia di prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica.

### **3.1.31. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 88 del 27 agosto 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 88 del 27 agosto 2020, è stata adottata l'ordinanza regionale<sup>279</sup> con la quale è stata autorizzata la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi dell'infanzia<sup>280</sup> per l'anno educativo 2020/2021, con decorrenza dal 31 agosto 2020<sup>281</sup>. Come precisa il provvedimento, la ripresa deve avvenire nel rispetto delle previsioni stabilite dai preposti organi governativi<sup>282</sup> e regionali<sup>283</sup>.

### **3.1.32. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 95 del 9 settembre 2020**

In data 7 settembre 2020 il Governo ha approvato il d.P.C.M. con cui sono state prorogate di ulteriori trenta giorno, vale a dire fino al 7 ottobre 2020, le misure precauzionali per il contrasto, il contenimento e la diffusione del virus. Due giorni

---

<sup>276</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 84 del 31 luglio 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>277</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 84 del 31 luglio 2020.

<sup>278</sup> L'ordinanza regionale cui al DPGR n. 85 del 10 agosto 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>279</sup> L'ordinanza cui al DPGR n. 88 del 27 agosto 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>280</sup> Valevole per i bambini fino a tre anni di età.

<sup>281</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 88 del 27 agosto 2020.

<sup>282</sup> Fra i quali il Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, approvato in data 3 agosto 2020 con decreto del Ministro Istruzione n. 80.

<sup>283</sup> Il punto 1 dell'ordinanza cui al DPGR n. 88 del 27 agosto 2020 sottolinea: *«documenti indicati in premessa e relativi aggiornamenti [...] potranno essere emanati, con riserva, qualora necessario, di intervenire tempestivamente per l'adozione di immediati interventi restrittivi, dando facoltà ai soggetti gestori (pubblici e privati), anche in relazione alle esigenze manifestate dalle famiglie, di individuare la data di effettiva riapertura del servizio e dando atto che trovano applicazione le indicazioni ordinarie stabilite dalla normativa regionale vigente per quanto concerne il rapporto numerico personale educativo/ bambini, nei servizi educativi dell'infanzia della fascia 0-3 anni»*.

dopo, il 9 settembre 2020, è stato emanato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 95, tramite cui è stata adottata l'ordinanza<sup>284</sup> contenente le linee di indirizzo per la riapertura delle scuole nel territorio piemontese, con efficacia dal 14 settembre 2020 al 7 ottobre 2020.

Il perno attorno al quale ruota questo atto è la raccomandazione, rivolta a tutte le scuole di ordine e grado, di adoperarsi con ogni mezzo per misurare la temperatura corporea agli studenti prima dell'inizio dell'attività didattica, ovvero prima di entrare in classe. Qualora, per ragioni contingenti (vale a dire per «comprovate ragioni di carenza di personale o altre motivazioni oggettive») non si potesse riuscire a compiere tale operazione, le scuole sono tenute a verificare giornalmente che la misurazione corporea sia stata rilevata dalle singole famiglie, così come previsto dal d.P.C.M. 7 settembre 2020, «avvalendosi alternativamente di modello di auto-certificazione, diario scolastico, registro elettronico o altri strumenti digitali, o comunque con qualunque altro mezzo ritenuto idoneo<sup>285</sup>. Nell'ipotesi in cui un alunno si presentasse sprovvisto della certificazione attestante l'avvenuta misurazione, l'ordinanza prevede che sia la scuola il soggetto tenuto a rilevare la temperatura corporea<sup>286</sup>.

In ogni caso, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado sul territorio piemontese devono rispettare sia il d.P.C.M. 7 settembre 2020 sia le *Linee di indirizzo per la riapertura delle scuole in Piemonte*, allegate al DPGR in commento<sup>287</sup>.

L'ordinanza cui DPGR n. 95 del 9 settembre 2020 è stata impugnata innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte da parte del Governo, il quale ne ha chiesto l'annullamento previa sospensione. In data 17 settembre 2020 i giudici amministrativi, con decreto cautelare, hanno respinto l'istanza cautelare<sup>288</sup>.

### **3.1.33. Ordinanza regionale adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 99 del 19 settembre 2020**

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 99 del 19 settembre 2020, è stata emanata l'ordinanza<sup>289</sup> regionale con cui, con effetto fino al 7 ottobre 2020, è stata consentita la presenza del pubblico durante le competizioni sportive del campionato di calcio della serie A all'interno degli impianti all'aperto. Ciò deve avvenire nel rispetto sia delle disposizioni nazionali, sia delle *Linee di indirizzo regionali per la partecipazione del pubblico alle competizioni sportive del campionato di serie A*, allegate all'ordinanza in questione<sup>290</sup>.

<sup>284</sup> L'ordinanza cui al DPGR n. 95 del 9 settembre 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>285</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 95 del 9 settembre 2020.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

<sup>287</sup> Cfr. punto 2 ordinanza cui al DPGR n. 95 del 9 settembre 2020.

<sup>288</sup> Per approfondimenti si veda il sito ufficiale della Regione Piemonte alla pagina dedicata <https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/T.A.R.-respinge-sospensiva-dellordinanza-sulla-misurazione-della-febbre>.

<sup>289</sup> L'ordinanza cui al DPGR n. 99 del 19 settembre 2020 è consultabile in <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>290</sup> Cfr. punto 1 ordinanza cui al DPGR n. 99 del 19 settembre 2020.

#### 4. Brevi riflessioni conclusive

Nel paragrafo introduttivo ci si è interrogati su quale sarebbe stata la reale efficacia, sul piano concreto, della disciplina regionale adottata in sintonia con quella nazionale. Come noto, purtroppo alla data attuale (30 settembre 2020), la conclusione dell'epidemia è ancora alquanto lontana. Ciononostante, se si paragona l'evoluzione della situazione epidemiologica italiana a quella di altri Paesi, si rileva come la disciplina normativa e regolamentare adottata contro il diffondersi del virus abbia (*recte*: stia) dando risultati in linea con quelli di molti altri Paesi europei.

Dall'analisi dei provvedimenti regionali sopra commentati, emergono almeno quattro profili.

Il primo è che la Regione Piemonte si è adeguata celermente alle prescrizioni nazionali. Il secondo è che lo strumento giuridico tramite il quale la Regione ha posto in essere la propria disciplina è stato, per la quasi totalità dei casi, quello dell'ordinanza regionale contingibile e urgente adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale. Il terzo, legato al secondo, come ha sottolineato parte della dottrina<sup>291</sup>, è l'ulteriore avvicinamento della forma di governo regionale al modello presidenziale, a fronte del ricorso allo strumento del Decreto del Presidente della Giunta Regionale per l'adozione di provvedimenti d'urgenza, i quali, da un lato, hanno coperta legislativa *ex l.* n. 833 del 1978 ma, dall'altro, in base a quanto previsto dallo Statuto della Regione Piemonte, dovrebbero essere adottati collegialmente. Il quarto profilo è che la disciplina piemontese ha *tendenzialmente* seguito il solco tracciato dalla quella statale.

*Tendenzialmente* poiché vi sono state alcune ipotesi nelle quali le ordinanze regionali hanno dettato previsioni più rigide rispetto a quelle contenute nei numerosi d.P.C.M.. Un caso emblematico è rappresentato dall'ordinanza adottata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale piemontese n. 95 del 9 settembre 2020, la quale, come analizzato, ha previsto il rilevamento della temperatura corporea degli alunni da parte del personale scolastico all'ingresso a scuola, prima dell'attività didattica – e con a casa, ad opera dei genitori, come invece stabilito a livello nazionale.

Alla data del 30 settembre 2020, sul piano complessivo non si può guardare con negatività agli effetti apportati dalla disciplina regionale in sintonia con quella centrale. Ciononostante, gli esperti si aspettano nuove ondate della pandemia: la speranza è quella di non dover ricorrere all'*extrema ratio* della pronuncia di nuovi voti ufficiali alla Madonna o ai Santi nei prossimi mesi.

---

<sup>291</sup> G. BOGGERO, F. PARUZZO, *Risposte regionali al COVID-19: il caso della Regione Piemonte*, in *Osservatorio de Le Regioni*, in corso di pubblicazione.



# PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

GIULIA GIUSY CUSENZA

## 1. Premessa

Con il presente intervento si intende ricostruire l'iter dei provvedimenti progressivamente adottati, nell'ambito della Provincia Autonoma di Bolzano, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il Presidente della Provincia, nell'affrontare l'emergenza sanitaria, ha fatto frequente ricorso allo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica, secondo quanto disposto dall'art. 52 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol (d.P.R. n. 670/1972). Parallelamente, su proposta della Giunta, il Consiglio Provinciale ha proceduto all'approvazione della Legge Provinciale n. 4/2020 per l'individuazione e la razionalizzazione di specifiche misure finalizzate alla graduale ripresa delle libertà di movimento, delle attività economiche e delle relazioni sociali, compatibilmente con l'adozione di misure volte a limitare la diffusione del virus Covid-19. Infine, sempre su iniziativa della Giunta Provinciale, sono state attivate numerose iniziative a supporto della popolazione, ed in particolare, a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici principalmente colpiti dall'emergenza sanitaria (programma #RestartAltoAdige).

## 2. La potestà legislativa primaria della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di «*opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche protezione - Protezione civile*»

In considerazione delle peculiarità ordinamentali proprie della Provincia Autonoma di Bolzano e più complessivamente della Regione a statuto speciale del Trentino - Alto Adige/Südtirol, si rendono necessarie alcune brevi precisazioni di carattere preliminare.

Lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol attribuisce alle Province Autonome di Trento e Bolzano potestà legislativa primaria in materia di «*opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche*», così come nell'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative (d.P.R. n. 670/1972, art. 8, co. 1, punto 13 e art. 16, co. 1). Negli ambiti affidati alla suddetta competenza legislativa primaria, la Provincia Autonoma di Bolzano è dotata di potestà legislativa esclusiva, seppur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali relative alle principali riforme economico-sociali della Repubblica.

L'art. 35 delle «*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige*» (d.P.R. n. 381/1974) dispone che l'applicazione delle «*Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile*» non incidano sulle competenze delle Province Autonome, pertanto, in tale ambito, gli interventi dello Sta-



to hanno carattere aggiuntivo rispetto ai provvedimenti già adottati a livello regionale e provinciale (L. n. 996/1970).

Inoltre, la Provincia Autonoma di Bolzano è dotata, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, anche di competenza legislativa in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (d.P.R. n. 670/1972, art. 9, co. 1, punto 10).

Tutto ciò premesso, occorre procedere all'analisi della Legge Provinciale n. 4/2020, delle singole ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Presidente della Provincia al fine di fronteggiare l'attuale emergenza sanitaria, nonché delle delibere adottate dalla Giunta Provinciale a sostegno dell'economia altoatesina.

### **3. Legge Provinciale n. 4 del 08 maggio 2020 «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività»**

Il Consiglio Provinciale di Bolzano, una volta superata la fase più acuta dell'attuale emergenza sanitaria, è intervenuto con l'emanazione della Legge Provinciale n. 4/2020 (art. 1 - «Misure per la ripresa delle attività») per agevolare una graduale ripresa delle attività produttive, sociali e culturali, nel rispetto di specifiche misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19. La parziale ripresa delle attività economiche e la libera circolazione delle persone è pertanto subordinata alla rigorosa osservanza delle misure di sicurezza disciplinate all'interno della suddetta Legge Provinciale, sino alla completa cessazione dello stato di emergenza dichiarata a livello nazionale.

In particolare, a decorrere dall'entrata in vigore della Legge Provinciale in commento, è disposta la riapertura delle attività commerciali al dettaglio (comma 13), così come di tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull'intero territorio provinciale (comma 19). Inoltre, a decorrere dalla data dell'11 maggio 2020, è disposta la riapertura di tutte le attività inerenti i servizi alla persona e degli altri settori collegati (comma 14); dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande (comma 15); delle attività artistiche e culturali, anche con riferimento a musei e biblioteche (comma 16). Infine, a decorrere dalla data del 25 maggio 2020, è disposta la riapertura delle strutture ricettive ubicate sul territorio provinciale e di tutte le attività turistiche (comma 17), degli impianti a fune ad uso sportivo e/o turistico-ricreativo (comma 18). È però bene precisare che le suddette attività economiche devono tutte assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza, nonché un ingresso dilazionato dell'utenza.

Il Consiglio Provinciale di Bolzano, nell'esercizio della propria competenza legislativa, ha poi adottato delle specifiche misure relative ad alcuni settori d'interesse strategico. In particolare, per quanto concerne il settore dell'istruzione, la Legge Provinciale individua specifiche misure per i servizi educativi per l'infanzia, le attività formative e didattiche all'interno delle scuole di ogni ordine e grado, nonché le istituzioni di formazione superiore, comprese le università (commi 21 e ss.). In materia di trasporti, fatta salva la normativa emergenziale emanata a livello statale,

si prescrive che l'assessore competente a livello provinciale possa intervenire e modulare la programmazione del servizio di trasporto pubblico locale, al fine di evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie in cui si registra la maggiore presenza di utenti (comma 32). Relativamente poi alle sedute degli organi collegiali è autorizzato lo svolgimento delle medesime attraverso lo strumento della videoconferenza o con modalità analoghe, anche quando tale possibilità non sia regolamentata dagli enti medesimi ed anche in deroga alla disciplina ordinariamente applicabile. In tali circostanze è comunque necessario che venga garantita l'identificazione dei partecipanti; l'invio della comunicazione di convocazione almeno 24 ore prima dell'inizio della seduta; l'effettiva pubblicità della seduta, anche in forma di pubblicazione successiva della registrazione; la regolarità dello svolgimento della seduta, anche con riferimento all'assistenza del segretario. È infine disposto che il presidente dell'organo collegiale possa comunque procedere a disciplinare gli aspetti di dettaglio, sia organizzativi che di funzionamento, relativi all'effettivo svolgimento delle sedute (comma 33).

La seconda parte della Legge Provinciale è invece dedicata all'istituzione di una commissione di esperti, con funzioni di organo tecnico-consultivo della Provincia autonoma di Bolzano (art. 2). Tale commissione dovrà effettuare un costante monitoraggio dell'andamento della curva dei contagi sul territorio provinciale e proporre al Presidente della Provincia, in caso di aumento del numero dei contagi, ovvero nel caso in cui si evidenzi il rischio di saturazione del sistema sanitario, l'adozione di idonei provvedimenti (inclusa la sospensione delle attività commerciali) anche limitatamente ad aree circoscritte all'interno del territorio provinciale. Altresì, in via più generale, la commissione è competente a proporre misure utili alla riduzione del rischio di contagio.

#### **4. Ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 23 febbraio 2020 «*Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione al rischio sanitario connesso con patologie derivanti da agenti virali*»**

L'ordinanza n. 1 del febbraio 2020 reca le prime misure relative al contenimento del rischio sanitario connesso a patologie derivanti da agenti virali. In particolare, con finalità all'epoca evidentemente precauzionali, è disposta la chiusura dei servizi socio-educativi pubblici e privati per la prima infanzia dal 24 febbraio al 1° marzo 2020, nonché la sospensione delle attività didattiche della Libera Università di Bolzano, del Conservatorio, così come la chiusura della biblioteca universitaria dalla data del 24 febbraio fino alla giornata del 1° marzo 2020.

Il provvedimento in esame ha inoltre disposto l'immediato svolgimento, con procedure d'urgenza, delle attività connesse alla gestione e/o isolamento dei soggetti rientrati da aree di rischio, soggetti sintomatici, soggetti che sono stati a contatto con soggetti a rischio.

#### **4.1 Ordinanza contingibile e urgente n. 2 del 26 febbraio 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019*»**

Con l'ordinanza in commento il Presidente della Provincia ha disposto la riapertura di tutte le scuole di ogni ordine e grado, così come la ripresa delle attività presso la libera università di Bolzano (fatta salva la sospensione dei viaggi d'istruzione fino alla data 15 marzo 2020).

Le misure precauzionali per il contrasto all'emergenza epidemiologica vengono quindi limitate al solo obbligo di affissione - all'interno degli istituti scolastici e degli uffici delle Pubblica Amministrazione - delle misure informative relative alle modalità di prevenzione. È poi disposto l'obbligo all'interno degli uffici delle pubbliche amministrazioni, nonché in tutti i locali aperti al pubblico, di mettere a disposizione degli utenti soluzioni disinfettanti per il lavaggio delle mani e l'effettuazione di interventi straordinari di pulizia per i mezzi adibiti al trasporto pubblico.

Infine, è disposto che chiunque abbia fatto ingresso in Italia negli ultimi quattordici giorni dopo aver soggiornato in zone a rischio epidemiologico debba comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria territorialmente competente. In tali circostanze l'autorità sanitaria territorialmente competente provvederà alla prescrizione della permanenza domiciliare (il c.d. isolamento fiduciario).

#### **4.2 Ordinanza contingibile e urgente n. 3 del 3 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

L'ordinanza in commento si caratterizza per avere anticipato molte delle misure precauzionali successivamente adottate dal governo nazionale. In considerazione dell'elevata presenza sul territorio dell'Alto Adige di turisti provenienti da paesi soggetti ad un aumento delle infezioni da Covid-19, sono state introdotte, in ambito provinciale, specifiche misure finalizzate a fronteggiare la diffusione dell'emergenza epidemiologica.

D'interesse segnalare che l'efficacia della suddetta ordinanza è però limitata solamente ad alcuni Comuni ad alta densità turistica, e più nello specifico: Selva di Val Gardena, Santa Cristina di Val Gardena, Dobbiaco, Monguelfo-Tesido, Predoi e Badia. In particolare, è garantito il regolare funzionamento dei comprensori sciistici, purché venga limitato l'accesso dell'utenza ad 1/3 della capacità massima. Le attività di ristorazione, bar e pub devono svolgersi con la formula del servizio al tavolo, ed assicurando il rispetto della distanza tra gli avventori di almeno un metro. È imposto l'obbligo di adeguare le procedure di pulizia all'utilizzo di prodotti disinfettanti contenenti alcool o a base di cloro in tutte le strutture recettive e gli uffici amministrativi comunali e non, nei luoghi di culto e nelle strutture sportive. È autorizzato lo svolgimento di celebrazioni religiose nei luoghi di culto, purché non diano origine ad assembramenti fra persone e nel rispetto delle distanze minime di sicurezza. È inoltre disposta la sospensione degli eventi e delle competizioni sportive in luoghi pubblici, delle attività culturali, ricreative, sportive e religiose con grandi assembramenti. È infine prescritta la sospensione dei servizi edu-

cativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado.

#### **4.3 Ordinanza contingibile e urgente n. 4 del 04 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Posta la necessità di contrastare la diffusione dell'emergenza epidemiologica, la presente ordinanza prescrive che le modalità di lavoro agile possono essere applicate dai datori di lavoro per tutta la durata dello stato di emergenza e con riferimento ad ogni rapporto di lavoro subordinato, anche in assenza degli accordi individuali.

Inoltre, al fine di disporre di tutto quanto necessario per fronteggiare la situazione emergenziale, è data espressa autorizzazione all'Agenzia per la protezione civile, all'Azienda Sanitaria e ai corrispondenti dipartimenti dell'amministrazione provinciale di provvedere: al reclutamento del personale necessario a far fronte all'emergenza sanitaria, anche in deroga alle ordinarie procedure di selezione e ai requisiti previsti per l'ammissione al pubblico impiego provinciale; ad effettuare acquisti di beni e servizi e a stipulare rapporti locatizi, anche in deroga alle ordinarie procedure; a stipulare convenzioni con strutture ospedaliere pubbliche o private al fine di reperire locali e servizi idonei a fronteggiare l'emergenza sanitaria, anche in deroga alle ordinarie procedure di scelta del contraente.

#### **4.4. Ordinanza contingibile e urgente n. 5 del 05 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano ha proceduto alla revoca delle precedenti ordinanze contingibili e urgenti n. 1/2020 del 23/02/2020, n. 2/2020 del 26/02/2020 e n. 3/2020 del 03/03/2020 ed ha ordinato l'applicazione su tutto il territorio provinciale delle misure previste dal d.P.C.M. del 4 marzo 2020, in parte anticipate dalle misure precauzionali già applicate in alcuni comuni ad alta densità turistica presenti sul territorio provinciale (cfr. ord. n.3 del 3 marzo 2020).

#### **4.5. Ordinanza contingibile e urgente n. 6 del 09 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Il Presidente della Provincia, con l'ordinanza in commento, ha revocato l'ordinanza contingibile e urgente n. 5 del 5 marzo 2020 ed ha ordinato l'applicazione su tutto il territorio provinciale delle misure indicate all'interno del d.P.C.M. del 8 marzo 2020.

Inoltre, è fatta espressa raccomandazione ai gestori degli impianti interni ai comprensori sciistici, in vista di ulteriori e più drastici provvedimenti, di adottare tutte le misure necessarie ad impedire la formazione di assembramenti, così come già accaduto per alcune note località sciistiche. Infine, è data raccomandazione agli organi collegiali di tutti gli enti dislocati sul territorio provinciale di svolgere le

proprie sedute assembleari mediante videoconferenza o strumenti analoghi, laddove tale misura risulti opportuna in relazione al possibile rischio di diffusione del contagio.

**4.6. Ordinanza contingibile e urgente n. 7 del 10 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Ad integrazione dell'ordinanza n. 6 del 09 marzo 2020, il Presidente della Provincia ha ordinato l'applicazione su tutto il territorio provinciale delle misure urgenti indicate nel d.P.C.M. del 9 marzo 2020. Inoltre, è fatta espressa raccomandazione agli ospiti, turisti, villeggianti ed in generale a tutti coloro che non hanno la propria residenza nella Provincia Autonoma di Bolzano, di fare rientro al proprio luogo di residenza, per poter beneficiare dell'assistenza dei propri medici di base.

**4.7. Ordinanza contingibile e urgente n. 8 del 12 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Ad integrazione dell'ordinanza n. 6/2020 del 09.03.2020 e n. 7/2020 del 10/03/2020 è disposta l'applicazione su tutto il territorio provinciale delle misure urgenti indicate nel d.P.C.M. del 11 marzo 2020. Inoltre, il provvedimento in commento ordina di evitare ogni spostamento in entrata e in uscita dal territorio provinciale, nonché all'interno del medesimo, salvo che per gli spostamenti motivati da indifferibili esigenze lavorative o situazioni di necessità, ovvero spostamenti per motivi di salute. È però ancora consentito il rientro presso il proprio domicilio, la propria abitazione o residenza. È poi vietata ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico ed è ordinato a tutti i soggetti non residenti in Alto Adige di fare immediato rientro nel proprio luogo di residenza, al fine di non sovraccaricare la sanità locale. D'interesse segnare che la presente ordinanza è stata oggetto di svariate polemiche, in quanto considerata confliggente con il principio di unità nazionale ed il diritto alla salute costituzionalmente tutelato.

**4.8. Ordinanza contingibile e urgente n. 9 del 13 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Il provvedimento in commento ordina l'avvio delle operazioni di chiusura di tutti i cantieri, ad esclusione di quelli impegnati nella realizzazione di opere necessarie ad assicurare la fornitura di servizi pubblici essenziali alla popolazione, ovvero al ripristino di strutture o alla sanificazione di impianti a seguito di eventi o malfunzionamenti, nonché tutte le attività di manutenzione, purché nel rispetto dei protocolli di sicurezza anti-contagio.

**4.9. Ordinanza contingibile e urgente n. 10 del 16 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza vengono sospese tutte le attività commerciali al dettaglio - fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità - le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), e le attività di servizi alla persona. Resta consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché le attività di edicole, tabacchi, farmacie e parafarmacie.

Le pubbliche amministrazioni dovranno assicurare lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi. Per quanto concerne le attività produttive e le attività professionali è raccomandato: l'utilizzo di modalità di lavoro agile; l'incentivo di ferie e congedi retribuiti; la sospensione delle attività interne ai reparti aziendali non indispensabili alla produzione; la limitazione degli spostamenti ed il contingentamento degli accessi agli spazi comuni; adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio ed incremento delle operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro.

Sono poi sospesi gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati, tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico o privato; sono chiusi tutti gli impianti nei comprensori sciistici, i musei, istituti della cultura; sono sospesi i servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastica di formazione superiore (università ed istituti di alta formazione); le procedure concorsuali pubbliche e private ad esclusione delle valutazioni effettuate in modalità telematica o su base curriculare.

In ultimo, con la presente ordinanza, il Presidente della Provincia ha ordinato all'assessore alla mobilità di assumere ogni provvedimento atto a ridurre i servizi di trasporto pubblico ed escludere la bigliettazione a bordo dei mezzi; nonché al direttore generale della Provincia di emanare con proprio decreto le misure straordinarie relative alla sospensione dei termini per i procedimenti amministrativi, alle scadenze per adempimenti e per obblighi informativi disciplinati dalla normativa provinciale, ivi compresi quelli volti al rilascio di provvedimenti previsti dalla normativa ambientale.

Infine è raccomandato di evitare lo svolgimento delle attività motorie in gruppo, avendo cura altresì di non entrare in contatto con persone che non facciano parte del proprio nucleo familiare e di evitare i contatti con altre persone, qualora dovesse essere comunque necessario interloquire (ad esempio acquisto generi alimentari) è raccomandato di coprire naso e bocca, al fine di limitare la possibile diffusione del contagio.

#### **4.10. Ordinanza contingibile e urgente n. 11 del 21 marzo 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, ricognizione delle misure destinate alla popolazione attualmente in vigore*»**

Il Presidente della Provincia con la presente ordinanza vieta l'accesso ai parchi,

alle ville, alle aree gioco, ai giardini pubblici e ogni area di verde pubblico. È inoltre vietato l'uso delle panchine pubbliche, ovunque collocate, delle piste ciclabili e degli itinerari ciclopedonali, nonché delle reti ciclabili di carattere comunale o sovra-comunale. È disposta la chiusura di tutti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e le attività di vendita di generi alimentari nei giorni di domenica e festivi. È fatto divieto di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto, resta consentito lo svolgimento di attività motoria individuale in prossimità della propria abitazione, purché nel rispetto della distanza di almeno tre metri da ogni altra persona. Infine, nei giorni festivi e prefestivi, nonché in quelli che immediatamente precedono o seguono tali giorni, è vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza.

**4.11. Ordinanza contingibile e urgente n. 12 del 23 marzo 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019*»**

Con la presente ordinanza, in recepimento della disciplina nazionale, è ordinata la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle espressamente escluse. È bene precisare che le attività produttive possono comunque proseguire, purché organizzate in modalità a distanza o lavoro agile.

**4.12 Ordinanza contingibile e urgente n. 13 del 23 marzo 2020 «*Disposizioni relative a misure straordinarie in materia di termine in materia di termini di procedimenti amministrativi e scadenze*»**

Il Presidente della Provincia ordina che i procedimenti amministrativi si concludano nei termini ordinari, ove non sussistano ragioni di limitata funzionalità della struttura amministrata. È inoltre precisato l'obbligo per gli uffici di adottare ogni misura organizzativa necessaria a garantire una contestuale tutela degli interessi dei cittadini e la ragionevole durata del procedimento.

Sono in ogni caso prorogati o differiti i termini di formazione della volontà dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento. Tuttavia, al fine di garantire la liquidità delle imprese, sostenere l'economia ed offrire sostegno ai cittadini, il suddetto differimento non trova applicazione relativamente ai pagamenti riguardanti stipendi, pensioni, retribuzioni per il lavoro autonomo, servizi e forniture a qualsiasi titolo, contributi e sovvenzioni alle imprese. È poi disposta la sospensione della scadenza dei termini di versamento afferenti a debiti di natura extra-tributaria di imprese, liberi professionisti, enti e organizzazioni private e cittadini nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano, ad esclusione delle sanzioni amministrative.

**4.13. Ordinanza contingibile e urgente n. 14 del 26 marzo 2020 «*Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 – sospensione scadenze pagamenti tributi comunali, tariffe comunali, rette delle scuole dell'infanzia, contributi per il servizio di mensa scolastica, compartecipazioni tariffarie per i servizi di assistenza alla***

***prima infanzia, ingiunzioni di pagamento e misure straordinarie in materia di procedimenti e termini amministrativi»***

La presente ordinanza sospende i termini di versamento di alcuni tributi comunali: imposta municipale immobiliare; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni; imposta di soggiorno nelle ville, appartamenti ed alloggi in genere; sospensione dei termini di versamento del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. È inoltre disposta la sospensione dei termini di versamento delle tariffe comunali per la gestione dei rifiuti urbani; per il servizio di idropotabile pubblico; per il servizio di fognatura e depurazione.

Infine, relativamente ai giorni in cui il servizio non è stato svolto a fronte dell'emergenza epidemiologica, non sono dovute le compartecipazioni tariffarie per i servizi di assistenza alla prima infanzia; rette delle scuole dell'infanzia; contributi per il servizio di mensa scolastica. Gli importi eventualmente già corrisposti saranno resi, alla ripresa dell'erogazione del servizio in conguaglio con futuri importi dovuti o, in caso di rinuncia alla futura fruizione, saranno rimborsati.

**4.14. Ordinanza contingibile e urgente n. 15 del 28 marzo 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

La presente ordinanza esplicita che le attività consentite ai sensi del d.P.C.M. del 22 marzo 2020 possono essere svolte laddove all'intero del cantiere non siano impiegati contemporaneamente più di 5 addetti, ovviamente muniti dei dispositivi di protezione individuale, oltre ai tecnici, progettisti e fornitori.

**4.15. Ordinanza contingibile e urgente n. 16 del 2 aprile 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza è prorogata la validità e l'efficacia delle ordinanze contingibili e urgenti n. 10/2020 del 16.03.2020, n. 11/2020 del 21.03.2020, n. 12 del 23.03.2020 e n. 15/2020 del 28.03.2020 fino alla data del 13 aprile 2020.

È inoltre raccomandato (come rettificato dall'ordinanza n. 17 del 3 aprile 2020) a tutta la popolazione, quale segno di rispetto verso il prossimo e la collettività, di coprire naso e bocca quando ci si reca fuori dall'abitazione e nei rapporti sociali consentiti, nonché a tutto il personale addetto alla vendita al dettaglio nelle attività consentite, di essere munito di dispositivi di protezione individuale (DPI) forniti dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige.

È infine esplicitato che ferme restando le disposizioni e le limitazioni relative agli spostamenti delle persone e all'esercizio di attività motoria in prossimità della propria abitazione, è consentito ai genitori camminare con i propri figli minori, in quanto tale attività può essere ricondotta alle attività motorie all'aperto. Sono comunque da evitare i contatti con altre persone o altri nuclei familiari.

**4.16. Ordinanza contingibile e urgente n. 18 del 6 aprile 2020 «Ulteriori mi-**



***sure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»***

La presente ordinanza - con intenti più restrittivi rispetto alle precedenti - ordina a tutta la popolazione di età superiore ai due anni di coprirsi naso e bocca quando ci si trova all'esterno della propria abitazione per uno spostamento o per un'attività consentita (con la successiva ordinanza n. 19 del 7 aprile 2020 la suddetta misura è stata limitata agli adulti ed ai bambini in età scolare, quindi con esclusione dei bambini con età inferiore ai sei anni). L'ordinanza in commento ha così anticipato le disposizioni poi adottate a livello nazionale circa l'obbligo di utilizzo di dispositivi individuali di protezione non soltanto all'interno degli esercizi commerciali ma in ogni attività svolta al di fuori della propria abitazione.

È inoltre disposto che i Comuni altoatesini, valutando l'andamento del contagio sul proprio territorio, la particolare densità della popolazione residente ed il comportamento che la cittadinanza ha mostrato in rapporto alle misure già in essere, possano adottare misure ulteriori, non in contrasto rispetto a quelle già disposte con le ordinanze presidenziali, per quanto concerne l'attività motoria consentita e i dispositivi di protezione individuale. Le misure eventualmente adottate a livello comunale dovranno essere successivamente comunicate al Presidente della Provincia e al Commissario di Governo per la provincia autonoma di Bolzano.

**4.17. Ordinanza contingibile e urgente n. 20 del 6 aprile 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»***

Con la presente ordinanza sono autorizzati i soli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. È fatto in ogni caso divieto di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un Comune diverso rispetto a quello in cui ci si trova, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza, ovvero per motivi di salute. Resta inoltre vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza (la successiva ordinanza n. 21 del 18 aprile 2020 rettifica alcuni punti della presente ordinanza con funzioni di chiarimento).

**4.18. Ordinanza contingibile e urgente n. 22 del 21 aprile 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»***

Il Presidente della Provincia, con la presente ordinanza, ordina la sospensione della distribuzione di una fornitura di dispositivi di protezione individuale provenienti dalla Cina e mancanti della documentazione idonea a garantirne l'idoneità, fino a quando una commissione di esperti non abbia valutato il materiale e ritenuto comunque utilizzabile.

**4.19. Ordinanza contingibile e urgente n. 23 del 26 aprile 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da CO-***

**VID-2019»**

Con finalità esplicative delle disposizioni adottate a livello nazionale, sono autorizzati gli spostamenti sul territorio provinciale per l'accompagnamento di persone anziane o disabili; e nell'ambito delle attività motorie sono consentite oltre alle passeggiate, anche lo jogging e l'uso della bicicletta, con la conseguente riapertura al pubblico delle piste ciclabili e degli itinerari ciclopedonali.

Inoltre, il Presidente della Provincia, anticipando la disciplina nazionale, autorizza la vendita di cibo da asporto da parte degli esercizi di somministrazione di generi alimentari; è poi autorizzata la vendita di abbigliamento e calzature per bambini; le attività che si svolgono in cantieri all'aria aperta nel rispetto delle specifiche misure di sicurezza; la coltivazione da parte dei privati cittadini di superfici agricole o orti, nonché le attività di cura del proprio bestiame anche al di fuori del Comune di residenza; l'accesso alle aree verdi e parchi, se ciò può avvenire con modalità che consentano il rispetto delle distanze interpersonali di 3 metri e a condizione che i bambini siano accompagnati.

**4.20. Ordinanza contingibile e urgente n. 24 del 5 maggio 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza sono autorizzati gli spostamenti finalizzati all'incontro dei congiunti, e per raggiungere i luoghi di studio, purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie. È fatto divieto a tutte le persone di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza, per motivi di salute ovvero per rientrare presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.

È infine vietata, sull'intero territorio provinciale, ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico: il sindaco può disporre la temporanea chiusura di specifiche aree in cui non sia possibile assicurare il rispetto del suddetto divieto.

**4.21. Ordinanza contingibile e urgente n. 25 del 14 maggio 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

L'ordinanza in commento consente la ripresa delle cerimonie religiose con la presenza fisica dei fedeli nel rispetto del protocollo firmato il 7 maggio 2020 dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'Interno e dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana. Con la successiva ordinanza n. 27 del 22 maggio 2020, al fine di consentire la graduale ripresa delle altre cerimonie religiose alla presenza fisica dei credenti, si impone l'osservanza dei protocolli firmati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'Interno e dai rappresentanti delle relative Comunità. Infine, con l'ordinanza n. 31 del 17 giugno 2020 è consentita la

partecipazione di cori e bande musicali, esclusivamente nelle giornate domenicali e nei giorni festivi, di celebrazioni religiose o processioni nel rispetto delle prescritte misure di sicurezza.

**4.22. Ordinanza contingibile e urgente n. 26 del 19 maggio 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza sono consentiti tutti gli spostamenti, senza necessità di alcuna autocertificazione, in tutta la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ed a partire dalla data del 3 giugno 2020 sono altresì consentiti tutti gli spostamenti verso le altre Regioni.

Rimangono sospese le attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati, così come le attività di centri benessere, centri termali, fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza.

Per quanto concerne le riunioni e assemblee, ivi comprese le sedute degli organi collegiali degli enti, che non si svolgono in videoconferenza o con modalità telematiche, esse dovranno svolgersi nel rispetto delle modalità stabilite dalla Legge Provinciale n. 4/2020.

**4.23. Ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 22 maggio 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Constato che la situazione epidemiologica è costantemente migliorata e risulta attualmente stabile, a decorrere dal 25 maggio 2020, è consentita la ripresa delle attività dei centri fitness, purché sia possibile garantire il rispetto delle necessarie misure di distanziamento, così come per le attività relative allo svolgimento dei mercatini dell'usato (misure soggette ad integrazione della successiva ordinanza contingibile e urgente n. 30 del 11 giugno 2020).

**4.24. Ordinanza contingibile e urgente n. 29 del 06 giugno 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Con la presente ordinanza è consentito lo svolgimento di eventi e manifestazioni pubbliche che comportino la partecipazione di più persone, così come delle attività commerciali in forma di mercato che si svolgono su aree pubbliche, purché siano osservate le specifiche misure di sicurezza relative al distanziamento sociale e l'utilizzo di dispositivi di protezione (successivamente integrate dall'ordinanza n. 30 del 11 giugno 2020). Infine, con l'ordinanza n. 32 del 26 giugno 2020 è consentita la ripresa delle corse dei cavalli con la presenza del pubblico nell'Ippodromo di Merano, purché in osservanza del protocollo operativo per l'apertura al pubblico allegato alla suddetta ordinanza.

**4.25. Ordinanza contingibile e urgente n. 33 del 31 luglio 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da CO-**

**VID-2019»**

Con la presente ordinanza, posto che la situazione epidemiologica è costantemente migliorata e risulta attualmente stabile, è autorizzata la ripresa degli allenamenti, anche in forma di partite amichevoli, degli sport professionistici, dilettantistici, amatoriali e del settore giovanile scolastico di base, sebbene senza la presenza del pubblico, così da contemperare la tutela della salute con una progressiva ripresa in sicurezza delle attività sportive.

**4.26. Ordinanza contingibile e urgente n. 34 del 01 agosto 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

In considerazione dell'imminente ingresso nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano di un considerevole numero di lavoratori agricoli stagionali, provenienti in particolare da Romania e Bulgaria, Paesi attualmente interessati da una recrudescenza dell'incidenza di infezioni da Covid-19, il Presidente della Provincia dispone la possibilità di esecuzione di test per l'individuazione tempestiva di infezione da Covid-19 sui suddetti lavoratori stagionali. Sulla base delle risultanze dei predetti test dovranno identificarsi modalità di svolgimento dell'isolamento domiciliare, potendosi inoltre prevedere modalità attive di isolamento compatibili con attività lavorative svolte nell'ambito di gruppi omogenei, in assenza di contatti con ulteriori persone durante le predette attività, in base a specifici protocolli dell'Azienda Sanitaria.

**4.27. Ordinanza contingibile e urgente n. 35 del 17 agosto 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

La presente ordinanza, conformemente alle misure adottate a livello nazionale, dispone l'obbligo di utilizzo sull'intero territorio provinciale dei dispositivi individuali di protezione delle vie respiratorie dalle ore 18.00 alle ore 06.00 anche all'aperto, negli spazi di pertinenza dei luoghi e locali aperti al pubblico nonché negli spazi pubblici ove per le caratteristiche dei luoghi sia più agevole il formarsi di assembramenti anche di natura spontanea e/o occasionale. Inoltre, è disposta la chiusura delle discoteche, sale da ballo e locali assimilati, ovvero della sospensione delle attività di ballo che si svolgono in lidi, stabilimenti balneari, spiagge attrezzate, spiagge libere, spazi comuni delle strutture ricettive o in altri luoghi aperti al pubblico.

**4.28. Ordinanza contingibile e urgente n. 38 del 28 agosto 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

A decorrere dal 28 agosto 2020 è consentita la partecipazione del pubblico a singoli eventi sportivi, che non superino il numero massimo di 500 spettatori per gli stadi all'aperto e di 200 spettatori per impianti sportivi al chiuso. La presenza di pubblico è comunque consentita esclusivamente nei settori nei quali sia possibile

assicurare l'assegnazione dei posti nel rispetto del distanziamento interpersonale con obbligo di misurazione della temperatura all'accesso e utilizzo di una protezione delle vie respiratorie.

### **5. Delibere della Giunta Provinciale di Bolzano per l'erogazione di sussidi e misure economiche a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici colpiti dall'emergenza sanitaria**

La Giunta Provinciale di Bolzano, nelle more dell'attuale emergenza sanitaria, ha attivato numerose iniziative per il supporto delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici per la gestione della crisi. Le principali misure sono state adottate nell'ambito del programma #RestartAltoAdige che ha l'obiettivo di sostenere l'economia altoatesina in modo efficiente, con nuovi programmi e impulsi per uscire il più velocemente possibile dall'attuale emergenza economico-finanziaria.

Segue una rassegna dei principali interventi adottati in ambito provinciale:

- La Giunta Provinciale ha stipulato una convenzione con gli istituti di credito finalizzata a garantire l'anticipazione degli ammortizzatori sociali. In particolare, secondo tale accordo tutti i lavoratori in cassa integrazione potranno ricevere un accredito diretto da parte dell'istituto bancario pari a 1.400 € a tasso zero (delibera G.P. n. 239/2020);
- Con la delibera n. 270/2020 la Giunta Provinciale ha disposto la possibilità di concedere sussidi (dai 3.000 ai 10.000 €) a piccole imprese, fino a 5 addetti, interessate da perdite di fatturato. È stato inoltre concesso un sussidio economico straordinario (pari a 2.000 €), limitatamente all'anno 2020, per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza da Covid-19 per gli artisti operanti sul territorio della Provincia di Bolzano (delibera G.P. n. 344/2020);
- La Giunta Provinciale al fine di garantire un adeguato sostegno alle famiglie (delibera G.P. n. 327/2020) ha riconosciuto ai genitori la possibilità di richiedere l'ammissione dei loro figli al "servizio di emergenza scuole" per supportare le famiglie nella gestione dell'emergenza sanitaria. In particolare, il servizio di emergenza permette a tutti i genitori/lavoratori - che non hanno la possibilità di affidare il minore ad altro genitore o ad altri familiari e che non possono usufruire dell'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro, dello *smart working* o del telelavoro - di affidare i propri figli al servizio emergenza dal lunedì al venerdì dalle ore 8.00 alle ore 12.00;
- La Giunta Provinciale ha stipulato uno specifico accordo con gli istituti di credito e le cooperative (Delibera G.P. n. 239/2020) al fine di assicurare ai lavoratori e alle lavoratrici che si trovano interamente o parzialmente in cassa integrazione a causa dell'emergenza sanitaria, e che hanno subito una riduzione dello stipendio con conseguenti difficoltà finanziarie, di ottenere un prestito immediato fino a 10.000€. Di particolare rilievo segnalare che gli interessi per i primi due anni di prestito saranno erogati a tas-

so zero (gli interessi del primo anno saranno a carico delle banche e quelli del secondo a carico della Provincia), a partire dal terzo anno sarà applicato un tasso fisso pari al massimo l'1%;

- Con delibera n. 248/2020 la Giunta Provinciale ha disposto che, su richiesta dei singoli beneficiari il cui piano di restituzione è già in corso (mutui quindicennali o ventennali dal fondo di rotazione per l'edilizia abitativa agevolata), sia sospeso per 12 mesi il pagamento delle rate in scadenza nei mesi di giugno e dicembre 2020;
- È stato previsto, a sostegno delle cooperative sociali e delle altre cooperative agevolabili, un contributo straordinario sino alla metà dei costi del canone di locazione per il periodo febbraio-dicembre 2020. Il contributo potrà essere concesso nella misura del 50% della spesa sostenuta per la locazione di immobili destinati all'esercizio dell'attività della cooperativa, in provincia di Bolzano. (Delibera G.P. n. 354/2020);
- Con particolare riferimento al settore agricolo, colpito in modo diretto o in diretto dall'attuale emergenza epidemiologica, è previsto un sostegno a favore degli operatori economici nella restituzione del mutuo agrario con la sospensione per un periodo fino a 24 mesi della rata annuale in scadenza o scaduta e non pagata all'entrata in vigore del D.L. n. 18/2020 (Delibera G.P. n. 540/2020). È inoltre prevista l'erogazione di sostegni economici, a favore di piccole e medie imprese che operano nella trasformazione e commercializzazione di prodotti vitivinicoli, per la ristrutturazione e modernizzazione delle strutture e l'acquisto/ristrutturazione di contenitori per la conservazione di prodotti vitivinicoli (Delibera G.P. n. 489/2020); erogazione di aiuti economici per il noleggio dei contenitori, per la locazione di strutture per la conservazione di prodotti vitivinicoli e per il loro deposito presso terzi (Delibera G.P. n. 509/2020). Inoltre si segnala la presenza di agevolazioni economiche (integrazione del reddito) previste a favore delle imprese agricole colpite dagli effetti della crisi dovuta all'epidemia da Covid-19 (Delibera G.P. n. 355/2020);
- In ultimo, la Giunta Provinciale altoatesina ha siglato con gli istituti di credito e le cooperative di garanzia un accordo per la concessione di crediti assai consistenti al fine di creare liquidità. In particolare, in base a tale accordo le imprese e i liberi professionisti possono ottenere prestiti (da 35.000 a 300.000 euro e da 300.000 a 1,5 milioni di euro) con durata di almeno 6 anni. La Provincia si farà carico degli interessi dei primi due anni e per i restanti quattro anni sarà applicato il tasso massimo dell'1,90%. Il prestito sarà garantito fino al 100% da due cooperative di garanzia altoatesine, e verrà erogato con una procedura semplificata e accelerata, in assenza di ulteriori spese e/o commissioni (Accordo approvato con delibera della Giunta provinciale n. 284 del 21 aprile 2020).

## 6. Considerazioni conclusive

Dopo aver brevemente sintetizzato gli interventi legislativi, le numerose ordinanze contingibili e urgenti e le delibere della Giunta Provinciale approvate nel corso dell'emergenza sanitaria, è possibile trarre alcune osservazioni di sintesi.

La Provincia Autonoma di Bolzano, tenuto conto della vicinanza territoriale con la Regione Veneto e la Regione Lombardia, duramente colpite dall'attuale emergenza sanitaria, e posta l'alta presenza di turisti sul territorio provinciale, al fine di ridurre le occasioni di contagio fra i propri cittadini ha adottato specifiche misure volte al contrasto dell'emergenza epidemiologica già a partire dalla metà del mese di Febbraio. In particolare, si segnala l'ordinanza n. 3 del 3 marzo 2020 che ha sostanzialmente anticipato molte delle misure precauzionali successivamente adottate dal governo nazionale per fronteggiare la diffusione dell'epidemia. Nelle more dell'emergenza sanitaria il Presidente della Provincia ha poi adottato alcuni provvedimenti certamente più restrittivi rispetto alle corrispondenti previsioni nazionali. In tal senso, è opportuno evidenziare che la Provincia Autonoma di Bolzano - attraverso lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti - ha esteso l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale per l'accesso a tutte le attività di vendita al dettaglio; per usufruire dei trasporti pubblici; per l'ingresso nella generalità di luoghi pubblici o aperti al pubblico; per lo svolgimento di ogni attività al di fuori della propria abitazione. Appare d'interesse, sotto il profilo della valorizzazione delle autonomie locali, la previsione per cui i Comuni altoatesini, valutato l'andamento del contagio sul proprio territorio, la densità della popolazione residente ed il comportamento della cittadinanza in rapporto alle misure già in essere, possono adottare misure ulteriori relative all'attività motoria consentita e i dispositivi di protezione individuale, purché non contrastanti con le ordinanze presidenziali. A partire dalla metà del mese di Aprile, in parziale controtendenza, si è però registrata la graduale adozione di misure più flessibili come, ad esempio, l'autorizzazione agli spostamenti per la cura degli orti, dei terreni agricoli, del bestiame; l'autorizzazione alla vendita di generi alimentari in modalità d'asporto; l'autorizzazione allo svolgimento di attività produttive all'aria aperta; l'autorizzazione allo svolgimento di attività sportive o motorie all'aperto in tutto il territorio della Regione Trentino-Alto Adige, nonché l'accesso alle aree di verde pubblico e parchi.

Quanto alla produzione legislativa vale rilevare come l'intervento provinciale abbia introdotto specifiche misure finalizzate ad agevolare la graduale ripresa delle attività produttive, economiche, sociali e culturali, seppur nel rigoroso rispetto di misure, linee guide e protocolli di sicurezza. In particolare, anticipando il livello nazionale, è stata gradualmente disposta la riapertura delle attività commerciali al dettaglio, così come di tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali; delle attività inerenti i servizi alla persona e degli altri settori collegati; dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande; delle attività artistiche e culturali. Il Consiglio Provinciale, inoltre, ha istituito una commissione di esperti con funzioni tecnico-consultive ed adottato specifiche misure relative a settori d'interesse strategico, quali l'istruzione; i trasporti; le sedute e deliberazione degli

organi collegiali operanti in ambito provinciale.

Infine, è necessario ricordare le numerose iniziative attivate a livello provinciale per il supporto della popolazione, in particolare, a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria. Le principali misure sono state attivate nell'ambito del programma #RestartAltoAdige che ha l'obiettivo di sostenere l'economia altoatesina in modo efficiente, con nuovi programmi e impulsi per uscire il più velocemente possibile dalla economico-finanziaria. In particolare, si segnala l'adozione di specifiche misure ad opera della Giunta Provinciale in termini di semplificazione delle procedure per la concessione di contributi alle imprese o relativamente all'abbattimento degli interessi sulle linee di credito per gli operatori economici, nonché per i lavoratori che necessitano di liquidità immediata; adozione di disposizioni in materia di anticipazione degli ammortizzatori sociali; erogazione di contributi straordinari a favore delle piccole imprese interessate da perdite di fatturato; erogazione di contributi straordinari a favore delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese che operano nella trasformazione e commercializzazione di prodotti vitivinicoli; erogazione di sussidi economici a favore degli artisti locali appartenenti a tutti i gruppi linguistici; erogazione di contributi di sostegno al reddito e per la copertura del canone di locazione per immobili destinati allo svolgimento di attività produttive, commerciali, professionali.





# PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

GIULIA GIUSY CUSENZA

## 1. Premessa

Con il presente intervento si intende ricostruire l'iter dei provvedimenti sino ad ora adottati, nell'ambito della Provincia Autonoma di Trento, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il Presidente della Provincia, nell'affrontare l'emergenza sanitaria, ha fatto frequente ricorso allo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica, secondo quanto disposto dall'art. 52 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972). Parallelamente, su proposta della Giunta, il Consiglio Provinciale ha proceduto all'approvazione di due Leggi Provinciali in materia di contratti pubblici e per il sostegno economico di famiglie, lavoratori ed imprese.

## 2. L'autonomia statutaria della Provincia Autonoma di Trento in materia di «opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche protezione - Protezione civile»

In considerazione delle peculiarità ordinamentali proprie della Provincia Autonoma di Trento e più complessivamente della Regione a statuto speciale del Trentino - Alto Adige, si rendono necessarie delle precisazioni di carattere preliminare.

Lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige attribuisce alle Province Autonome di Trento e Bolzano potestà legislativa primaria in materia di «opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche», così come nell'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative (d.P.R. n. 670/1972, art. 8, co. 1, punto 13 e art. 16, co. 1). Negli ambiti affidati alla competenza legislativa primaria, la Provincia Autonoma di Trento è dotata di potestà legislativa esclusiva, seppur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali relative alle principali riforme economico-sociali della Repubblica.

L'art. 35 delle «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige» (d.P.R. n. 381/1974) dispone che l'applicazione delle «Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile» non incidano sulle competenze delle Province Autonome, pertanto, in tale ambito, gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto ai provvedimenti già adottati a livello regionale e provinciale (L. n. 996/1970).

Inoltre, la Provincia Autonoma di Trento è dotata, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, anche di competenza legislativa in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (d.P.R. n. 670/1972, art. 9, co. 1, punto 10).

Tutto ciò premesso, occorre procedere all'analisi delle Leggi Provinciali n. 2 del 23 marzo 2020 e n. 3 del 13 maggio 2020, nonché delle singole ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Presidente della Provincia nelle more dell'attuale emergenza sanitaria.

### 3. Le leggi provinciali

#### 3.1. Legge Provinciale del 23 Marzo 2020, n. 2 («*Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni*»)

La Legge Provinciale n. 2 del 23 marzo 2020, a fronte dell'emergenza epidemiologica, ha introdotto specifiche misure a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici colpiti dall'emergenza sanitaria.

Fra le principali misure adottate si segnalano: il differimento del pagamento dell'IMIS (art. 1); un maggiore coinvolgimento delle piccole e micro imprese nell'affidamento di appalti e subappalti, valorizzando la territorialità e la filiera corta (art. 2); il ricorso agli strumenti attuativi della delega in materia di ammortizzatori sociali e quelli di politica attiva del lavoro (art. 10); un abbattimento degli interessi sulle linee di credito per gli operatori economici che necessitano di liquidità immediata ed una semplificazione delle procedure per la concessione di contributi alle imprese (art. 11). In via esemplificativa, l'autorità provinciale, al fine di supportare gli operatori economici, con sede legale o operativa nella Provincia Autonoma di Trento, che hanno subito un impatto negativo a seguito dell'emergenza epidemiologica, concorre all'abbattimento degli interessi su linee di credito di durata fino a ventiquattro mesi, contratte con banche e altri intermediari finanziari aderenti ad un apposito protocollo siglato con la Provincia.

Inoltre, la Legge Provinciale nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria anche in materia di contratti pubblici dedica un intero capo - «*Disposizioni di semplificazione e accelerazione in materia di contratti pubblici*» - all'introduzione di specifiche disposizioni in materia contratti pubblici e procedure di gara.

In particolare, nella vigenza delle misure limitative degli spostamenti sul territorio nazionale, le amministrazioni aggiudicatrici potranno procedere all'affidamento di lavori pubblici (ex art. 33 della L.P. 26/1993) e di servizi e forniture (ex art. 63 D.Lgs. 50/2016) di importo superiore alla soglia europea mediante procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara; con successivo regolamento saranno poi definiti i criteri e le modalità per l'applicazione della suddetta previsione anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici.

Una volta decadute le suddette misure, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria, tutti gli affidamenti sopra soglia dovranno essere effettuati mediante procedura ristretta con invito di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base del maggior numero di dipendenti iscritti presso la sede provinciale dell'INPS in cui ha sede l'amministrazione aggiudicatrice.

L'aggiudicazione dei lavori sotto soglia avviene sempre con procedura negoziata, senza la previa pubblicazione del bando di gara. In tal caso, il responsabile del pro-

cedimento seleziona un numero di imprese da invitare compreso tra dieci e quindici, per i lavori di importo complessivo inferiore a 2 milioni di euro, o compreso tra dieci e venti, negli altri casi (art. 3).

Il criterio generale di aggiudicazione rimane individuato nell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma con una valutazione dell'offerta tecnica basata su specifici indici: l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali; l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali; per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara (art. 2).

Al fine di semplificare ed accelerare le procedure di scelta del contraente e ridurre gli oneri a carico degli operatori economici, la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito. Le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'esame delle offerte e, successivamente, al fine della stipula del contratto verificano l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei criteri di selezione in capo al solo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria. L'aggiudicazione è dichiarata al termine della procedura e non è soggetta ad approvazione dell'amministrazione aggiudicatrice (art. 4).

Infine, si precisa che le suddette disposizioni si applicano alle procedure di gara il cui bando sia pubblicato o la cui lettera di invito sia inviata dopo la data di entrata in vigore della Legge Provinciale e per un massimo di 24 mesi.

È di evidente interesse segnalare che il Governo ha impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale - ai sensi dell'art. 127 della Costituzione - alcuni articoli della Legge Provinciale n. 2 del 2020, riscontrando la presenza di previsioni non in linea con la normativa nazionale in materia di affidamenti di lavori pubblici, di servizi e forniture. Più in particolare, è stato eccepito dal Governo che alcuni fra gli articoli della Legge Provinciale investano le materie trasversali della tutela della concorrenza e del libero mercato, delle norme statali fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, con violazione dell'art. 117, comma primo e secondo, lett. e) della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

### **3.2. Legge provinciale del 13 maggio 2020, n. 3 («Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022»)**

La Legge Provinciale n. 3 del 13 maggio 2020 ha introdotto diverse ed ulteriori misure finalizzate a fronteggiare l'eccezionale crisi sanitaria, economica e finanziaria dovuta all'emergenza epidemiologica da COVID-19, ed in particolare, nell'ambito del sostegno al reddito e all'occupazione; del sostegno degli operatori

economici, anche sotto forma di compensazione fiscale; della competitività, innovazione e internazionalizzazione del sistema economico trentino; della semplificazione dei procedimenti; della riconversione dei servizi sociali sospesi.

Fra le principali misure adottate, in via esemplificativa, si possono segnalare: l'erogazione di contributi straordinari a favore degli operatori economici per sostenere i costi derivanti da progetti di riorganizzazione aziendale finalizzati all'implementazione delle misure di sicurezza sul luogo di lavoro, e da progetti di digitalizzazione, nonché di riconversione digitale, compresi gli interventi necessari alla promozione del lavoro agile; l'erogazione di interventi straordinari a sostegno degli operatori economici in difficoltà a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 4); l'erogazione di contributi a copertura del canone di locazione (marzo, aprile e/o maggio) per immobili destinati allo svolgimento di attività produttive, commerciali, professionali o del terzo settore sospese dai provvedimenti statali volti a fronteggiare l'emergenza sanitaria (art. 7); l'adozione di misure di sostegno al reddito per i titolari di impresa o soci di società o i professionisti che hanno cessato la propria attività a causa dell'emergenza epidemiologica (art. 8); l'adozione di disposizioni in materia di anticipazione degli ammortizzatori sociali (art. 10); sviluppo di una piattaforma tecnologica per lo sviluppo del commercio elettronico in Trentino (art. 11).

Il presente intervento legislativo ha poi previsto un'accelerazione della transizione digitale del sistema trentino, con il coinvolgimento ed il coordinamento dei soggetti pubblici e privati operanti sul territorio provinciale. L'intento è quello di promuovere l'implementazione e la diffusione di nuovi servizi digitali della pubblica amministrazione ed il conseguente accesso on-line agli stessi, anche tramite la ridefinizione dei relativi processi di gestione ed erogazione (art. 14). Infine, relativamente all'ambito del procedimento e dell'azione amministrativa sono state adottate delle specifiche misure finalizzate alla semplificazione della conferenza di servizi (art.16) e per il rilascio di autorizzazioni paesaggistiche e di titoli edilizi.

#### **4. Le ordinanze contingibili e urgenti**

##### **4.1 Ordinanza contingibile e urgente del 22 Febbraio 2020 «*Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso con l'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*».**

La prima ordinanza volta a fronteggiare l'emergenza sanitaria nella Provincia Autonoma di Trento si contraddistingue per l'evidente intento precauzionale, finalizzato a consentire un monitoraggio ed una valutazione dell'effettivo rischio epidemiologico.

Il provvedimento reca alcune misure per la prevenzione ed il contrasto alla diffusione del virus. In particolare, si segnala la chiusura per le giornate del 24 e 25 febbraio dei servizi educativi privati e pubblici per la prima infanzia; la sospensione nelle medesime date delle attività didattiche presso le sedi universitarie ed i centri di ricerca, oltre che la chiusura di tutte le biblioteche universitarie e delle aule

studio; l'annullamento della generalità delle manifestazioni ludiche o sportive programmate all'interno di luoghi chiusi e per le quali si prevede l'aggregazione di un numero elevato di persone; sospensione di tutte le gite scolastiche al di fuori del territorio provinciale.

**4.2 Ordinanza contingibile e urgente del 24 Febbraio 2020 «Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso con l'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili - Integrazioni all'Ordinanza del Presidente della Provincia adottata di data 22 febbraio 2020 prot. n. A001/2020/122695/1»**

Il Presidente della Provincia, alla luce dell'incremento dei contagi nelle regioni confinanti con la Provincia Autonoma di Trento, nonché della temporanea presenza di soggetti positivi al virus in territorio trentino, ha proceduto al rafforzamento delle misure precauzionali già precedentemente adottate. In particolare, oltre alla proroga delle preesistenti misure, è stato disposto l'annullamento di tutti gli eventi/manifestazioni legati direttamente o indirettamente al festeggiamento del Carnevale sul territorio provinciale; l'annullamento di tutte le manifestazioni programmate in luoghi chiusi che prevedano la presenza di più di una persona ogni due metri quadrati; l'obbligo di adozione di tutte le misure idonee a limitare la permanenza in luoghi chiusi - pubblici o aperti al pubblico - di un numero di persone superiore ad un individuo ogni due metri quadrati.

**4.3 Ordinanza contingibile e urgente del 28 Febbraio 2020 «Aggiornamento delle misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»**

L'ordinanza del 28 febbraio 2020 ha disposto la cessazione di tutte le restrizioni precedentemente adottate. Le misure precauzionali di contrasto all'emergenza epidemiologica vengono quindi limitate al solo obbligo di affissione negli ambienti aperti al pubblico delle informazioni sulle misure di prevenzione rese note dal Ministero della salute; all'obbligo di mettere a disposizione, nelle pubbliche amministrazioni e nei locali aperti al pubblico, soluzioni disinfettanti per il lavaggio mani; all'adozione di interventi straordinari di sanificazione per i trasporti a lunga percorrenza e per i ricircoli d'aria sui mezzi di trasporto del servizio pubblico locale.

In ultimo, si autorizza l'Azienda Sanitaria Provinciale al conferimento di contratti a tempo determinato, incarichi di somministrazione lavoro, o alla stipula di contratti di lavoro autonomo, anche in deroga ai limiti imposti dall'ordinamento provinciale.

**4.4 Ordinanza contingibile e urgente del 3 Marzo 2020 «Nuove misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»**

L'ordinanza in questione ha disposto la sospensione delle attività didattiche delle sole scuole site sul territorio provinciale (per un numero complessivo di cinque istituti scolastici) frequentati da studenti che risultavano aver avuto contatti diretti con persone affette da COVID-19.

#### **4.5 Ordinanza contingibile e urgente del 12 Marzo 2020 «Nuovo aggiornamento delle misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019»**

Successivamente all'entrata in vigore dei d.P.C.M. 9 e 11 marzo 2020 l'ordinanza in commento, oltre alle limitazioni di spostamento già previste a livello nazionale, specifica che l'uso della bicicletta e dei monopattini elettrici sono soggetti alle restrizioni valevoli per tutti gli spostamenti non necessari. Inoltre alcuni dei Comuni dislocati sul territorio trentino, come il Comune di Trento e di Rovereto, per consentire a tutti di avvicinarsi il più possibile all'abitazione o al posto di lavoro hanno autorizzato i cittadini a parcheggiare gratuitamente e liberamente nelle strisce blu ed in quelle bianche senza vincoli di orario.

Il provvedimento procede poi alla ridefinizione della programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, al fine di contenere l'emergenza COVID-19 e nell'ottica di assicurare comunque l'erogazione dei servizi minimi essenziali. La «*Trentino Trasporti*», società strumentale della Provincia Autonoma di Trento, ha poi disposto fino alla sospensione dell'emergenza COVID-19 la gratuità dei servizi di trasporto urbano, extraurbano e ferroviario. Si segnala altresì l'introduzione a livello provinciale di un apposito servizio di trasporto gratuito a chiamata, attivabile con contatto al numero verde, da utilizzare in assenza di idonei servizi di linea per esigenze lavorative o urgenti ragioni sanitarie (compresa la necessità di recarsi da parenti non autosufficienti). Inoltre, al fine di limitare la mobilità delle persone fragili, anziane e malate, senza rete familiare, si dispone l'attivazione di un sistema di consegna a domicilio dei generi di prima necessità («*#Resta a casa, passo io*»), messo in campo dal Dipartimento Salute e Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Trento in collaborazione con la Protezione civile.

L'ordinanza raccomanda a ciascuna amministrazione sul territorio provinciale di garantire le attività lavorative indispensabili con forme preferibilmente agili e di procedere alla sospensione di tutte le attività differibili. Infine, si raccomanda la sospensione fino alla data del 25 marzo di tutte le attività di Consigli Comunali, Giunte, Commissioni Consiliari, ove non destinate alla discussione ed adozioni di atti improrogabili ed urgenti.

#### **4.6 Ordinanza contingibile e urgente del 15 Marzo 2020 «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, relative alla chiusura dei cantieri»**

L'ordinanza in questione, con funzioni restrittive rispetto alla disciplina nazionale, dispone la chiusura dei cantieri che per proseguire la propria attività necessitano di personale che non dispone di un medico di base sul territorio provinciale, in quanto non residente sul medesimo territorio. Tale misura restrittiva si applica a tutti i cantieri ad esclusione di quelli impegnati nella realizzazione di opere necessarie ad assicurare la fornitura di servizi pubblici essenziali alla popolazione, al ripristino di strutture o alla sanificazione d'impianti a seguito di eventi esterni o malfunzionamenti.

#### **4.7 Ordinanza contingibile e urgente del 18 Marzo 2020 «Disposizioni relative a misure straordinarie in materia di termini di procedimenti amministrativi e scadenze per adempimenti e obblighi informativi in ragione dell’Emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni in materia di personale»**

L’ordinanza del 18 marzo 2020 recepisce e dettaglia la sospensione, il differimento e/o la proroga dei termini dei diversi procedimenti amministrativi disposta con il Decreto Legge “Cura Italia” (D.L. 17 marzo 2020, n. 18). Ad ulteriore completamento, si dispone che il dirigente competente con proprio provvedimento può prorogare il termine per il versamento di importi dovuti all’amministrazione anche a titolo di corrispettivo, tariffe, o sanzione pecuniaria, fermo restando che le somme dovute all’amministrazione per l’anno 2020 dovranno essere comunque corrisposte nel corso del medesimo anno.

Inoltre, a favore di tutte le realtà produttive dislocate sul territorio provinciale, per le quali la modalità ordinaria di comunicazione della chiusura temporanea dell’attività avviene attraverso piattaforma SUAP, si propone, con finalità di snellimento e semplificazione, di procedere alla semplice comunicazione delle informazioni essenziali tramite PEC al comune competente.

Sono adottate altresì delle specifiche disposizioni relative alle prestazioni lavorative all’interno della pubblica amministrazione provinciale e dei suoi enti strumentali, tali misure possono essere introdotte anche da tutti gli enti locali del territorio provinciale e dai rispettivi enti strumentali. In particolare, fra le diverse misure, si autorizza la chiusura di sedi e uffici, la riorganizzazione dell’attività lavorativa, l’individuazione di soggetti non tenuti a svolgere la propria attività.

Infine, l’ordinanza autorizza lo svolgimento delle sedute degli organi collegiali degli Enti Locali del territorio provinciale in videoconferenza o con modalità analoghe, anche quando tale possibilità non sia regolamentata dagli enti medesimi. Tale previsione è stata successivamente estesa con l’ordinanza del 27 marzo 2020 anche al Consiglio delle Autonomie Locali. In argomento, deve poi segnalarsi che in data 16 aprile 2020 è stata approvata la modifica del regolamento interno dell’assemblea legislativa trentina, introducendo la possibilità di uno svolgimento delle sedute del Consiglio provinciale in modalità telematica. Il regolamento, nella sua nuova formulazione, prescrive che il Presidente del Consiglio potrà disporre, in situazioni che rendano impossibile la riunione del Consiglio provinciale e degli altri organi consiliari, che le sedute si svolgano con modalità telematiche, utilizzando strumenti che consentano l’identificazione certa dei Consiglieri e il loro collegamento simultaneo. La modalità ordinaria di svolgimento delle votazioni è quella palese, ma può essere utilizzata la votazione a scrutinio segreto, purché il sistema garantisca la segretezza del voto, così da garantire l’osservanza del regolamento interno.

#### **4.8 Ordinanza contingibile e urgente del 20 Marzo 2020 «Disposizioni relative a misure straordinarie per la gestione dell’emergenza sanitaria legata**



***alla diffusione della sindrome da COVID-19. Ulteriori misure di contrasto alle forme di assembramento di persone»***

L'ordinanza, con funzioni restrittive rispetto alla disciplina nazionale, impone la chiusura della rete dei percorsi ciclabili e pedonali d'interesse provinciale e dispone il divieto di transito sulle reti ciclabili di carattere comunale o sovracomunale; la chiusura di parchi e giardini pubblici e ogni area di verde pubblico; l'utilizzo delle panchine pubbliche da una sola persona alla volta.

Il provvedimento ha inoltre previsto la chiusura nei giorni di domenica e festivi di tutte le attività di vendita dei generi alimentari.

***4.9 Ordinanza contingibile e urgente del 27 Marzo 2020 «Disposizioni relative a misure straordinarie per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Ulteriori misure da adottare nell'ambito delle competenze in capo al dipartimento protezione civile della Provincia e in merito a disposizioni forestali»***

L'ordinanza dispone che il dipartimento protezione civile della Provincia Autonoma di Trento proceda alla stipula e alla gestione di un'apposita convenzione, in via d'urgenza, finalizzata ad offrire al personale operante nei presidi e nelle strutture del sistema sanitario provinciale e negli enti ad esso accreditati, tutto quanto il necessario per garantire il più possibile un recupero psico-fisico tra un turno e l'altro di lavoro.

***4.10 Ordinanza contingibile e urgente del 27 Marzo 2020 «Disposizioni relative a misure straordinarie in materia di contratti pubblici in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni in materia di scadenze per adempimenti e di modalità di svolgimento delle sedute di organi collegiali»***

L'ordinanza recepisce e dettaglia le disposizioni in materia di sospensione e proroga dei termini in materia di affidamento e stipula di contratti di lavoro, servizi e forniture, disposte con il Decreto Legge "Cura Italia" (D.L. 17 marzo 2020, n. 18).

***4.11 Ordinanza contingibile e urgente del 3 aprile 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Proroga dell'efficacia delle misure provinciali restrittive, oltre a disposizioni riguardanti il personale del Corpo provinciale permanente dei Vigili del fuoco in materia di scadenze per adempimenti»***

Il provvedimento procede alla proroga di tutte le misure adottate, rispettivamente, nelle ordinanze del 15 e 20 marzo 2020, e detta specifiche disposizioni circa le scadenze per gli adempimenti riguardanti il personale del Corpo provinciale permanente dei Vigili del fuoco.

Inoltre, in considerazione delle peculiarità del contesto territoriale provinciale, si dispone che l'affidamento delle procedure di gara, senza la necessaria sottoscrizione del contratto, costituisca comunque titolo valido al fine della conduzione delle malghe sul territorio provinciale.

**4.12 Ordinanza contingibile e urgente del 3 Aprile 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica COVID-19 - proroga termini versamenti in materia di entrate tributarie ed extratributarie degli enti locali*»**

L'ordinanza dispone la sospensione del pagamento delle entrate di natura tributaria degli Enti Locali, e la proroga dei termini di versamento di alcune entrate non tributarie (canone acquedotto e/o canone fognature). Inoltre, è previsto che fino alla data del 31 dicembre 2020, in riferimento ai comuni, alle comunità, agli enti ed organismi strumentali, non costituiscano indebitamento, le operazioni che non comportino risorse aggiuntive, ma che permettano di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per cui è prevista la copertura di bilancio.

**4.13 Ordinanza contingibile e urgente del 6 Aprile 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Obbligo di utilizzo della mascherina per l'accesso agli esercizi commerciali e raccomandazione di utilizzo della mascherina per usufruire dei servizi di trasporto pubblico locale*»**

L'ordinanza, con intenti più restrittivi rispetto alle corrispondenti disposizioni nazionali, introduce l'obbligo di accesso alle attività di vendita di generi alimentari solo a chi indossa mascherina e guanti monouso. Nelle more della distribuzione delle mascherine alla cittadinanza da parte del Corpo Provinciale dei Vigili del Fuoco, tutte le persone non in possesso dei suddetti dispositivi di protezione possono accedere ai negozi di generi alimentari utilizzando un altro indumento adeguato alla copertura di naso e bocca. Inoltre, si raccomanda l'utilizzo della mascherina per fruire dei servizi di trasporto pubblico locale.

**4.14 Ordinanza contingibile e urgente del 10 Aprile 2020 «*Ulteriore ordinanza contingibile-urgente concernente il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, nonché disposizioni relative a scadenze, adempimenti, obblighi informativi, procedimenti amministrativi e sanzionatori in materia ambientale*»**

L'ordinanza introduce specifiche disposizioni in materia di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti, in particolare, vengono diffuse indicazioni dettagliate per lo smaltimento dei rifiuti urbani dei nuclei familiari ove siano presenti una o più persone positive al tampone COVID-19 oppure sottoposte a quarantena obbligatoria.

Inoltre, relativamente ai procedimenti amministrativi in materia ambientale, si approntano specifiche previsioni per quanto concerne gli istituti di partecipazione pubblica procedimentale: le assemblee pubbliche o le altre forme partecipative si dovranno continuare a svolgere ricorrendo a forme di coinvolgimento della cittadinanza tramite strumenti telematici e piattaforme digitali che assicurino, comunque, il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione interessata.

**4.15 Ordinanza contingibile e urgente del 14 Aprile 2020 «*Disposizioni relative a misure straordinarie per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome COVID-19. Convenzione per l'individuazione*»**

***di strutture collettive di assistenza»***

Il provvedimento dispone l'individuazione di specifiche strutture collettive di assistenza nelle quali sia possibile garantire l'isolamento dei pazienti paucisintomatici, senza necessità di ricovero, appena positivamente tamponati o dimessi dall'ospedale in condizioni stabili ma ancora positivi, impossibilitati a risiedere in condizioni di sicurezza presso la propria residenza.

**4.16 Ordinanza contingibile e urgente del 15 Aprile 2020 - Modificazioni, con integrale sostituzione dell'ordinanza del 13 aprile 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Disposizioni relative all'esercizio di attività produttive, all'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale da parte di utenti e clienti e alla somministrazione di pasti e bevande offerta dagli operatori agrituristici in modalità di consegna a domicilio».**

L'ordinanza in commento, non accogliendo parte delle previsioni contenute nel d.P.C.M. del 10 aprile 2020, vieta il commercio al dettaglio sul territorio provinciale di vestiti per neonati e bambini e di libri, ferma la possibilità di effettuare il commercio di tali prodotti via internet, televisione, corrispondenza, radio o telefono. Parallelamente, sul territorio provinciale, viene però autorizzato il commercio di carta, cartone, articoli da cartoleria, ma esclusivamente all'interno della attività di vendita alimentari, tabaccai e giornalari.

Inoltre, con finalità esplicative delle disposizioni di cui al d.P.C.M. del 10 aprile 2020, sono autorizzati gli spostamenti per la cura dell'orto, se lo spostamento è effettuato all'interno del Comune in cui la persona fisica si trova; gli spostamenti per il conferimento dei rifiuti agli idonei centri di raccolta differenziata, anche se collocati al di fuori del territorio comunale di domicilio o residenza.

L'ordinanza procedere altresì ad autorizzare le attività produttive che si svolgono esclusivamente all'area aperta, nel rispetto delle misure per il contrasto ed il contenimento del virus, previa comunicazione Presidente della Provincia, anche se non rientranti nella attività consentite ai sensi del d.P.C.M. del 10 aprile 2020. Ed ancora, previa autorizzazione da parte del Presidente della Provincia, è ammesso lo svolgimento di attività produttive e attività di cantiere al chiuso, non rientranti fra quelle ammesse dal d.P.C.M. 10 aprile 2020, limitatamente alle operazioni che possono essere svolte senza la compresenza di più persone o che possano svolgere la propria attività lavorativa in locali separati.

**4.17 Ordinanza contingibile e urgente del 19 Aprile 2020 «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 e disposizioni relative alla riapertura degli esercizi commerciali che vendono al dettaglio abiti per bambini e prodotti di cartoleria»**

L'ordinanza, in adeguamento alle prescrizioni nazionali, autorizza all'interno del territorio provinciale il commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati e di prodotti di cartoleria, esclusivamente per gli esercizi che si trovano al di fuori dai centri commerciali, rimanendo, invece, confermato il divieto del commercio al det-

taglio di libri. Con funzioni esplicative dell'ordinanza in commento, la «*Nota del Dipartimento Sviluppo economico, ricerca e lavoro del 21/4/2020*» ha specificato che non sussistono limitazioni in ordine alla vendita di prodotti florovivaistici (tra i quali rientrano a titolo di esempio, piante, semi e fiori ornamentali): possono rimanere aperti al pubblico, sempre nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, anche gli operatori economici che si occupano di commercio al dettaglio di fiori e piante.

Il provvedimento estende poi l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale per accedere a tutte le attività aperte sul territorio provinciale (edicole, tabaccai, farmacie, banche, uffici postali).

**4.18 Ordinanza contingibile e urgente del 25 Aprile 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disposizioni relative ad attività di ristorazione e di vendita di generi alimentari, all'uso di mascherine, nell'utilizzo delle piste ciclabili, agli spostamenti dei genitori con i figli minori, alla coltivazione del terreno per uso agricolo e all'attività diretta per la produzione di auto-consumo da parte dei privati cittadini e alle attività di vendita al dettaglio di piante e fiori*»**

L'ordinanza in commento chiarisce taluni aspetti relativi alla circolazione delle persone sul territorio provinciale e introduce alcune misure a carattere meno restrittivo rispetto a quelle attualmente vigenti a livello nazionale.

Il Presidente della Provincia, ampliando quanto già disposto con l'ordinanza del 15 Aprile 2020, ordina che sia consentita la coltivazione di terreni ad uso agricolo e l'attività di cura degli orti da parte dei privati cittadini, anche al di fuori del comune di residenza, nel rispetto delle seguenti condizioni: lo spostamento per la cura di orti e terreni agricoli è autorizzato per una sola volta al giorno e per un solo componente per nucleo familiare, e limitatamente agli interventi strettamente necessari per la produzioni di vegetali e la cura degli animali da cortile. A conferma di quanto già precedente esplicitato con la «*Nota del Dipartimento Sviluppo economico, ricerca e lavoro del 21/4/2020*» è poi consentito l'accesso dei privati cittadini, purché muniti dei dispositivi di protezione individuale, agli esercizi di vendita al dettaglio di prodotti florovivaistici e alle aziende agrarie.

Inoltre, in parziale modifica della precedente ordinanza del 15 aprile 2020, è consentito il transito sulle reti ciclabili di carattere comunale o sovracomunale per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, al fine di coprire il tragitto dall'abitazione fino al luogo di lavoro. È poi consentito l'approvvigionamento presso le attività di vendita di generi alimentari posti lungo il tragitto "casa-lavoro", anche se non collocati in prossimità della propria abitazione.

Il Presidente della Provincia, anticipando la disciplina nazionale, a partire dalla data del 29 Aprile 2020, autorizza la vendita di cibo da asporto da parte degli esercizi di somministrazione di generi alimentari. La vendita dovrà essere effettuata, ove possibile, previa prenotazione on-line o telefonica allo scopo di evitare assem-

bramenti e sarà consentito l'ingresso nel locale di una sola persona alla volta. È comunque obbligatorio l'utilizzo dei dispositivi di protezione sia per il personale impiegato che per gli avventori. Inoltre, laddove i Comuni autorizzino l'apertura dei mercati diretti alla vendita di generi alimentari, si dispone l'utilizzo obbligatorio dei dispositivi individuali di protezione per tutti gli operatori ed avventori. Più in generale è imposto l'obbligo di utilizzo delle mascherine per tutti gli utenti che accedono agli uffici della Pubblica Amministrazione, ovvero in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Infine, in esplicitazione delle misure adottate a livello nazionale con il d.P.C.M. del 10 aprile 2020, è consentito ad entrambi i genitori camminare contemporaneamente con i propri figli minori nei pressi della propria abitazione, in quanto tale attività può essere ricondotta alle attività motorie all'aperto.

#### **4.19 Ordinanza contingibile e urgente del 28 aprile 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID - 19. Disposizioni relative allo svolgimento delle attività motorie consentite*»**

Il provvedimento in commento, anticipando le disposizioni successivamente emanate a livello nazionale, consente lo svolgimento di attività motorie, limitatamente a passeggiate e corse a piedi, nell'ambito del territorio comunale. Nelle more dello svolgimento delle suddette attività motorie dovrà comunque essere mantenuta una distanza interpersonale di almeno due metri e dovranno essere indossati i dispositivi di protezione individuale nell'eventualità in cui ci si trovi in prossimità di altre persone.

#### **4.20 Ordinanza contingibile e urgente del 02 maggio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disposizioni provinciali a seguito dell'emanazione del d.P.C.M. 26 aprile 2020*»**

L'ordinanza in commento, in attuazione del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, consente lo svolgimento individuale di attività sportiva o attività motoria all'aperto (passeggiata, corsa a piedi, uso della bicicletta, ed in generale lo svolgimento di qualsiasi altro sport amatoriale individuale) in tutto il territorio provinciale, e più in generale, nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, mantenendo comunque la distanza interpersonale di almeno due metri. Viene pertanto disposta la riapertura della rete dei percorsi ciclabili e pedonali d'interesse provinciale e comunale, così come dei parchi pubblici, giardini pubblici e di ogni area di verde pubblico.

Nello svolgimento dell'attività motoria (intesa come passeggiata/camminata, anche nell'ambito degli spostamenti consentiti per andare a fare la spesa, andare al lavoro, andare presso qualsiasi esercizio/attività commerciale) è obbligatorio indossare la mascherina una volta fuori dalla abitazione o luogo di lavoro, così anticipando nuovamente le disposizioni successivamente emanate a livello nazionale. Viceversa, nello svolgimento dell'attività sportiva (intesa come corsa a piedi, uso della bicicletta, caccia, pesca o lo svolgimento di qualsiasi altro sport amatoriale

individuale) è imposto l'obbligo di indossare la mascherina solamente nell'eventualità in cui ci si trovi in prossimità di altre persone. È però da considerarsi peculiare, probabilmente con finalità dissuasive, la precisazione per cui l'attività sportiva o motoria debba aver inizio dalla propria abitazione o luogo di lavoro, non essendo consentito l'uso di mezzo pubblico o privato per raggiungere il punto da cui si intende iniziare lo svolgimento dell'attività sportiva o motoria.

Inoltre, parallelamente allo scemare della situazione emergenziale, l'ordinanza in commento autorizza il raggiungimento delle seconde case di proprietà che si trovano al di fuori del comune di residenza, per lo svolgimento di attività di manutenzione ordinaria e/o straordinaria necessaria per la tutela delle condizioni di sicurezza e conservazione dell'immobile. È poi consentito lo spostamento finalizzato al cambio delle gomme invernali, al conferimento dei rifiuti nei centri di raccolta territorialmente competenti, alla coltivazione del terreno per uso agricolo, allo svolgimento dell'attività diretta per la produzione di autoconsumo su superficie agricole, oltre che per lo svolgimento di attività di apicoltura. È comunque precisato che nell'ambito degli spostamenti consentiti, laddove ci si trovasse a dover transitare sul territorio di altra regione confinante, è fatto assoluto divieto di fermarsi sul territorio attraversato, salvo motivi di forza maggiore.

È poi nuovamente ribadito l'obbligo di indossare dispositivi individuali di protezione nei luoghi chiusi accessibile al pubblico, ed in particolare per accedere a tutte le attività di vendita aperte sul territorio provinciale, alle edicole, ai tabaccai, alle farmacie, banche, uffici postali, così come per fruire dei servizi di trasporto pubblico locale.

Infine, con la presente ordinanza è prevista la chiusura delle attività di vendita di generi alimentari (elencate nell'allegato 1 del d.P.C.M. 26 aprile 2020) nei giorni di domenica e festivi. Previsione, quest'ultima, successivamente recepita ed estesa a tutti gli esercizi commerciali con la Legge Provinciale n. 4 del 3 luglio 2020 ed oggetto di nuova impugnativa da parte del Governo innanzi alla Corte Costituzionale per eccesso dalle competenze statutarie e violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

#### ***4.21 Ordinanza contingibile e urgente del 06 maggio 2020 «Ulteriore disposizioni relative a misure straordinarie in materia di contratti pubblici in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizione in materia di applicazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 nei cantieri con, in aggiunta, esplicitazioni e modifica parziale dell'ordinanza di data 02 maggio 2020»***

La presente ordinanza detta le prime disposizione per la ripresa delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture sospese o prorogate a causa dell'emergenza epidemiologica. In particolare, è espressamente specificato che l'emergenza sanitaria in atto deve qualificarsi come causa di forza maggiore, così escludendo l'applicazione di penali o di richieste di indennizzo/risarcimento per il

ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Nell'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture gli operatori economici dovranno dare applicazione alle vigenti misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, i costi derivanti dall'applicazione delle suddette misure dovranno essere qualificati come oneri della sicurezza non soggetti a ribasso.

#### **4.22 Ordinanza contingibile e urgente del 08 maggio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nuove disposizioni provinciali sugli spostamenti individuali*»**

L'ordinanza in commento conferma l'autorizzazione allo svolgimento di attività sportive o motorie all'aperto in tutto il territorio della Regione Trentino-Alto Adige nel rispetto del distanziamento interpersonale. Diversamente da quanto prescritto nelle precedenti ordinanze è espressamente consentito l'utilizzo di mezzi pubblici o privati per il raggiungimento del luogo in cui iniziare a svolgere l'attività sportiva o motoria.

È inoltre consentito ogni spostamento all'interno della Regione Trentino-Alto Adige al fine di raggiungere - questa volta - per qualsiasi motivazione le seconde case di proprietà, camper, roulotte o imbarcazioni di proprietà o in disponibilità, anche insieme ai componenti conviventi del proprio nucleo familiare. Sono comunque ampliati gli spostamenti genericamente consentiti: la visita ai defunti al cimitero; l'approvvigionamento presso qualunque attività di vendita di generi alimentari o quelli finalizzati ad approvvigionarsi presso servizi di ristorazione con modalità d'asporto; gli spostamenti finalizzati alla produzione di legna o alla coltivazione del terreno per uso agricolo siti su tutto il territorio provinciale.

#### **4.23 Ordinanza contingibile e urgente del 11 maggio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Esplicitazioni in materia di spostamenti individuali e di esercizio di attività economiche*»**

La presente ordinanza, a seguito di un accordo intervenuto fra il Presidente della Regione Veneto ed il Presidente della Provincia Autonoma di Trento, autorizza gli spostamenti dei cittadini residenti/domiciliati nei comuni provinciali confinanti con la Regione Veneto (Province di Verona, Belluno e Vicenza) per andare a trovare i propri congiunti residenti/domiciliati nei territori comunali al di là dei confini della Regione Veneto.

#### **4.24 Ordinanza contingibile e urgente del 18 maggio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni provinciali a seguito dell'emanazione del Decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33 e del conseguente d.P.C.M. 17 maggio 2020*»**

L'ordinanza in commento, a decorrere dalla data del 18 maggio 2020, dichiara cessate tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio provin-

ciali e regionale disposte attraverso le precedenti ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Presidente della Provincia Autonoma di Trento. È comunque imposto l'utilizzo obbligatorio dei dispositivi di protezione individuale una volta al di fuori della propria abitazione o domicilio ed in tutti i luoghi chiusi accessibili al pubblico (in via esemplificativa: attività di vendita/economiche/professionali/commerciali, servizi di trasporto pubblico locale, uffici della pubblica amministrazione). L'obbligo di utilizzo della mascherina continua a non persistere nello svolgimento dell'attività sportiva, purché nel rigoroso rispetto della distanza interpersonale, e durante gli spostamenti con mezzi privati da soli o in presenza di componenti conviventi del proprio nucleo familiare.

Resta fermo il divieto, vigente su tutto il territorio nazionale, di spostamenti in una Regione diversa da quella in cui ci si trova, fatto salvo quanto precedentemente disposto relativamente allo spostamento nelle province venete di Verona, Belluno e Vicenza.

Infine, d'interesse l'autorizzazione alla ripresa delle procedure selettive e/o concorsuali pubbliche e private, laddove sia possibile garantire il rispetto delle distanze interpersonali minime di sicurezza.

**4.25 Ordinanza contingibile e urgente del 23 maggio 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Disposizioni provinciali sul servizio di trasporto pubblico locale a seguito dell'emanazione del d.P.C.M. 17 maggio 2020»**

Con la presente ordinanza è disposta la regolare ripresa dei servizi di trasporto pubblico locale nel rispetto dell'obbligo di distanziamento sociale minimo - è pertanto ridotto il numero massimo di passeggeri trasportabili - e di utilizzo dei dispositivi individuali di protezione per la fruizione dei mezzi.

**4.26 Ordinanza contingibile e urgente del 27 maggio 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disposizioni relative allo svolgimento degli esami dei percorsi formativi di lefp di qualifica e diploma e tirocini formativi tirocini curriculari e tirocini estivi - nell'ambito dei percorsi del sistema educativo provinciale e dell'alta formazione professionale»**

Con il provvedimento in commento è disposta la ripresa delle esperienze in presenza di tirocini curriculari ed estivi nel territorio regionale ed extra regionale presso soggetti ospitanti che svolgano attività produttive consentite.

**4.27 Ordinanza contingibile e urgente del 1 giugno 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Disposizioni per la riapertura dei servizi socio educativi pubblici e privati per la prima infanzia e delle scuole dell'infanzia, provinciali, equiparate e paritarie»**

Con la presente ordinanza è ammessa la ripresa dei servizi socio educativi pub-



blici e privati per la prima infanzia e delle scuole dell'infanzia, provinciali, equiparate e paritarie. La ripresa dei suddetti servizi è ovviamente subordinata al puntuale rispetto delle predisposte linee guida per la tutela e sicurezza nelle scuole dell'infanzia, adottate con successiva deliberazione della Giunta Provinciale.

**4.28 Ordinanza contingibile e urgente del 1 giugno 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disposizioni relative a misure straordinarie in materia di termini di procedimenti amministrativi e scadenze per adempimenti e obblighi informativi, nonché relative al contenuto della propria ordinanza del 18 maggio 2020 circa l'obbligo di utilizzo della mascherina e altre disposizioni adottate a seguito dell'emanazione del decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33 e del conseguente d.P.C.M. 17 maggio 2020*»**

Con lo scemare della situazione emergenziale, il Presidente della Provincia ha dichiarato la cessazione dell'efficacia delle ordinanze contingibili e urgenti precedentemente emanate in materia di procedimento amministrativo e termini connessi, fissando il termine di scadenza delle proroghe o dei differimenti precedentemente intercorsi, e la data di ripresa della decorrenza dei termini massimi, anche perentori, di conclusione dei procedimenti amministrativi. Inoltre, viene raccomandato alle strutture provinciali, agli enti strumentali nonché agli enti locali di attivare modalità di interlocuzione programmate in via telematica con l'utenza, così da contenere l'accesso agli uffici, di utilizzare i canali telematici quale modalità ordinaria di interlocuzione con l'utenza, oltre che individuare modalità alternative alle sottoscrizioni autografe.

**4.29 Ordinanza contingibile e urgente del 13 giugno 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disposizioni relative l'obbligo di utilizzo della mascherina e altre disposizioni adottate a seguito dell'emanazione del decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33 e del conseguente d.P.C.M. 17 maggio 2020 e 11 giugno 2020*»**

L'ordinanza in commento prescrive l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale solamente in luoghi chiusi ed accessibili al pubblico (poi confermata dalla successiva ordinanza del 25 giugno 2020), così venendo meno l'obbligo di indossare i suddetti dispositivi all'aperto.

**4.30 Ordinanza contingibile e urgente del 19 giugno 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori disposizioni in ambito provinciale*»**

La presente ordinanza conferma la chiusura delle attività di vendita di generi alimentari nelle giornate festive e autorizza la ripresa delle attività di sale slot, sale giochi, sale scommesse e bingo. Con la successiva ordinanza del 24 giugno 2020 viene autorizzata la riapertura dei servizi didattici ed educativi di istruzione e formazione professionale, provinciali e paritari, del primo e secondo ciclo per i servizi a favore degli alunni con bisogni educativi speciali, nel rispetto delle linee guida

appositamente predisposte in collaborazione con l'APSS ed oggetto di confronto con le parti sindacali. Inoltre, con l'ordinanza del 3 luglio 2020 viene autorizzata la ripresa degli sport da contatto e di squadra nel rispetto delle linee guida appositamente predisposte, così come per lo svolgimento dei servizi di buffet.

**4.31 Ordinanza contingibile e urgente del 29 giugno 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori disposizioni provinciali sul servizio di trasporto pubblico locale a seguito dell'emanazione del d.P.C.M. 11 giugno 2020*»**

La presente ordinanza consente l'occupazione del 100% dei posti a sedere per i quali il mezzo che effettua il servizio di trasporto pubblico locale è omologato.

**4.32 Ordinanza contingibile e urgente del 15 luglio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori disposizioni in materia di obbligo di utilizzo della mascherina, di distanziamento interpersonale, di individuazione dei documenti/protocolli/linee guida di carattere organizzativo e sanitario per l'esercizio delle attività economiche, produttive, ricreative e sociali, nonché di disposizioni transitorie in materia di pagamento per lo smaltimento dei rifiuti urbani*»**

Con la presente ordinanza vengono individuati i documenti, protocolli e/o linee guida di carattere organizzativo e sanitario per l'esercizio di un vasto numero di attività economiche, produttive, ricreative e sociali (in via meramente esemplificativa: attività di ristorazione, attività di accoglienza strutture ricettive, attività di cura alla persona, attività di spettacolo). È poi nuovamente confermato l'obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico.

**4.33 Ordinanza contingibile e urgente del 15 luglio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori disposizioni sulle modalità di svolgimento del servizio di buffet, di utilizzo degli impianti a fune nonché in materia di luoghi di riparo in montagna e di attività di ristorazione e pubblici esercizi*»**

Con la presente ordinanza viene confermata per i luoghi di riparo in montagna la possibilità di accogliere tutti gli escursionisti che lo richiedono in condizioni meteorologiche avverse, ovvero nelle ore serali o notturne o in situazioni di necessità o difficoltà. Viene inoltre reintrodotta la possibilità per le attività di ristorazione di fornire alla clientela menù cartacei laddove appositamente igienizzati.

**4.34 Ordinanza contingibile e urgente del 31 luglio 2020 «*Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori disposizioni a seguito dell'emanazione del decreto legge 30 luglio 2020 n.83*»**

Con la presente ordinanza il Presidente della Provincia ha ordinato la proroga dell'efficacia delle ordinanze contingibili e urgenti ancora in vigore relative all'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, distanziamento interpersonale, individuazione dei protocolli/linee guida/intese di carattere organizzativo sanitario (relativi all'esercizio di attività economiche, produttive, ricreative e sociali) per il contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Le suddette ordinanze sono state poi ulteriormente prorogate con la successiva ordinanza del 13 agosto 2020. Inoltre, sempre l'ordinanza del 13 agosto 2020 ha consentito - a partire dalla data del 1° settembre - la partecipazione del pubblico a singoli eventi sportivi, a congressi e grandi eventi fieristici nel rispetto delle linee guida fissate in materia di distanziamento sociale e numero massimo di partecipanti.

Attraverso la medesima ordinanza contingibile e urgente vengono applicate specifiche misure di prevenzione per coloro che vogliono entrare nel territorio della Provincia Autonoma di Trento e provengano da paesi quali Grecia, Croazia, Malta e Spagna. In ultimo, il Presidente della Provincia con l'ordinanza del 25 agosto 2020 ha regolato anche il numero massimo di partecipanti per le celebrazioni religiose e le regole di condotta da tenere in prossimità agli istituti scolastici.

#### ***4.35 Ordinanza contingibile e urgente del 18 agosto 2020 «Ulteriore ordinanza in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nuove disposizioni a seguito dell'emanazione dell'ordinanza del Ministero della Salute del 16 agosto 2020, recante "Misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza sanitaria"»***

Con la presente ordinanza, in conformità alle prescrizioni fissate dall'ordinanza del Ministro della Salute, è reso obbligatorio l'utilizzo di dispositivi di protezione individuale anche all'aperto dalle ore 18:00 alle ore 06:00 in quei luoghi ove sia agevole la formazione di assembramenti anche di carattere occasionale o spontaneo. Sono inoltre vietate, al fine di contenere il rischio di una nuova emergenza sanitaria, tutte le attività di ballo, all'aperto o al chiuso, all'interno di discoteche o locali da ballo assimilati.

### **5. Considerazioni conclusive**

Dopo aver brevemente sintetizzato gli interventi legislativi e le numerose ordinanze contingibili e urgenti approvate nel corso dell'emergenza sanitaria, è possibile trarre alcune osservazioni di sintesi.

La Provincia Autonoma di Trento, tenuto conto della vicinanza territoriale con la Regione Veneto e la Regione Lombardia, al fine di ridurre le occasioni di contagio fra i propri cittadini ha adottato specifiche misure volte al contrasto dell'emergenza epidemiologica già a partire dalla metà del mese di febbraio. Nelle more dell'emergenza sanitaria il Presidente della Provincia ha poi adottato alcuni provvedimenti certamente più restrittivi rispetto alle corrispondenti previsioni nazionali. In tal senso, è opportuno evidenziare che la Provincia Autonoma di Trento - attraverso lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti - ha progressivamente esteso l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale per

L'accesso a tutte le attività di vendita al dettaglio; per usufruire dei trasporti pubblici; per l'ingresso nei locali delle Pubbliche Amministrazioni e nella generalità di luoghi pubblici o aperti al pubblico. A partire dalla metà del mese di Aprile, in parziale controtendenza, si è però registrata la graduale adozione di misure più flessibili come, ad esempio, l'autorizzazione agli spostamenti per la cura degli orti o dei terreni agricoli; l'autorizzazione alla vendita di generi alimentari in modalità d'asporto; l'autorizzazione allo svolgimento di attività produttive all'area aperta; l'autorizzazione allo svolgimento di attività sportive o motorie all'aperto in tutto il territorio della Regione Trentino-Alto Adige. Appare inoltre d'interesse l'accordo intercorso fra il Presidente della Regione Veneto ed il Presidente della Provincia Autonoma di Trento relativamente alla visita dei congiunti domiciliati o residenti nelle rispettive province confinanti della Regione Veneto, nonché la scelta intervenuta nel mese di giugno di limitare l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale ai soli luoghi chiusi accessibili al pubblico, così anticipando le scelte poi varate a livello nazionale volte a favorire la ripartenza economica del paese ed un parziale abbandono della situazione emergenziale.

Più in dettaglio, dall'analisi delle predette ordinanze si evidenzia:

- la presenza di numerose iniziative attivate a livello provinciale per il supporto della popolazione, con particolare riferimento alle fasce più deboli e al personale sanitario;
- l'autorizzazione degli Enti dislocati sul territorio provinciale all'utilizzo di modalità telematiche (videoconferenza o modalità analoghe) per lo svolgimento delle sedute degli organi collegiali, anche qualora non previamente disciplinate dai rispettivi regolamenti interni;
- l'adozione di specifici interventi volti a garantire il mantenimento degli istituti di partecipazione, prescrivendo che le assemblee pubbliche o le altre forme partecipative dovranno essere effettuate tramite strumenti telematici e piattaforme digitali, tali da assicurare il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione interessata;
- l'introduzione di specifiche previsioni relative alla sospensione, il differimento e/o la proroga dei termini dei diversi procedimenti amministrativi (anche in materia ambientale) o per snellire e semplificare gli adempimenti di tutte le realtà produttive dislocate sul territorio provinciale;
- l'adozione di specifiche misure relative al personale impiegato presso la Pubblica Amministrazione provinciale ed i suoi enti strumentali, estensibili alla generalità degli Enti Locali presenti sul territorio provinciale.

Quanto alla produzione legislativa vale rilevare come l'intervento provinciale abbia introdotto specifiche misure a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e dei settori economici colpiti dall'emergenza sanitaria, ad esempio, in termini di semplificazione delle procedure per la concessione di contributi alle imprese o relativamente all'abbattimento degli interessi sulle linee di credito per gli operatori economici che necessitano di liquidità immediata; erogazione di contributi straordinari a favore degli operatori economici, anche finalizzati all'implementazione delle mi-

sure di sicurezza sul luogo di lavoro; implementazione di progetti di digitalizzazione, nonché di riconversione digitale, compresi gli interventi necessari alla promozione del lavoro agile; erogazione di contributi di sostegno al reddito e per la copertura del canone di locazione per immobili destinati allo svolgimento di attività produttive, commerciali, professionali; adozione di disposizioni in materia di anticipazione degli ammortizzatori sociali (molte delle suddette misure sono state attivate nell'ambito del programma #ripresarentino). Infine, non possono passare inosservate le specifiche disposizioni adottate in materia contratti pubblici, seppur odiernamente oggetto di impugnazione innanzi alla Corte Costituzionale, con finalità di semplificazione e celerizzazione nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione, oltre che di valorizzazione della territorialità e della filiera corta, attraverso un maggiore coinvolgimento delle piccole e micro imprese nell'affido di appalti e subappalti.

# PUGLIA

PIERANDREA CORLETO

## 1. Premessa

L'analisi delle misure regionali adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid-19 muove da un primigenio atto statale: la dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020<sup>1</sup>. È ora utile riordinare gli strumenti di regolazione emergenziale utilizzati dalle singole regioni per farvi fronte.

Per la Regione Puglia, la tipologia più utilizzata è rappresentata dalle ordinanze contingibili e urgenti, espressione – com'è noto – di un potere funzionale a governare una situazione inattesa e urgente.

Parametro cardine della legittimità di queste misure emergenziali è il principio di proporzionalità<sup>2</sup>, consistente – com'è noto – nell' idoneità astratta del mezzo utilizzato dall'Amministrazione, nella necessità in concreto dell'atto e nella c.d. proporzionalità in senso stretto, cercando cioè di arrecare il minor sacrificio possibile richiesto al destinatario della misura<sup>3</sup>.

Fondamento normativo delle ordinanze regionali è l'art. 32, commi 1 e 3, l. n. 833/1978<sup>4</sup> e l'art. 117, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, i quali consentono, in condizioni di emergenza sanitaria, al Presidente della Giunta regionale l'emanazione di ordinanze aventi efficacia sull'intero territorio regionale.

Quanto all'emergenza epidemiologica in atto, con il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6<sup>5</sup> (*«Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19»*), l'Esecutivo ha individuato una strategia di contenimento specificando le misure adottabili e definendo i provvedimenti nel *genus*, nei presupposti e nelle auto-

---

<sup>1</sup> Come noto, il 31 gennaio 2020, per i sei mesi successivi, è stato infatti dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

<sup>2</sup> Cfr. D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 1999, p. 743; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA; F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, relazione al Convegno *«Itinerari della Giustizia amministrativa e del suo giudice. Per i 130 anni dall'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato»*, svoltosi presso la sede del Consiglio di Stato, in data 20 novembre 2019, disponibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>3</sup> Sul tema F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, vol. 34, 2, 2016, A. Giuffrè, p. 361.

<sup>4</sup> Art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833: «1. Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni [...]; «3. Nelle medesime materie sono emesse dal Presidente della Giunta regionale e dal Sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

<sup>5</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13/2020.

rità competenti ad emanarli.

Questa impostazione ha trovato ulteriore conferma nel d.l. 25 marzo 2020, n. 19<sup>6</sup>, sostitutivo del d.l. n. 6/2020 citato e introduttivo di numerose modifiche.

I provvedimenti anti-contagio sono adottati, sotto forma di decreto, dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della salute e sentiti i Ministri competenti per materia nonché i Presidenti delle Regioni coinvolte.

L'iter procedimentale e gli effetti dei provvedimenti adottabili sono stabiliti dall'art. 2, d.l. n. 19/2020 cit.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.l. n. 19/2020, «*nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1<sup>7</sup> e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833*».

È invece di competenza dei Presidenti delle singole regioni, ai sensi degli artt. 2 e 3, d.l. n. 19/2020, proporre l'adozione di un d.P.C.M., rilasciare pareri in ordine agli schemi di d.P.C.M. solo se questi siano di interesse della regione e introdurre, nelle more dell'adozione dei d.P.C.M., misure ulteriormente restrittive in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio regionale o in una parte di esso. Ciò, solo «*nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale*»<sup>8</sup>.

Un'impostazione centripeta, insomma, che poggia sull'assunto secondo cui le misure per il contenimento del virus devono caratterizzarsi per uniformità e omogeneità sull'intero territorio nazionale: a uguali potenzialità di contagio corrispondono identiche misure anti-diffusione sul territorio.

## **2. Le ordinanze contingibili e urgenti adottate dalla Regione Puglia: il piano organizzativo**

---

<sup>6</sup> Decreto all'esame delle Camere per la conversione in legge. Nello specifico, il decreto legge, all'art. 1 comma 2, parte dall'assunto secondo cui tutte le misure previste, ai fini del contenimento, debbano essere proporzionate al rischio effettivo sulla totalità del territorio nazionale o in specifiche parti dello stesso. Si individua inoltre l'elenco delle misure adottabili, che spaziano dalla più pervasiva limitazione della circolazione alla chiusura di tutte le attività commerciali, con esclusione di quelle addette alla vendita di beni di prima necessità.

<sup>7</sup> Art. 2 comma 1 d.l. n. 19/2020: «*Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni 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. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630*».

<sup>8</sup> Art. 3, comma 1 d.l. 25 marzo 2020, n. 19.

Per aver chiaro il quadro degli interventi regionali pugliesi è opportuno soffermarsi anzitutto sull'ordinanza del Presidente della Regione Puglia 6 marzo 2020, n. 172<sup>9</sup>, con la quale è stata istituita l'Unità di crisi regionale (U.C.R.)<sup>10</sup>.

Le azioni e le misure di competenza di quest'ultima sono specificamente individuate nella nota del Capo del Dipartimento protezione civile recante «*Misure operative di protezione civile per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*»<sup>11</sup>. L'U.C.R. monitora la gestione delle risorse umane e dei materiali sanitari, l'applicazione uniforme, nel territorio regionale, delle procedure di allerta e di emergenza; inoltre, coordina le parti istituzionali preposte all'attuazione delle azioni legate alla gestione dell'emergenza infettiva.

Già dal 31 gennaio 2020 la Regione Puglia, su indicazione del Ministero della Salute, aveva peraltro costituito una *task force* regionale per la gestione dell'emergenza infettiva, mettendo a punto dapprima il «*Protocollo operativo per la gestione di casi sospetti di Covid-19 in Puglia*» e, dopo i contagi in Lombardia e Veneto, il «*Piano operativo emergenza Covid-19, Regione Puglia*».

La Protezione Civile regionale, in stretto contatto e collegamento con la *task force*, segue l'evolversi del fenomeno sin dalla dichiarazione dello stato di emergenza (ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020) e mediante la sala operativa di protezione civile (sempre operativa) partecipa alle attività del comitato operativo nazionale attraverso videoconferenza permanente.

Le attività nelle quali la sala operativa regionale di protezione civile è coinvolta attengono:

- al monitoraggio del fenomeno attraverso l'aggiornamento dei dati e delle notizie che pervengono dalle strutture del sistema sanitario regionale;
- al supporto al sistema sanitario per l'allestimento di strutture mobili onde assicurare il triage campale differenziato presso i centri di pronto soccorso;
- alla diffusione delle informazioni operative per la gestione dell'emergenza (attivazione di un numero verde, diffusione delle informazioni su siti istituzionali, diffusione dei *flow chart* prodotti dal Dipartimento della salute

<sup>9</sup> «*Misure operative di protezione civile inerenti “la definizione della catena di comando e controllo del flusso delle comunicazioni e delle procedure da attivare in relazione allo stato emergenziale determinato dal diffondersi del virus Covid-19”. Atto di recepimento.*»

<sup>10</sup> Il fondamento normativo è individuato nell'art. 11, d.lgs. n. 1/2019 e nella nota del Capo del Dipartimento Protezione Civile - Coordinatore Interventi OCDPC n. 630/2020 prot. n. Covid/0010656 del 3 marzo. Sono, così, state notificate alle Regioni e alle Province autonome le Misure operative di protezione civile concernenti «*la definizione della catena di comando e controllo del flusso delle comunicazioni e delle procedure da attivare in relazione allo stato emergenziale determinato dal diffondersi del virus Covid-19*». Queste Misure prevedono che presso tutte le Regioni sia attivata «*un'Unità di crisi regionale, che operi in stretto raccordo con la SOR (Sala Operativa regionale), che preveda la partecipazione del Referente Sanitario regionale, che opera in raccordo con il Direttore sanitario delle aziende sanitarie locali, e in costante contatto con un rappresentante della Prefettura Capoluogo, con lo scopo di garantire il raccordo con le altre Prefetture - UTG del territorio regionale.*»

<sup>11</sup> Nota del Capo del Dipartimento Protezione civile - Coordinatore interventi n. 630/2020 prot. n. Covid/001656 del 3 marzo 2020.



- per la gestione dei casi sospetti etc.);
- all'organizzazione e al monitoraggio dei turni dei volontari per il supporto agli USMAF – uffici del Ministero della salute che a livello periferico si occupano della sanità marittima, aerea e di frontiera – per le operazioni di sorveglianza sanitaria negli aeroporti della regione;
- al supporto all'organizzazione e alla gestione di interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza (logistica dei dispositivi di protezione, logistica di sedi per l'eventuale confinamento in quarantena, etc.);
- al supporto alle strutture di protezione civile (Comuni, Uffici scolastici e altre istituzioni) in ordine all'adozione dei provvedimenti di competenza.

Ciò premesso a livello organizzativo, le ordinanze adottate nel territorio pugliese, in conformità ai d.P.C.M. e d.l. di cui costituiscono attuazione, dispongono la limitazione di diritti costituzionalmente tutelati, evidenziando anche su scala regionale il conflitto tra autorità e libertà già percepito a livello nazionale. Bruce Ackerman in proposito sostiene che «*ai governi non dovrebbe essere permesso di dare di matto nemmeno durante l'emergenza; molte misure estreme dovrebbero rimanere off-limits*»<sup>12</sup>.

Anche la Regione Puglia, dunque, limita la circolazione delle persone e prescrive divieti di assembramento, sospende le attività commerciali a eccezione di quelle necessarie per assicurare i generi alimentari di prima necessità, disponendo altresì misure di quarantena precauzionale per i soggetti che hanno avuto contatti ravvicinati con casi confermati di malattia infettiva diffusiva e stabilendo, infine, il divieto assoluto di allontanamento dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena.

Le ordinanze sono qui analizzate in ordine cronologico in relazione ai rispettivi d.P.C.M.: le cui misure costituiscono la risposta all'andamento della curva di contagio secondo l'ormai noto indice chiamato “fattore R0” o “fattore RT”.

### **2.1. I provvedimenti successivi: l'azione. Ordinanze del Presidente della Regione Puglia del 26 febbraio (prot. n. 702/SP), 27 febbraio (prot. n. 735/SP) e 3 marzo 2020 n. 168 aventi ad oggetto «Misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica 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»**

L'ordinanza presidenziale del 26 febbraio 2020 contiene misure finalizzate all'informazione e alla prevenzione da attuare nelle scuole di ogni ordine e grado, nelle Università e nei restanti uffici delle amministrazioni pubbliche.

Si prevede la necessità:

- di esporre, presso i luoghi aperti al pubblico e dunque di maggior transito, le informazioni sulle misure di prevenzione disposte dal Ministero

---

<sup>12</sup> B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Roma, 2005, p. 15, trad. it. di *The Emergency Constitution*, in *The Yale Law Journal*, 2004, vol. 113, pp. 1029 ss.

- della salute;
- di rendere disponibili, soprattutto nelle aree di accesso a strutture sanitarie, soluzioni disinfettanti per il lavaggio delle mani;
- di adottare interventi di natura straordinaria di pulizia per le aziende di trasporto pubblico anche a lunga percorrenza;
- di sospendere tutte le attività inerenti all'organizzazione di viaggi di istruzione, iniziative di scambio o gemellaggi e visite guidate fino al 15 marzo 2020;
- in tema di procedure concorsuali, di assicurare un'adeguata distanza di sicurezza fra i partecipanti.

Ancora, relativamente alla profilassi e al trattamento dei soggetti rientranti dalle cc.dd. zone rosse (Cina o territori italiani nei quali son presenti focolai infettivi), l'atto presidenziale prevede l'obbligo di comunicazione dell'avvenuto rientro al proprio medico di medicina generale (MMG) o al pediatra di libera scelta (PLS). Nei casi in cui questo non fosse possibile, è prescritta la diretta comunicazione ai servizi di Sanità pubblica territorialmente competenti.

L'operatore di Sanità pubblica o i servizi di Sanità pubblica provvedono alla prescrizione della permanenza domiciliare. Le informazioni fornite all'operatore competente devono essere il più possibile dettagliate, includendovi le zone specifiche di soggiorno e il percorso di viaggio effettuato nei quattordici giorni precedenti alla comunicazione.

Una volta accertata la necessità di avviare la sorveglianza sanitaria e l'isolamento fiduciario, l'operatore di Sanità pubblica informa dettagliatamente l'interessato sulle misure da adottare, illustrandone le modalità e le finalità; informa, inoltre, il medico di medicina generale/pediatra di libera scelta da cui il soggetto è assistito anche ai fini dell'eventuale certificazione INPS: rilasciando una dichiarazione indirizzata all'Istituto previdenziale e al datore di lavoro nella quale attesta che per motivi di sanità pubblica è stato necessario imporre la quarantena al soggetto rientrato, specificandone le date di inizio e di fine.

L'operatore di Sanità pubblica deve altresì accertare l'assenza di febbre o altra sintomatologia nel soggetto da porre in isolamento, nonché negli altri eventuali conviventi e, allo stesso tempo, informare la persona circa i sintomi, le caratteristiche di contagiosità, le modalità di trasmissione della malattia e le misure da attuare per proteggere gli eventuali conviventi in caso di comparsa di sintomi.

Ai fini di un'applicazione efficiente del protocollo, l'ordinanza prescrive un'attività di sensibilizzazione della popolazione sul significato, le modalità e le finalità dell'isolamento.

In caso di comparsa di sintomi, il soggetto sottoposto a sorveglianza è tenuto ad avvertire immediatamente il medico di medicina generale o pediatra di libera scelta e l'operatore di Sanità pubblica, a indossare la mascherina chirurgica, ad allontanarsi dagli altri conviventi e a rimanere nella propria stanza con la porta chiusa garantendo un'adeguata ventilazione naturale, in attesa dell'eventuale trasferimento in ospedale.

Attesa la situazione esistente al momento della sua adozione, l'ordinanza ha previsto misure non troppo invasive: proporzionate alla fase ancora iniziale di diffusione del virus e strettamente finalizzate al monitoraggio dei soggetti provenienti dalle zone a rischio.

Con la seconda ordinanza, datata 27 febbraio 2020, si prevede l'obbligo della permanenza domiciliare con sorveglianza sanitaria. La misura, di durata quattordicinale, è limitata ai passeggeri di voli rientranti da una zona soggetta a forte diffusione del virus. Attribuisce inoltre poteri di polizia al fine di assicurare il rispetto e l'esecuzione delle misure di permanenza domiciliare con espressa previsione di responsabilità penale, ai sensi dell'art. 650 c.p., in caso di violazione degli obblighi ivi stabiliti.

La terza ordinanza presidenziale, del 3 marzo 2020 n. 168, è emanata in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2020, recante «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6*» e del d.l. 2 marzo 2020 n. 9, «*Misure urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*». Quest'ultimo all'art. 32 («*Conservazione validità anno scolastico 2019/2020*») prevede che «*qualora le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione non possano effettuare almeno 200 giorni di lezione, a seguito delle misure di contenimento del Covid-19, l'anno scolastico 2019/2020 conserva comunque la validità anche in deroga a quanto stabilito all'articolo 74 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. Sono del pari decurtati, proporzionalmente, i termini previsti per la validità dei periodi di formazione e di prova del personale delle predette istituzioni scolastiche e per il riconoscimento dell'anzianità di servizio*».

Né il d.P.C.M. né il d.l. citt. prevedono dunque la sospensione delle attività didattiche nelle scuole e nelle Università: come si vede, l'ordinanza regionale non vieta la prosecuzione delle attività scolastiche e universitarie, ma dispone ulteriori misure preventive di contenimento volte a evitare la diffusione del virus.

Fra queste, la modalità di lavoro c.d. agile (c.d. *smartworking*) disciplinata dagli artt. 18-23, l. 22 maggio 2017, n. 81. I dirigenti scolastici e i rettori delle Università, sino al 15 marzo 2020, possono attivare modalità di didattica a distanza, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività didattica anche agli studenti che scelgano di assentarsi dalle scuole o dalle Università, per scopi precauzionali. In ogni caso, le assenze maturate a tale titolo non comporteranno pregiudizio all'eventuale ammissione a esami finali nonché alle valutazioni conclusive. È rimessa ai dirigenti la facoltà di individuare e utilizzare piattaforme e strumenti di didattica a distanza, già disponibili grazie a specifici Protocolli siglati dal Ministero. Infine, le Università sono tenute ad assicurare – laddove necessario e individuandone le modalità – il recupero delle attività formative e curriculari ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, che risultino funzionali al completamento del percorso didattico.

## **2.2. Ordinanza 8 marzo 2020, n. 176 del Presidente della Regione Puglia («Misure per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale del dif-**

***fondersi del virus Covid-19 ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»).* Ordinanza 8 marzo 2020, n. 177 del Presidente della Giunta regionale («*Precisazioni sugli obblighi di cui all'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 8 marzo 2020, n. 176»*)**

L'8 marzo 2020 il Presidente del Consiglio emana un nuovo d.P.C.M., il primo in tema di *lockdown*: in attuazione, la Regione adotta – nello stesso giorno – prima l'ordinanza n. 175 e poi la n. 176 (di rettifica della prima).

Secondo il provvedimento regionale, dal 7 marzo 2020 esiste – per tutti gli individui rientranti nel territorio pugliese e provenienti, in particolare, dalla Regione Lombardia e dalle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Asti e Alessandria – l'obbligo di comunicare il rientro al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta o all'operatore di Sanità pubblica competente. Questi soggetti dovranno rispettare altresì l'obbligo di permanenza domiciliare, con annesso isolamento fiduciario, per un periodo di 14 giorni: i soggetti dovranno restare raggiungibili per ogni eventuale attività di sorveglianza e comunicare con la massima tempestività l'eventuale comparsa di sintomi. In ogni caso è loro vietato qualunque ulteriore spostamento. Di spiccata rilevanza la previsione di conseguenze sanzionatorie in ambito penale, ai sensi dell'art. 650 c.p., salvo che il fatto non costituisca più grave reato.

La successiva, coeva ordinanza regionale esenta poi taluni soggetti dagli obblighi di quarantena e comunicazione legati al loro spostamento: gli addetti ai trasporti di merci sia per conto proprio sia per conto di terzi, i trasfertisti abituali e i dipendenti di aziende edili e/o impiantistiche che operano in cantieri situati nelle zone di riferimento o che devono recarsi in strutture ubicate in tali zone per esigenze legate alla manutenzione di impianti e/o apparati in esecuzione di contratti di fornitura e/o appalto, il tutto da e per le zone di cui all'art. 1 del d.P.C.M. dell' 8 marzo 2020 cit.

### **2.3. Ordinanza 12 marzo 2020 n. 178 del Presidente della Regione Puglia per la riduzione dei servizi di trasporto pubblico regionale locale automobilistico extraurbano e ferroviario**

L'11 marzo 2020 è stato adottato un nuovo d.P.C.M., il cui art. 1, comma 1, n. 5), dispone che «*il Presidente della Regione con ordinanza di cui all'art. 3 del decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6, può disporre la programmazione del servizio erogato dalle Aziende del Trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali*».

Così, con ordinanza 12 marzo 2020, n. 178, sono previste numerose misure nei confronti di tutte le imprese di trasporto pubblico su gomma e su ferro che operano nel territorio regionale pugliese.

Per le prime si prevede la sospensione di tutti i servizi, ad accesso indifferenzia-

to, classificati “scolastici” o “scolastici integrativi” fino al 3 aprile 2020. È disposta la riduzione dei servizi ordinari feriali, in misura pari al 50% in relazione al programma di esercizio, con riguardo alle fasce orarie a minore domanda (9:00-12:00, 15:00-18:00) e si privilegiano le corse registranti il minor numero di utenti. Resta invariata l'erogazione dei servizi di trasporto ordinari “giornalieri”: incrementando, solo laddove necessario, il numero dei mezzi e/o delle corse necessari a garantire un maggior distanziamento a bordo tra i passeggeri.

Per i trasporti su ferro è invece prevista una riduzione del 30% rispetto al programma di esercizio, con preferenza per le fasce orarie di minore domanda; la previsione di un opportuno dimensionamento dei convogli, utile a garantire un maggior distanziamento a bordo tra i passeggeri.

I servizi di trasporto sono soggetti a sanificazione ciclica dei mezzi con prodotti a base di cloro o altro idoneo disinfettante, accompagnata da interventi giornalieri di pulizia e sanificazione di tutte le superfici interne dei mezzi maggiormente a contatto con i passeggeri.

L'ordinanza rimanda, a conclusione, alla competenza dei sindaci dei Comuni, nei quali sono garantiti servizi di trasporto pubblico locale, per l'adozione delle ordinanze aventi le finalità di cui all'art. 1, comma 1 punto 5), d.P.C.M. 11 marzo 2020.

A quest'ordinanza, come si vedrà meglio *infra*, ne seguiranno altre, sempre in tema di trasporto su gomma e su ferro, recanti proroga dell'efficacia e ulteriori limitazioni all'erogazione del servizio.

#### **2.4. Ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione Puglia: 14 marzo 2020 n. 182 con rispettivi chiarimenti («Misure per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale del diffondersi del virus Covid-19 ai sensi dell'art. 32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica») e 14 marzo 2020 n. 183 («Misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento sul territorio regionale del diffondersi del virus Covid-19 ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

L'ordinanza presidenziale 14 marzo 2020, n. 182, richiama, oltre alle disposizioni di cui all'ordinanza n. 176 dell'8 marzo 2020 (cfr. par. 2.2.), il d.P.C.M. 9 marzo 2020<sup>13</sup>: essa vieta ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori comunali, nonché all'interno di quei medesimi territori, consentendolo, però, ove motivato dal rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.

Il provvedimento proroga al 3 aprile 2020 gli effetti della precedente ordinanza n. 176, consentendo inoltre il rientro in Puglia a *tutti* i soggetti ivi residenti – non solo provenienti dalle cc.dd. zone rosse, ma provenienti anche dall'estero e da altre regioni – e disponendo per costoro il divieto assoluto di spostamento dalla propria abitazione, una volta raggiunta.

È esclusa l'applicabilità della misura al transito e trasporto merci e a tutta la filie-

<sup>13</sup> «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale».

ra produttiva da e per la Puglia.

I divieti, come già stabilito dall'ordinanza n. 176/2020, non sono suscettibili di applicazione a coloro che possono certificare lo spostamento da e per la Puglia sulla base di comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o per comprovati motivi di salute, al pari del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020.

Lo stesso 14 marzo, con ordinanza n. 183, preso atto del rapido evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi sul territorio regionale, il Presidente della Regione promuove l'utilizzo di modalità di lavoro agile per tutte le aziende esercenti attività di *call center* nel territorio regionale, prevedendo altresì modalità alternative qualora lo *smartworking* non sia concretamente praticabile.

In primo luogo, l'esercizio dell'attività viene limitata esclusivamente a quella di *customer service*, cosiddetta *inbound*, cioè limitata alle sole chiamate in entrata.

Si prevede, inoltre, l'adozione di interventi straordinari di sanificazione ciclica dei luoghi di lavoro, l'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, ove non sia possibile rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro come principale misura di contenimento, l'adozione di strumenti di protezione individuale e il contingentamento dell'accesso agli spazi comuni o chiusura di questi spazi ove non si possa garantire il rispetto della distanza di sicurezza.

L'ordinanza ha efficacia fino al 3 aprile 2020.

**2.5. Ordinanza 19 marzo 2020, n. 188 del Presidente della Regione Puglia («Misure per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale del diffondersi del virus Covid-19 ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale ferroviario»).** Segue ordinanza 2 aprile 2020 n. 197 del Presidente della Regione Puglia («Proroga efficacia ordinanze Presidente Regione Puglia n. 178 del 12 marzo 2020 e n. 188 del 19 marzo 2020 recanti «Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale automobilistico extraurbano ferroviario»)

Il 19 marzo 2020 l'ordinanza n. 188 dispone ulteriori limitazioni e riduzioni del servizio di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro: sino al 3 aprile 2020 tutte le imprese di trasporto pubblico regionale locale ferroviario sono infatti autorizzate a operare ulteriori riduzioni del servizio dal 30% sino al 60% dell'ordinario programma di esercizio; si privilegiano le fasce orarie di minore domanda, dunque meno affollate, subordinatamente all'approvazione della riprogrammazione del servizio da parte della Sezione TPL dell'Assessorato ai trasporti della Regione.

La riprogrammazione contenente le ulteriori riduzioni deve comunque salvaguardare le fasce orarie pendolari, essere oggetto di monitoraggio, a cura delle imprese stesse, attraverso la quotidiana rilevazione delle frequentazioni ed essere suscettibile di modifica in caso di necessità, sempre subordinatamente alla approvazione della Sezione TPL dell'Assessorato regionale ai trasporti.

Rimangono ferme le misure già previste di adozione di interventi straordinari di sanificazione dei mezzi, da compiersi ogni due settimane con prodotti a base di

cloro o altro idoneo disinfettante, l'adozione di interventi giornalieri di pulizia e sanificazione di tutte le superfici interni dei mezzi maggiormente a contatto dei passeggeri e l'opportuno dimensionamento dei convogli, utile a garantire un maggior distanziamento a bordo tra i passeggeri.

Segue poi ordinanza 2 aprile 2020 n. 197, la quale si limita a prorogare fino al 13 aprile 2020 l'efficacia delle già citate ordinanze n. 178 del 12 marzo 2020 e n. 188 del 19 marzo 2020.

## **2.6. Nota di recepimento dell'ordinanza 19 marzo 2020, n. 651 del Capo della Protezione civile in materia di ricetta elettronica dematerializzata. Prime disposizioni applicative regionali in materia di ricetta farmaceutica**

Con ordinanza n. 651 del 19 marzo 2020<sup>14</sup> il Capo della protezione civile dispone in materia di utilizzo di strumenti alternativi al promemoria cartaceo della ricetta dematerializzata ai sensi del decreto ministeriale 2 novembre 2011.

La Regione Puglia ha recepito questa ordinanza con nota prot. 1627 del 20 marzo 2020. Così, in luogo della consegna fisica della stampa del promemoria cartaceo della ricetta dematerializzata, il medico prescrittore può utilizzare strumenti alternativi, quali: email ordinaria o posta elettronica certificata del promemoria all'indirizzo comunicato dall'assistito; SMS al numero di telefonia mobile comunicato dall'assistito del numero di ricetta elettronica (NRE) della ricetta dematerializzata; comunicazione del numero di ricetta elettronica (NRE) o di una immagine contenente il codice a barre del NRE mediante applicazione per telefonia mobile che consente lo scambio di messaggi e immagini; comunicazione telefonica del NRE al numero di telefono fornito dall'assistito. Infine, nel caso in cui l'assistito abbia attivato il fascicolo sanitario elettronico (FSE), le ricette dematerializzate sono immediatamente disponibili nel fascicolo stesso.

Per la dispensazione dei farmaci l'assistito è tenuto a recarsi in farmacia con il numero di ricetta elettronica o copia del promemoria (conseguiti con una delle suddette modalità) e la tessera sanitaria. Il farmacista richiama telematicamente, attraverso l'NRE e il codice fiscale (CF), la ricetta farmaceutica e provvede alla dispensazione dei farmaci secondo le usali modalità: registrando l'erogazione totale o parziale della ricetta attraverso il proprio applicativo e inviando telematicamente i dati al centro di raccolta.

Peraltro, il sistema informativo regionale SIST Puglia è già stato configurato e adattato alle nuove modalità di gestione della ricetta dematerializzata farmaceutica e sono state pubblicate le specifiche di integrazione aggiornate<sup>15</sup>.

Il comma 7 dell'art. 1 stabilisce, inoltre, che all'atto della dispensazione la farmacia annulla le fustelle dei farmaci erogati *«apponendo sulle stesse, ben visibile e con inchi-*

---

<sup>14</sup> «Ulteriori interventi di protezione civile in relazione all'emergenza relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da genti virali trasmissibili» e disponibile al link [https://www.sanita.puglia.it/documents/76427961/77295483/Allegato\\_1-OCDDPC+N.+651+DEL+19+MARZO+2020.pdf/2.pdf/dda49752-9965-413f-a94b-ebb81d290f63](https://www.sanita.puglia.it/documents/76427961/77295483/Allegato_1-OCDDPC+N.+651+DEL+19+MARZO+2020.pdf/2.pdf/dda49752-9965-413f-a94b-ebb81d290f63).

<sup>15</sup> Sul tema si rimanda al sito [www.sist.puglia.it](http://www.sist.puglia.it).

*stro indelebile, la lettera "X" salvo diversa indicazione regionale».*

Il testo dell'ordinanza contiene più specifiche prescrizioni sul tema.

**2.7. Ordinanza 21 marzo 2020, n. 190 del Presidente della Regione Puglia («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemologica da Covid-19. - Indicazioni sulle modalità di spostamento nell'ambito del territorio regionale per attività di volontariato»)**

L'ordinanza 21 marzo 2020, n. 190 del Presidente della Regione Puglia, emana disposizioni dirette a consentire ai volontari e agli enti del terzo settore di continuare a operare al servizio delle comunità in modo responsabile e in sicurezza. Sono così fornite precisazioni in ordine alla modalità di svolgimento e alla mobilità dei volontari, finalizzate a fronteggiare l'emergenza sanitaria e ad assicurare servizi necessari alle fasce più deboli della popolazione.

Per coordinare tali attività per opera dei servizi sociali pubblici territoriali, è garantito ai volontari, con modalità sicure e protette rispetto ai rischi di contagio attivo e passivo, la facoltà di spostarsi nell'ambito del territorio regionale per tutte le attività cui sono preposti, costituendo tale circostanza uno spostamento per ragioni di necessità come disposto dai d.P.C.M. 8 e 9 marzo 2020.

Le attività previste, strumentali e funzionali al diritto alla salute e ai bisogni primari dei cittadini, comprendono: la consegna di farmaci e alimenti a domicilio a persone non autosufficienti o parzialmente autosufficienti, altre forme di assistenza domiciliare leggera di prossimità (piccole manutenzioni, cura relazionale, igiene domestica e personale, assistenza nel disbrigo delle pratiche, ecc.), l'assistenza alla persona in strutture residenziali socioassistenziali e socioeducative o assimilabili, l'assistenza alla persona in strutture di accoglienza comunque denominate legate all'emergenza Covid 19, l'erogazione di servizi sociali di telesoccorso e teleassistenza, il ritiro e la consegna dei dispositivi di sicurezza per l'attività di volontariato e l'operatività di unità mobili/di strada rivolte ai soggetti senza fissa dimora o persone in stato di particolare fragilità.

Infine, è reso obbligatorio per tutti i volontari che si spostano per la propria attività (esclusivamente per recarsi a svolgere il servizio e tornare alla propria abitazione) esibire in caso di controllo delle forze dell'ordine sia il modello di autocertificazione (barrando la casella "situazioni di necessità"), sia la dichiarazione rilasciata dal responsabile della organizzazione di appartenenza su carta intestata della stessa, riportante nome e natura dell'associazione, servizio svolto, nome del volontario e territorio di riferimento di svolgimento dell'attività.

Il volontario deve comunque attenersi alle indicazioni per la prevenzione dei rischi di contagio.

**2.8. Ordinanza 9 aprile 2020, n. 204 del Presidente della Regione Puglia («Misure urgenti ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Chiusura al pubblico delle attività commerciali al dettaglio di vendita di generi alimentari e di prima necessità sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della**



***media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, nei giorni 12 aprile (Santa Pasqua) e 13 aprile (Lunedì dell'Angelo) 2020»***

La dodicesima ordinanza, 9 aprile 2020, n. 204, è emanata in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2020, di proroga fino al 13 aprile 2020 delle misure adottate per il contenimento del contagio epidemiologico da Covid-19.

In particolare, essa tiene conto di due fattori.

Il primo, relativo all'accertata necessità e urgenza di garantire il rispetto sul territorio regionale delle disposizioni nazionali finalizzate al contenimento del contagio, tra cui: la limitazione della circolazione delle persone; il rispetto delle misure di quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; il rispetto del divieto assoluto di allontanamento dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena; la limitazione di iniziative, di qualsiasi natura, e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato e la limitazione di ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Il secondo, correlato al primo, rileva che a tal fine alcune Amministrazioni locali della Puglia, alla data dell'ordinanza, hanno già emanato disposizioni *ex artt.* 50 o 54, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), per la chiusura al pubblico delle attività commerciali al dettaglio di vendita di generi alimentari e di prima necessità sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, nei giorni 12 aprile (Santa Pasqua) e 13 aprile (Lunedì dell'Angelo) 2020.

Ragion per cui, con riferimento all'intero territorio regionale – fermi restando gli effetti di eventuali provvedimenti sindacali più restrittivi emanati nell'esercizio dei poteri di cui al TUEL, limitatamente all'ambito territoriale comunale di riferimento – l'ordinanza dispone la chiusura al pubblico nelle giornate del 12 e del 13 aprile 2020 delle attività commerciali di vendita al dettaglio di generi alimentari e di prima necessità: sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali.

In queste date è consentito unicamente l'esercizio di edicole, tabaccai, farmacie e parafarmacie e, per le altre attività commerciali, la vendita a mezzo ordinazione con strumenti digitali o telefonici, con “consegna al domicilio” del cliente nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per il confezionamento, sia per la consegna.

L'ordinanza agisce, così, con lo scopo di limitare ogni forma di assembramento, non solo in luoghi pubblici o aperti al pubblico, ma anche all'interno degli esercizi delle attività commerciali.

**2.9. Ordinanza 11 aprile 2020, n. 205 del Presidente della Regione Puglia («Attuazione d.P.C.M. del 10 aprile 2020 – art. 1 co. 1 lett. ff). Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale automobilistico extraurbano ferroviario»)**

Come visto, in esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

11 marzo 2020, il Presidente della Regione Puglia con le ordinanze n. 178 del 12 marzo 2020 e n. 188 del 19 marzo 2020 emana misure finalizzate alla riduzione dei servizi di trasporto pubblico regionale locale automobilistico extraurbano e ferroviario, efficaci fino al 3 aprile 2020.

Ancora, in conformità al d.P.C.M. 1° aprile 2020, con successiva ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 197 del 2 aprile 2020, sono stati differiti al 13 aprile 2020 gli effetti delle succitate ordinanze n. 178/2020 e n. 188/2020.

L'ordinanza 11 aprile 2020 n. 205, richiama, nello specifico – oltre all'art. 1, comma 2, lett. o), d.l. 25 marzo 2020, n. 19 – il d.P.C.M. del 10 aprile 2020 recante misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

In particolare, all'art. 1, comma 1, lett. ff) del medesimo decreto, si legge che «*il Presidente della Regione dispone la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza Covid-19 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti*».

Ragion per cui, nell'ottica di procedere a una programmazione delle modalità di erogazione dei servizi del trasporto pubblico locale secondo l'ultimo indirizzo del Governo, a garanzia dei servizi minimi essenziali, l'ordinanza<sup>16</sup> in esame, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, adotta sull'intero territorio regionale, nei confronti di tutte le imprese di trasporto pubblico su gomma e ferro, ulteriori misure a decorrere dal 14 aprile 2020 e sino al 3 maggio 2020.

Sono così prorogate, quanto alle prime: la sospensione di tutti i servizi ad accesso indifferenziato classificati “scolastici” o “scolastici integrativi” fino a tutto il 3 maggio 2020; la riduzione dei servizi ordinari feriali, fino a tutto il 3 maggio 2020, in misura pari al 50% dell'ordinario programma di esercizio, nelle fasce orarie a minore domanda (9:00-12:00, 15:00-18:00), privilegiando le corse che registrano il minor numero di utenti; il mantenimento di tutti i servizi ordinari “giornalieri” con frequenza 365 gg., incrementando, laddove necessario, il numero dei mezzi e/o delle corse necessarie a garantire un maggior distanziamento a bordo tra i passeggeri e l'adozione di misure organizzative che assicurino una distanza interpersonale di almeno 1 metro fra i passeggeri trasportati.

Nei confronti delle seconde, viene altresì prorogata: la riduzione, fino a tutto il 3 maggio 2020, dei servizi ferroviari, in misura massima del 60% dell'ordinario programma di esercizio, privilegiando le fasce orarie di minore domanda, subordinatamente all'approvazione della conseguente riprogrammazione del servizio da parte della Sezione TPL dell'Assessorato ai trasporti della Regione; l'adozione di mi-

---

<sup>16</sup> Prendendo atto che dalla data del 14 aprile avrebbero cessato contestualmente di produrre effetti il d.P.C.M. 8 marzo 2020, il d.P.C.M. 9 marzo 2020, il d.P.C.M. 11 marzo 2020, il d.P.C.M. 22 marzo 2020 e il d.P.C.M. 1° aprile 2020.

sure organizzative che assicurino una distanza interpersonale di almeno 1 metro fra i passeggeri trasportati. La riprogrammazione contenente la riduzione dei servizi, che dovrà salvaguardare le fasce orarie pendolari, sarà oggetto di monitoraggio, a cura delle imprese stesse, attraverso la quotidiana rilevazione delle frequentazioni e potrà essere modificata, sempre subordinatamente alla approvazione della Sezione TPL dell'Assessorato ai trasporti della Regione.

Per entrambe è ulteriormente confermata l'adozione di interventi straordinari di sanificazione ciclica dei mezzi da compiersi ogni due settimane con prodotti a base di cloro o altro idoneo disinfettante e l'adozione di interventi giornalieri di pulizia e sanificazione di tutte le superfici interne dei mezzi maggiormente a contatto con i passeggeri, sempre con prodotti a base idoneo disinfettante.

### **2.10. Ordinanza 11 aprile 2020, n. 206 del Presidente della Regione Puglia («Misure per fronteggiare le criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza SARS-CoV-2»)**

La Regione Puglia, con ordinanza 11 aprile 2020 n. 206, ha adottato un provvedimento straordinario, temporalmente circoscritto alla durata dell'emergenza, al fine di prevenire possibili criticità del sistema impiantistico regionale di smaltimento rifiuti. Ha dunque previsto misure dirette a fronteggiare la gestione di eventuali sovraccarichi capaci di determinare l'interruzione del servizio. Ciò, con l'obiettivo di assicurare la corretta gestione dei rifiuti (dal servizio di raccolta al trattamento e smaltimento finale) e garantire elevati livelli di sicurezza per i lavoratori dello specifico settore, nonché per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Le criticità, giustificative dell'intervento straordinario, attengono in particolare: all'impossibilità di inviare i rifiuti prodotti verso gli altri Stati membri e quindi alla necessità di trovare diversa collocazione per gli scarti derivanti dal trattamento e dal recupero dei rifiuti urbani differenziati e dei rifiuti assimilati agli urbani; alla chiusura di molti canali di destinazione delle frazioni non riciclabili; al rallentamento e, in taluni settori, anche all'interruzione delle attività produttive che utilizzano i prodotti del riciclo, con conseguente pericolo di completa saturazione delle piattaforme di conferimento e degli impianti di trattamento; alla potenziale interruzione delle operazioni di ritiro dei rifiuti urbani e alla difficoltà riscontrata per lo smaltimento di scarti non riciclabili derivanti da attività di selezione dei rifiuti urbani da raccolta differenziata idonei a comportare il fermo dell'attività per raggiungimento del limite massimo di stoccaggio istantaneo.

La richiesta di intervento è inoltre pervenuta direttamente dalle società operanti nel territorio pugliese, produttrici di molte tonnellate a settimana di rifiuti, non più collocabili nelle discariche operanti sul territorio regionale.

Cosicché, in base all'art. 191, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>17</sup> e s.m.i., l'ordinanza in

---

<sup>17</sup> L'art. 191, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevede che «qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle

parola ha ritenuto necessario garantire la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani prodotti nel territorio regionale.

È previsto, dunque, che gli impianti di trattamento e/o smaltimento rifiuti in esercizio sul territorio regionale destinino la propria capacità di trattamento e/o smaltimento prioritariamente ai rifiuti prodotti sul territorio regionale, con particolare riguardo a quelli provenienti dalla raccolta e dal trattamento dei rifiuti urbani o ad essi assimilati.

È consentita, inoltre, ai titolari degli impianti presenti sul territorio regionale già autorizzati, di aumentare la capacità istantanea di stoccaggio entro un limite massimo comunque inferiore al 30% rispetto ai quantitativi autorizzati, estensibile in casi eccezionali fino ad un massimo del 50% previa dimostrazione dell'effettiva necessità.

Gli stoccaggi in deroga possono essere realizzati nelle medesime aree già autorizzate, fatta salva la sicurezza e la stabilità, oppure in aree interne al perimetro dell'impianto, aventi le medesime caratteristiche in termini di presidi ambientali delle aree già autorizzate.

I titolari dei suddetti impianti, che intendono avvalersi di tali deroghe, devono inviare apposita comunicazione con indicazione dei quantitativi di rifiuti oggetto di richiesta di aumento, corredata di dichiarazione sostitutiva sulla veridicità di tutte le informazioni fornite, da trasmettere all'Autorità competente al rilascio del titolo autorizzativo, alla Regione Puglia - Sezione vigilanza ambientale, nonché alla Prefettura e ai Vigili del fuoco.

Il tutto deve essere corredato da relazione del direttore tecnico dell'impianto o di tecnico abilitato che attesti il rispetto dell'autorizzazione in essere e la garanzia di spazi adeguati di stoccaggio in relazione all'aumento previsto dei volumi di rifiuti in deposito per scongiurare anche pericoli di incendi.

Ancora, relativamente al deposito temporaneo dei rifiuti, l'ordinanza autorizza l'innalzamento del limite fino ad un quantitativo massimo doppio di quello individuato dall'art. 183, comma 1, lettera bb) punto 2, d.lgs. n. 152/2006, (60 metri cubi di cui al massimo 20 metri cubi di rifiuti pericolosi, invece di 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi) e, relativamente al limite temporale, una durata massima non superiore a 6 mesi.

Anche in questo caso, i gestori che intendono avvalersi di questa disposizione ne danno comunicazione, corredata di dichiarazione sostitutiva sulla veridicità di tutte le informazioni fornite all'Autorità competente al rilascio del titolo autorizzativo, alla Regione Puglia, all'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (AGER Puglia), all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente (ARPA – Direzione scientifica e DAP competente) e ai Vigili del fuoco.

La documentazione tecnica da allegare deve dimostrare il rispetto delle condi-

zioni stabilite dall'art. 183, comma 1, lettera bb), d.lgs. n. 152/2006.

Infine, allo scopo di garantire la chiusura del ciclo dei rifiuti prodotti nel territorio regionale è consentito, in via eccezionale, il conferimento degli scarti non riciclabili derivanti dalla selezione dei rifiuti urbani da raccolta differenziata (quali carta, plastica e ingombranti) provenienti dalle raccolte dei Comuni pugliesi, in via prioritaria, e ferma restante la capacità di trattamento annua autorizzata, presso gli impianti pubblici di produzione di CSS (combustibile solido secondario) con successiva valorizzazione energetica.

La deroga consiste nel fatto che gli impianti pubblici di produzione di CSS, già autorizzati, possono accettare anche rifiuti costituiti da scarti provenienti dagli impianti che trattano le frazioni secche da raccolta differenziata dei rifiuti urbani svolta sul territorio regionale.

Gli impianti di produzione di CSS oggetto di deroga devono operare nel rispetto delle prescrizioni indicate nelle specifiche autorizzazioni, adeguandosi ai criteri di accettabilità già vigenti e garantendo la qualità del CSS prodotto con analisi di ogni lotto.

Ove una tale modalità di gestione non sia possibile tecnicamente, a causa delle caratteristiche del rifiuto, sarà consentito, in via eccezionale, il conferimento degli scarti non riciclabili prodotti dagli impianti di recupero di carta, plastica e ingombranti raccolti in modo differenziato e provenienti dalle raccolte dei Comuni pugliesi, presso gli impianti di trattamento meccanico biologico, in esercizio nel territorio regionale, sempre nell'ambito della capacità di trattamento annua autorizzata.

Le disposizioni di questa ordinanza hanno validità coincidente con la durata dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, e dunque sino al 31 luglio 2020 oltre ulteriori trenta giorni necessari per il ripristino del servizio pubblico di gestione ordinaria dei rifiuti.

**2.11. Ordinanza 15 aprile 2020, n. 207 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 10 aprile 2020 recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”. Art. 2 comma 12 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese»)**

Con il d.P.C.M. 10 aprile 2020<sup>18</sup> cessano di produrre effetti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020, 22 marzo 2020 e 1° aprile 2020.

L'ordinanza regionale 15 aprile 2020 n. 207, richiamando l'art. 2, comma 12<sup>19</sup> del d.P.C.M. cit., si occupa, in relazione alle previsioni del medesimo decreto, di

<sup>18</sup> «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, con cui sono adottate nuove misure per fronteggiare l'emergenza con efficacia dal 14 aprile al 3 maggio 2020».

<sup>19</sup> Art. 2, comma 12, d.P.C.M. 10 aprile 2020: «per le attività produttive sospese è ammesso, previa comunicazione al Prefetto, l'accesso ai locali aziendali di personale dipendente o terzi delegati per lo svolgimento di attività di vigilanza, attività conservative e di manutenzione, gestione dei pagamenti nonché attività di pulizia e sanificazione».

specificare le attività ammesse con riferimento ai parchi acquatici, agli stabilimenti balneari e alle concessioni demaniali marittime.

L'obiettivo perseguito è individuato nella necessità di avviare tempestivamente i lavori di sistemazione e di allestimento degli stabilimenti, in vista dell'inizio della stagione balneare, a garanzia della ripresa dell'operatività di un settore strategico per l'economia della Regione Puglia, caratterizzata da una storica e consolidata vocazione turistica.

Infatti, sentito l'Assessore al demanio, sulla base dell'istruttoria compiuta dalla competente Sezione demanio e patrimonio, il Presidente della Regione Puglia autorizza, con riferimento alle attività indicate – previa comunicazione al Prefetto – l'accesso da parte dei titolari, del personale dipendente o dei terzi delegati esclusivamente per lo svolgimento di interventi di manutenzione, sistemazione, pulizia, installazioni e allestimenti delle spiagge, senza esecuzione di modifiche o nuove opere, e purché gli stessi siano svolti all'interno dell'area in concessione. Viene, inoltre, fatto obbligo di adottare ogni misura di contrasto e contenimento della diffusione del contagio negli ambienti di lavoro.

L'ordinanza produce effetti fino al 3 maggio 2020, termine di efficacia delle misure stabilite dal d.P.C.M. 10 aprile 2020.

**2.12. Ordinanza 17 aprile 2020, n. 209 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 10 aprile 2020 recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”. Art. 1 comma 1 lett. a) e art. 2, co. 1 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di svolgimento in forma amatoriale di attività agricole e di conduzione di allevamenti di animali»)**

In forza del già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 17 aprile 2020, n. 209.

L'ordinanza richiama, in particolare, l'art. 1, comma 1, lett. a)<sup>20</sup> del medesimo decreto ed esordisce, nell'ottica del rilevante impatto economico delle misure anti-diffusione, evidenziando la diffusa e consolidata consuetudine da parte dei piccoli proprietari di fondi agricoli del territorio pugliese di attendere personalmente alla cura del terreno per la coltivazione di alberi da frutta e di prodotti da orto per le esigenze di sostentamento alimentare proprio e familiare (autoconsumo).

Le attività di coltivazione in forma amatoriale sono da considerarsi essenziali, anche in via precauzionale, per prevenire il rischio idrogeologico ed il rischio di

---

<sup>20</sup> Art. 1 comma 1, lett. a), d.P.C.M. 10 aprile 2020: «sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e, in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute e resta anche vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale comprese le seconde case utilizzate per vacanza».

incendio, entrambi meglio scongiurabili con una corretta manutenzione, sebbene amatoriale, dei fondi agricoli, soprattutto in prossimità della stagione estiva.

Ragion per cui, considerato che tutti coloro che svolgono attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c. possono spostarsi all'interno del comune o verso altri comuni per comprovate esigenze lavorative e che l'attività di allevamento degli animali è svolta diffusamente a livello amatoriale<sup>21</sup> con destinazione dei prodotti ricavati all'autoconsumo familiare, il Presidente ha ritenuto di stabilire ulteriori disposizioni disciplinanti lo spostamento all'interno del comune di residenza o verso altro comune.

Cosicché, sentito il Dipartimento regionale agricoltura, sviluppo rurale e ambientale della Regione e nel rispetto di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020 e delle norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da Covid-19, è ammesso lo spostamento, all'interno del comune di residenza o verso altro comune, per lo svolgimento in forma amatoriale di attività agricole e per la conduzione di allevamenti di animali.

Lo spostamento è ammesso per non più di una volta al giorno, limitatamente agli interventi strettamente necessari alla manutenzione dei fondi, alla tutela delle produzioni vegetali e degli animali allevati, con autodichiarazione che attesti il possesso della superficie agricola produttiva effettivamente adibita ai predetti fini.

L'ordinanza produce effetti fino alla data del 3 maggio 2020, termine di efficacia delle misure stabilite dal d.P.C.M. 10 aprile 2020.

**2.13. Ordinanza 18 aprile 2020, n. 211 del Presidente della Regione Puglia («Misure urgenti ai sensi dell'art.32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Chiusura al pubblico delle attività commerciali al dettaglio di vendita di generi alimentari e di prima necessità sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, nelle giornate di sabato 25 aprile (Festa della Liberazione), domenica 26 aprile e venerdì 1° maggio (Giornata mondiale dei Lavoratori) 2020»)**

A seguito dell'ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 204 del 9 aprile 2020 e per continuare a garantire il rispetto delle disposizioni nazionali finalizzate al contenimento del contagio, il 18 aprile 2020 il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza n. 211.

Ritenendo prevalente l'esigenza di immediata tutela della salute, con riferimento all'intero territorio regionale – fermi restando gli effetti di eventuali provvedimenti sindacali più restrittivi emanati nell'esercizio dei poteri di cui al TUEL limitatamente all'ambito territoriale comunale di riferimento – dispone la chiusura al pubblico, nelle giornate di sabato 25 aprile (Festa della Liberazione), domenica 26 aprile e venerdì 1° maggio (Giornata mondiale dei Lavoratori) 2020, delle attività commerciali al dettaglio di vendita di generi alimentari e di prima necessità: sia

---

<sup>21</sup> L'attività di cui trattasi rientra tra quelle di produzione di prodotti animali codice ATECO "1" di cui all'allegato 3 del citato d.P.C.M. 10 aprile 2020.

nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali.

È consentito unicamente l'esercizio di edicole, tabaccai, farmacie e parafarmacie e, per le altre attività commerciali, la vendita a mezzo ordinazione con strumenti digitali o telefonici, con consegna al domicilio del cliente, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sul confezionamento e sulla consegna.

**2.14. Ordinanza 21 aprile 2020, n. 212 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 10 aprile 2020 recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”. Art. 2 comma 12 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese nel settore turistico delle strutture ricettive all'aperto»)**

In forza del già richiamato art. 2, comma 12, d.P.C.M. 10 aprile 2020, l'ordinanza 21 aprile 2020, n. 212, regola l'ambito delle strutture ricettive all'aperto.

Il Presidente della Regione Puglia specifica quali sono le attività ammesse nei locali aziendali e nelle aree scoperte annesse, funzionali all'esercizio dell'attività ricettiva.

Il provvedimento intende avviare tempestivamente gli interventi di predisposizione della stagione estiva delle citate strutture al fine di consentire la ripresa dell'operatività di un settore strategico per l'economia della Regione Puglia, caratterizzata da una storica e consolidata vocazione turistica.

Di conseguenza, i titolari delle strutture ricettive di cui agli artt. 15, 17 e 19, l.r. n. 11/1999 (villaggi turistici e campeggi) e di quelle ex l.r. n. 42/2013 (agriturismi), allocate nel territorio regionale e le cui attività risultano sospese, possono accedervi – previa comunicazione al Prefetto – esclusivamente per lo svolgimento di interventi di manutenzione, sistemazione, pulizia, installazione e allestimento sia nei locali aziendali che nelle aree scoperte annesse, funzionali all'esercizio dell'attività ricettiva, senza esecuzione di modifiche o nuove opere.

È comunque obbligatorio adottare ogni misura di contrasto e contenimento della diffusione del contagio negli ambienti di lavoro, come stabilito dal d.P.C.M. del 10 marzo 2020.

L'ordinanza produce effetti fino alla data del 3 maggio 2020, termine di efficacia delle misure stabilite dal d.P.C.M. 10 aprile 2020.

**2.15. Ordinanza 28 aprile 2020, n. 214 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 10 aprile 2020 e d.P.C.M. 26 aprile 2020 recanti “Misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale”: Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di ristorazione con asporto, toelettatura di animali, svolgimento in forma dilettantistica di attività di pesca, manutenzione di imbarcazioni da diporto; apertura cimiteri; manutenzione di seconde case; Prescrizioni sulle modalità di rientro delle persone fisiche in Puglia; Proroga di efficacia delle ordinanze n. 207-209-212/2020»)**



A seguito dell'emanazione del d.P.C.M. 26 aprile 2020, produttivo di effetti dal 4 maggio fino al 17 maggio 2020, l'ordinanza 28 aprile 2020, n. 214 concentra in un unico ambiente normativo le disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di ristorazione con asporto, toelettatura di animali, svolgimento in forma amatoriale di attività di pesca, manutenzione di imbarcazioni da diporto, manutenzioni di seconde case e prescrizioni per l'isolamento fiduciario delle persone fisiche che fanno ingresso nella regione pugliese al di fuori delle ipotesi previste dal d.P.C.M..

In forza dell'art. 1, comma 1, lett. aa)<sup>22</sup> del d.P.C.M. 26 aprile 2020, sino al 17 maggio 2020 è consentito l'asporto da parte degli esercizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie). È fatto salvo l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi.

In merito alle attività di toelettatura degli animali e ai relativi servizi necessari per il loro benessere (lavaggio, tosatura, *etc.*), si ritiene necessario consentirla fino al 17 maggio 2020 al fine di evitare l'insorgere di problemi di carattere igienico-sanitario (eccesso di pelo, dermatiti, presenza di parassiti) e in vista dell'impossibilità di svolgere queste operazioni all'interno delle abitazioni per gli animali di grossa taglia. Le condizioni dell'erogazione del servizio si individuano nello svolgimento per appuntamento, senza il contatto diretto tra le persone, e comunque in totale sicurezza nella modalità "consegna animale / toelettatura / ritiro animale", utilizzando i mezzi di protezione personale e garantendo il distanziamento sociale.

Ancora, nell'ottica della diffusa e consolidata consuetudine da parte di una molteplicità di cittadini pugliesi di dedicarsi all'esercizio della pesca dilettantistica, sia da terra sia da natante, anche per far fronte alle esigenze di sostentamento alimentare proprio e familiare (autoconsumo), è consentito – nel rispetto dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4<sup>23</sup> e del d.m. 6 dicembre 2010<sup>24</sup> disciplinanti tale attività, sino al 17 maggio 2020 – lo spostamento all'interno del proprio comune o verso altro comune per lo svolgimento in forma amatoriale di attività di pesca. Il tutto comunque nel rispetto di quanto previsto dal citato d.P.C.M. e da tutte le norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da Covid-19.

Le condizioni di esercizio di questa attività, oltre alla normativa sopra citata at-

---

<sup>22</sup> Si riporta il testo per facilità di consultazione. Art. 1, comma 1, lett. aa), d.P.C.M. 26 aprile 2020: «*da ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi.*».

<sup>23</sup> Quest'ultimo dispone che con Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sono definite le modalità di esercizio della pesca per fini ricreativi, turistici o sportivi, al fine di assicurare che essa sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi della politica comune della pesca e lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine viventi oggetto di pesca.

<sup>24</sup> Il decreto ministeriale concerne la «*Rilevazione della consistenza della pesca sportiva e ricreativa in mare*»; è pubblicato sulla G.U.R.I. del 31 gennaio 2011, n. 24 con il quale si dispone che chiunque effettui la pesca a scopo sportivo o ricreativo in mare sia tenuto a comunicare l'esercizio dell'attività al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

tualmente vigente in materia e in merito all'esercizio della pesca sportiva e ricreativa, non consentono la presenza di più di due persone per imbarcazione.

Relativamente alle imbarcazioni da diporto, si riconosce l'esigenza di tutelare i beni che potrebbero essere esposti a danni in ragione di una carente attività manutentiva e di conservazione. È pertanto consentito, sino al 17 maggio 2020, lo spostamento individuale nell'ambito del territorio regionale per raggiungere le imbarcazioni da diporto di proprietà: per lo svolgimento delle attività di manutenzione e riparazione da parte del proprietario o del marinaio con regolare contratto di lavoro, sempre nel rispetto delle norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da Covid-19, per non più di una volta al giorno.

Tenuto conto che i Sindaci della Puglia con apposita ordinanza avevano provveduto alla chiusura dei cimiteri in osservanza delle indicazioni fornite dal Ministero della Salute con circolare n. 11285 del 1° marzo 2020, sino al 17 maggio 2020, è consentita l'apertura di tutti i cimiteri.

Questa è però condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramento di visitatori: tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi e garantendo ai frequentatori la possibilità di rispettare tra loro la distanza di sicurezza.

Si consente quindi ai cittadini di onorare i propri defunti pur nella vigenza di misure idonee a evitare occasioni di contagio.

Il d.P.C.M. del 26 aprile 2020, all'art. 1, comma 1, lett. a), con decorrenza dal 4 maggio 2020, ha poi eliminato il divieto di spostamento verso abitazioni diverse da quella principale. Cosicché è ora consentito, sino al 17 maggio 2020, rientrando nell'ambito delle situazioni di necessità, lo spostamento individuale all'interno del territorio regionale per raggiungere le abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case per vacanza, per lo svolgimento delle attività di manutenzione e riparazione necessarie per la tutela delle condizioni di sicurezza e conservazione dei beni.

Con lo stesso d.P.C.M., ai sensi dell'art. 1 comma 1 lett. a), fatto salvo il «*divieto per tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute*», è consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.

In attuazione di quella disposizione, dal 4 maggio e sino al 17 maggio 2020, tutti i soggetti provenienti dalle altre regioni d'Italia che fanno ingresso in Puglia per rientrare nel proprio domicilio, abitazione o residenza, al fine di soggiornarvi continuamente, hanno l'obbligo di comunicare questa circostanza al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta o all'operatore del servizio di sanità pubblica territorialmente competente; di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni con divieto di contatti sociali; di osservare il divieto di spostamenti e viaggi; di rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza e, in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente il medico di medicina generale

o il pediatra di libera scelta o l'operatore di sanità pubblica territorialmente competente per ogni conseguente determinazione.

Si conferma l'inapplicabilità di queste ultime misure al transito e trasporto merci e a tutta la filiera produttiva da e per la Puglia.

Infine, è prorogata l'efficacia delle ordinanze nn. 207/2020, 209/2020 e 212/2020<sup>25</sup> aventi per oggetto disposizioni applicative rispettivamente in materia di stabilimenti balneari, svolgimento in forma amatoriale di attività agricole e strutture ricettive all'aperto, permanendo le esigenze rilevate sino al 17 maggio 2020, termine finale di efficacia di tutte le misure disposte dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020.

**2.16. Ordinanza 28 aprile 2020, n. 215 del Presidente della Regione Puglia («Attuazione d.P.C.M. del 26 aprile 2020 – art.1 co.1 lett. ff). Disposizioni in materia di Trasporto pubblico locale automobilistico extraurbano e ferroviario»). Segue ordinanza 17 maggio 2020, n. 238 («Attuazione d.P.C.M. del 17 maggio 2020 – art.1 co.1 lett. ii). Disposizioni in materia di Trasporto Pubblico Locale automobilistico extraurbano ferroviario»)**

Visti i precedenti provvedimenti in tema di trasporto pubblico, l'ordinanza 28 aprile 2020, n. 215 è adottata in attuazione dell'art. 1 comma 1 lett. ff), d.P.C.M. 26 aprile 2020.

Ravvisata la sussistenza delle condizioni e dei presupposti di cui all'art. 32, l. 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità, il provvedimento regionale dispone che, dal 4 maggio e sino al 17 maggio 2020 – fermo restando l'obbligo vigente sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi confinati aperti al pubblico inclusi i mezzi di trasporto e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente la distanza di sicurezza – i servizi di trasporto pubblico di linea sono erogati da tutte le imprese anche nel rispetto di quanto previsto nel protocollo di settore sottoscritto il 20 marzo 2020 e contenuto nell'allegato 8 al d.P.C.M. 26 aprile 2020, nonché delle linee guida contenute nell'allegato 9 dello stesso d.P.C.M. a cui si rimanda integralmente.

Sono, così, adottate sull'intero territorio regionale, nei confronti di tutte le imprese di trasporto pubblico regionale su gomma le seguenti misure: la sospensione di tutti i servizi di trasporto scolastico; la

---

<sup>25</sup> Si rimanda ai paragrafi precedenti per l'individuazione dello specifico contenuto di queste ultime.

riduzione dei servizi ordinari feriali, in misura pari al 50% dell'ordinario programma di esercizio, nelle fasce orarie a minore domanda 9:00-12:00, 15:00-18:00, a partire dalle corse che registrano il minor numero di utenti; il mantenimento di tutti i servizi ordinari "giornalieri", incrementando, solo laddove necessario, il numero dei mezzi e/o delle corse necessari a garantire un maggior distanziamento a bordo tra i passeggeri; l'adozione delle «*misure specifiche per il settore trasporto pubblico locale, stradale, lacuale e ferrovie concesse, contenute nelle Linee guida di cui all'allegato 9 del d.P.C.M. 26 aprile 2020*» e la rilevazione quotidiana delle frequentazioni su tutte le corse effettuate.

Ancora, sono adottate sull'intero territorio regionale, nei confronti di tutte le imprese di trasporto pubblico regionale su ferro le seguenti misure: riduzione dei servizi ferroviari, in misura massima del 60% dell'ordinario programma di esercizio, a partire dalle fasce orarie di minore domanda; la riprogrammazione contenente la riduzione dei servizi dovrà salvaguardare le fasce orarie pendolari e sarà oggetto di monitoraggio, a cura delle imprese stesse, attraverso la quotidiana rilevazione delle frequentazioni e potrà essere modificata, subordinatamente alla approvazione della Sezione TPL dell'Assessorato ai Trasporti della Regione e l'adozione delle «*misure specifiche per il settore trasporto pubblico locale, stradale, lacuale e ferrovie concesse, contenute nelle Linee guida di cui all'allegato 9 del d.P.C.M. 26 aprile 2020*».

È, inoltre, demandata alla competenza dei Sindaci dei Comuni nei quali sono garantiti servizi di trasporto pubblico locale l'adozione delle ordinanze aventi le finalità di cui all'art. 1, comma 1 lett. ff) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020.

Segue poi ordinanza 17 maggio 2020, n. 238, la quale – in attuazione del d.P.C.M. 17 maggio 2020 – si limita a prorogare, dal 18 maggio fino al 14 giugno 2020, l'efficacia della citata ordinanza n. 215, del 28 aprile 2020.

**2.17. Ordinanza 30 aprile 2020, n. 218 del Presidente della Regione Puglia («Misure urgenti ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Attività di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) nella giornata di venerdì 1° maggio (Gior-**

***nata mondiale dei Lavoratori) 2020»)***

Tenuto conto dell'ordinanza n. 214 del 28 aprile 2020, con la quale, sino al 17 maggio 2020, con specifico riferimento agli esercizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), oltre alla consegna a domicilio era stata consentita anche la ristorazione con asporto, il Presidente della Regione Puglia è intervenuto nuovamente sul contenuto dell'ordinanza n. 211/2020.

In particolare, ricorrendo le medesime necessità di tutela della salute, con ordinanza 30 aprile 2020, n. 218, con riferimento all'intero territorio regionale, nella giornata di venerdì 1° maggio (Giornata mondiale dei Lavoratori) 2020, agli esercizi di ristorazione (fra cui pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) è stata consentita esclusivamente la ristorazione con consegna a domicilio, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie per l'attività di confezionamento e trasporto.

**2.18. Ordinanza 6 maggio 2020, n. 221 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 26 aprile 2020 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di allenamento e addestramento animali; manutenzione camper e roulotte; attività sportiva all'aria aperta»)**

L'ordinanza 6 maggio 2020, n. 221 disciplina la ripresa delle attività economiche e sociali.

Fino al 17 maggio 2020, per tutto il territorio regionale, è consentito ai proprietari e affidatari di cavalli e cani provvedere individualmente al loro allenamento e addestramento, esclusivamente in maneggi o zone autorizzate per l'addestramento. Come sempre, a condizione del rispetto delle norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da Covid-19 e assicurando il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro.

Ancora, sino al 17 maggio 2020 è consentito lo spostamento individuale nell'ambito del territorio regionale per raggiungere camper o roulotte di proprietà, per lo svolgimento delle attività di manutenzione e riparazione, per non più di una volta al giorno. Vista la precedente ordinanza n. 214 del 28 aprile 2020, con la quale era stato consentito lo spostamento individuale per la manutenzione delle imbarcazioni da diporto e delle seconde case, si è ritenuto che, anche con riferimento ai camper e le roulotte, sussistessero le medesime esigenze di tutela dei beni che potrebbero essere esposti a danni in ragione di una carente attività manutentiva e di conservazione.

Infine, fino al 17 maggio 2020, nel rispetto delle regole sul distanziamento interpersonale di almeno due metri, è consentito sul territorio regionale lo svolgimento di tutti gli sport amatoriali e individuali all'aria aperta (come, per esempio, golf, atletica, corsa, ciclismo, vela, pattinaggio, tennis, canoa, canottaggio, equitazione, surf, windsurf e kitesurf, automobilismo, motociclismo, go-kart, tiro con l'arco, tiro a segno e simili), da praticare in forma individuale ovvero con accompagnatore per i minori o per le persone non completamente autosufficienti.

Limitatamente a tali attività sportive di natura amatoriale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f), d.P.C.M. 26 aprile 2020, nell'ambito degli impianti, centri o

circoli sportivi all'aperto, l'ordinanza ha ritenuto necessario fornire e specificare le modalità di svolgimento dell'attività sportiva (amatoriale), nonché le relative misure di precauzione da adottare.

È quindi fatto obbligo ai titolari di garantire la prenotazione a distanza dello spazio necessario, nonché il rispetto di turnazioni tali da impedire assembramenti o contatti, in violazione della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri; l'obbligo di sanificazione quotidiana degli spazi utilizzati per l'accesso ai campi o agli impianti dove si pratica l'attività sportiva all'aperto e, ancora, l'inaccessibilità di tutte le parti comuni e di servizio (es. spogliatoi, bar, docce, sale), con il divieto assoluto di somministrare alimenti e bevande all'interno di questi impianti, centri o circoli sportivi.

Le attività sportive all'aperto devono ritenersi distinte da quelle contemplate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g), del d.P.C.M. 26 aprile 2020, per le quali operano diverse modalità organizzative e precauzionali, trattandosi di sport praticati da atleti professionisti e non professionisti, recepite nelle linee-guida prot. 3180 del 3 maggio 2020 emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio per lo Sport.

**2.19. Ordinanza 7 maggio 2020, n. 226 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 26 aprile 2020 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di attività dei centri estetici, di bellezza, inclusi i saloni di acconciatura»). Ordinanza 14 maggio 2020 n. 234 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 26 aprile 2020 - Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di attività di tatuaggio e piercing e attività dei centri per il benessere fisico»)**

L'ordinanza 7 maggio 2020 n. 226, avente efficacia dal 18 maggio sino al 1° giugno 2020, dispone, in ragione dell'andamento epidemiologico osservato, la ripresa nella Regione Puglia delle attività di cui alla lett. cc) dell'art. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2020. In particolare, rientrano nelle attività la cui riapertura è consentita i servizi estetici, i servizi di bellezza e i saloni di acconciatura.

Tuttavia, si è ritenuto necessario, vista la difficoltà – insita nella tipologia di attività – del mantenimento della distanza di sicurezza, di formulare in via contestuale precise prescrizioni igienico-sanitarie. Il provvedimento, di carattere straordinario, è infatti mirato alla garanzia di elevati livelli di sicurezza per i lavoratori dello specifico settore, nonché della tutela della salute dei singoli clienti.

Queste attività rappresentano infatti un'importante forma di sostentamento per le famiglie che le esercitano, ma le misure di sicurezza sono comunque necessarie al fine di evitare l'insorgere di problemi di carattere igienico-sanitario nella popolazione della Regione Puglia. Non solo: l'ente valorizza così gli effetti benefici sulla salute fisica e psichica delle persone che usufruiscono dei servizi estetici, le quali si sentono più vicine a un rientro alla normalità.

Per tali ragioni, è consentita l'attività da parte dei suddetti esercizi a condizione che il servizio sia erogato per appuntamento, assicurando il rispetto delle misure

generali per la prevenzione della trasmissione del virus: in particolare, il distanziamento fisico, l'igiene delle mani e della persona, la pulizia e la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'uso di dispositivi di protezione individuale laddove il distanziamento fisico non possa avere luogo.

L'attività è dunque consentita a condizione che il titolare dell'esercizio abbia posto in essere le indicazioni previste dal documento INAIL richiamato nella epigrafe dell'ordinanza, nonché dai protocolli condivisi allegati al d.P.C.M. 26 aprile 2020, se e in quanto applicabili a queste tipologie di attività.

Ancora, allo scopo di assicurare il necessario livello di cautela e di prevenzione dei rischi da Covid-19, i titolari degli esercizi di servizio estetico e di saloni di acconciatura che intendono operare ai sensi dell'ordinanza, devono:

- seguire una scrupolosa igiene personale prima di recarsi sul posto di lavoro, procedendo a una completa detersione del corpo, compresi i capelli;
- all'inizio di ogni turno di lavoro, assicurare che agli operatori sia misurata la temperatura corporea e, nel caso di temperatura superiore a 37,5 C°, assicurare che l'operatore abbandoni immediatamente il luogo di lavoro con rientro a domicilio e che lo stesso si rivolga alle autorità sanitarie per l'attivazione delle procedure di isolamento, come previste per legge;
- all'inizio di ogni turno di lavoro, assicurare che gli operatori indossino una divisa pulita che dovrà essere cambiata a ogni turno;
- osservare il divieto, per gli operatori, di consumare pasti all'interno dei luoghi di lavoro;
- assicurare che tutti gli operatori indossino una mascherina di tipo chirurgico per tutto il turno di lavoro: in caso di trattamenti che prevedano il contatto con il cliente o l'avvicinamento a una distanza minore di un metro, è obbligatorio indossare, oltre alla mascherina, occhiali e/o visiera protettiva;
- assicurare che tutti gli operatori indossino una mascherina di tipo FFP2 senza filtro se l'attività in questione non consente di far indossare al cliente una mascherina chirurgica (es. taglio della barba, trattamenti estetici nella zona del naso o della bocca); le mascherine con filtro non devono essere mai utilizzate;
- assicurare che, prima di indossare la mascherina FFP2, l'operatore abbia cura di detergersi accuratamente le mani; analoga operazione deve essere effettuata alla fine dell'utilizzo, che non può essere di durata superiore al turno di lavoro; gli occhiali e la visiera potranno, invece, essere riutilizzati avendone cura di prevedere la loro detersione e sanitizzazione prima e dopo l'utilizzo;
- assicurare che, a inizio turno, l'operatore proceda a un accurato lavaggio delle mani con acqua calda e sapone e successiva disinfezione con applicazione di gel idroalcolico; una scrupolosa igiene delle mani dovrà, comunque, essere praticata durante tutta l'attività lavorativa;
- assicurare che, fra il trattamento di un cliente e l'altro, sia sempre pratica-

- ta la disinfezione delle mani con gel idroalcolico;
- assicurare che sia apposto, in prossimità del lavabo, un cartello con le istruzioni sul corretto lavaggio delle mani, secondo quanto raccomandato da OMS e Ministero della Salute;
  - assicurare che l'operatore abbia cura di non portarsi mai le mani sul volto, con particolare riferimento a bocca e occhi, senza prima averle lavate e disinfettate;
  - assicurare e garantire l'igienizzazione dei servizi e delle postazioni per ogni nuovo cliente; tutte le superfici da trattare dovranno essere preliminarmente sottoposte ad una accurata pulizia attraverso l'utilizzo di acqua e detergenti comuni per eliminare l'eventuale presenza di materiale organico; successivamente, dovranno essere utilizzati, ai fini della disinfezione, prodotti a base di cloro (es. l'ipoclorito di sodio 0,1%), sia disinfettanti a base alcolica (alcol etilico al 70%); per i servizi igienici (gabinetto, doccia, lavandini) si possono utilizzare disinfettanti a base di cloro attivo fino allo 0,5%; tutti i dispositivi elettronici (es. *touchscreen*, tastiere, bancomat, cornetta del telefono) possono essere disinfettati utilizzando salviette o spray contenenti alcol etilico al 70% e successivamente asciugati per evitare l'accumulo di liquidi;
  - assicurare che gli operatori dei centri estetici utilizzino camici/grembiuli monouso e soprascarpe monouso o ciabatte monouso;
  - assicurare, per i centri di estetica, l'accurata detersione dei lettini con prodotti a base di cloro o alcool denaturato, e arieggiamento della cabina dopo ogni trattamento;
  - laddove possibile, assicurare di utilizzare materiali monouso: qualsiasi altro materiale deve essere correttamente disinfettato e/o sterilizzato;
  - gli esercenti devono mantenere la lista giornaliera dei clienti da esibire a richiesta da parte delle autorità sanitarie in caso di attività di *contact tracing* da effettuarsi per i casi previsti dalle circolari del Ministero della Salute.

Gli esercenti devono, altresì, garantire che, prima della riapertura, si sia proceduto alla manutenzione degli impianti di condizionamento, in base alle indicazioni fornite dai produttori e/o dai responsabili incaricati.

In prossimità dell'entrata del locale deve essere disponibile un dispenser automatico *contactless* di gel idro-alcoolico che dovrà essere utilizzato da ogni cliente per igienizzare le mani all'ingresso e all'uscita dal locale.

Il cliente è tenuto a riporre eventuali giacche e soprabiti in un armadio o attaccapanni posto in prossimità dell'entrata. Non devono essere presenti nel locale riviste o libri a uso dei clienti.

Infine, gli esercenti devono fornire al cliente, all'ingresso del locale, una mascherina chirurgica da indossare obbligatoriamente durante tutte le attività che lo permettano. Se il cliente indossa una propria mascherina, dovrà essere invitato a sostituirla con quella nuova fornita dall'operatore.

Le mascherine usate, laddove non venissero portate via dal cliente, dovranno es-



sere raccolte in un apposito contenitore e smaltite con la raccolta indifferenziata dei rifiuti.

Analogamente, per le medesime motivazioni riportate nella citata Ordinanza n. 226, con ordinanza 14 maggio 2020, n. 234, il Presidente della Regione disciplina le attività di tatuaggio e piercing e le attività dei centri per il benessere fisico, a eccezione delle attività di sauna, bagno turco, bagno di vapore e vasca idromassaggio che restano interdette.

Sino al 1° giugno 2020, le suddette attività sono consentite nel territorio pugliese prescrivendo, anche per queste, le medesime e pocanzi illustrate misure igienico-sanitarie per operatori e clienti.

## **2.20. Ordinanza 8 maggio 2020 n. 227 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 26 aprile 2020 recanti Misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale: disposizioni sul territorio regionale pugliese in materia di ricerca e raccolta di prodotti spontanei della terra»)**

L'8 maggio 2020, con ordinanza n. 227, il Presidente della Regione disciplina le attività di ricerca e raccolta di prodotti spontanei della terra (piante non legnose, frutti, funghi epigei e tartufi) destinati al commercio e all'autoconsumo.

Sino al 17 maggio 2020, ai soggetti muniti di apposito permesso nominativo o tesserino di idoneità è consentito lo spostamento nell'ambito del territorio regionale per la ricerca e la raccolta di funghi e di altri prodotti della terra.

Queste attività – è bene ricordarlo – si svolgono in ambienti aperti e poco frequentati. Sicché – poiché esse possono rappresentare una forma di sostentamento per le famiglie e produrre altresì effetti benefici sulla salute fisica e psichica delle persone – il provvedimento le consente limitandosi a far rinvio al rispetto delle norme sul distanziamento sociale nonché alle modalità previste dalle leggi vigenti per ciascuna categoria di prodotti<sup>26</sup>.

## **2.21. Ordinanza 14 maggio 2020 n. 325 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 26 aprile 2020 – Disposizioni in materia di mercati per tutti settori merceologici: alimentari, non alimentari e misti»)**

L'ordinanza 14 maggio 2020 n. 325, avente efficacia dal 18 maggio sino al 1°

<sup>26</sup> L.r. 25 agosto 2003, n. 12 «Disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati nel territorio regionale. Applicazione della legge 23 agosto 1993, n. 352 e decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1995, n. 376»; l.r. 15 maggio 2006, n. 14 «Modifica della legge regionale 25 agosto 2003, n. 12 (Disciplina della raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati nel territorio regionale)»; l.r. 13 marzo 2012, n. 3 «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 25 agosto 2003, n.12 e alla legge regionale 15 maggio 2006, n. 14» e l.r. 23 marzo 2015, n. 8 «Disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia. Applicazione della legge 16 dicembre 1985, n. 752, come modificata dalla legge 17 maggio 1991, n. 162 e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 109», come modificata dalla l.r. 3 dicembre 2018, n., 54.

giugno 2020, dispone, in ragione dell'andamento epidemiologico osservato, la ripresa nella Regione Puglia delle attività di cui alla lett. z) dell'art. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2020. In particolare, le Amministrazioni comunali possono procedere all'apertura dei mercati sul proprio territorio, per tutti i settori merceologici: alimentari, non alimentari e misti purché, a cura dei comuni stessi, siano osservate e fatte osservare specifiche misure di prevenzione e di sicurezza, assicurando, in ogni caso, il rispetto delle misure generali per la prevenzione della trasmissione del virus tra cui il distanziamento fisico, l'igiene delle mani e della persona, la pulizia e la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'uso di dispositivi di protezione individuale laddove il distanziamento fisico non possa avere luogo.

Pertanto, secondo l'art. 2 dell'ordinanza presidenziale, i comuni devono adottare le seguenti misure:

- ridefinire il layout dell'area mercatale, con individuazione del numero massimo di posteggi onde garantire l'efficace rispetto delle misure di sicurezza precauzionali, nonché dei corridoi di transito che dovranno avere possibilmente una ampiezza minima di 2,40 mt in caso di percorso unidirezionale e di 3,80 mt in caso di percorsi bidirezionali, con apposite separazioni per dividere i due sensi di marcia;
- perimetrare l'area mercatale per regolamentare e scaglionare, qualora necessario, gli accessi, al fine di garantire, in funzione degli spazi disponibili, il mantenimento del distanziamento interpersonale in tutte le attività e le rispettive fasi;
- in caso di esigenza di contingentamento degli accessi alle aree mercatali, possono avvalersi del personale incaricato dagli operatori economici, che dovrà in particolare vigilare sul numero massimo di presenze contemporanee di avventori;
- differenziare, ove possibile, i percorsi di entrata e di uscita con appositi contenitori per la raccolta rifiuti ai rispettivi varchi;
- organizzare l'attività di raccolta rifiuti mediante proprio personale o mediante il personale incaricato del servizio;
- provvedere alla pulizia e disinfezione delle aree mercatali nelle ore precedenti all'apertura;
- dare informazione adeguata agli operatori e cittadini sulle misure adottate, anche mediante posizionamenti di cartelli.

È inoltre consigliata e consentita, per le Amministrazioni comunali, la possibilità di prevedere l'allungamento delle fasce orarie del mercato sino al pomeriggio o di autorizzarne lo svolgimento in più giornate, previa intesa con le associazioni maggiormente rappresentative.

In fine, allo scopo di assicurare il necessario livello di cautela e di prevenzione dei rischi da contagio Covid-19, gli operatori mercatali devono adottare le seguenti misure:

- rispettare, per quanto applicabili, le indicazioni per la valutazione integrata del rischio di contatti con fonti di contagio in occasione di lavoro, di

prossimità connessa ai processi lavorativi, nonché l'impatto connesso al rischio di aggregazione sociale anche verso "terzi". A questo si aggiunge il rispetto delle misure organizzative, di prevenzione e protezione, nonché di lotta all'insorgenza di focolai epidemici contenute nel documento INAIL (versione Aprile 2020 e successive) anche in considerazione di quanto già contenuto nei "Protocolli di condivisione" allegati al d.P.C.M. 26 aprile 2020 per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro stipulati tra Governo e Parti sociali;

- organizzare la turnazione dei dipendenti in modo da lavorare in squadre fisse di operatori che siano sempre gli stessi per ogni turno;
- attrezzare un punto di distribuzione di guanti monouso non forati e un dispenser per l'igienizzante mani, oltre che bidoni con coperchio, presso il proprio posteggio;
- rispettare i principi generali e speciali in materia di autocontrollo (HACCP) ai fini della sicurezza degli alimenti;
- mantenere sempre integri o cambiare all'occorrenza i guanti (sono consigliati guanti in nitrile di colore blu);
- controllare che i clienti non tocchino gli alimenti se privi di guanti;
- sottoporre a pulizia e disinfezione ricorrente le superfici in generale delle strutture di vendita;
- sensibilizzare la propria clientela al rispetto delle distanze sociali di almeno un metro e dal divieto di assembramento;
- consentire l'ingresso di fornitori esterni nell'area mercatale solo per reali necessità e senza possibilità di accesso agli spazi produttivi per alcun motivo.

**2.22. Ordinanza 17 maggio 2020, n. 237 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 17 maggio 2020 – Riapertura delle attività economiche e produttive»).** Segue ordinanza 24 maggio 2020, n. 243 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 17 maggio 2020 – aggiornamento ed integrazione Linee guida regionali sulle attività economiche e produttive di cui all'Ordinanza del Presidente della Regione Puglia 17 maggio 2020 n. 237. Riapertura attività consistenti, parchi divertimento»)

È ormai noto che, con la deliberazione del 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ha dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza nel territorio nazionale.

Dopo poco meno di quattro mesi dalla deliberazione, nell'ottica di una politica di progressiva e scaglionata riapertura delle attività, è di notevole rilevanza lo specifico intervento del Governo in tema di riapertura delle attività economiche e produttive su tutto il territorio nazionale.

In particolare, il decreto legge 16 maggio 2020 n. 33 recante ulteriori «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19» dispone che le attività eco-

nomiche, produttive e sociali, via via autorizzate, debbano svolgersi nel rispetto dei protocolli o linee guida adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Cosicché in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 17 maggio 2020, n. 237.

L'ordinanza richiama, in particolare, l'art. 1, comma 1, del medesimo decreto, il quale dispone che le Regioni possano procedere alla riapertura delle attività economiche, produttive e sociali previo accertamento della compatibilità dello svolgimento delle suddette con l'andamento epidemiologico nei propri territori, individuando, altresì, protocolli o linee guida<sup>27</sup> idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi.

Pertanto, accertata – ad opera del Dipartimento della Salute competente – la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica ed elaborate le citate linee guida regionali (allegato 1), in ulteriore coerenza alle linee guida tracciate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome del 16 maggio 2020, l'ordinanza dispone le seguenti misure:

- a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale, consentendo, ulteriormente, lo spostamento nelle seconde case;
- fino al 2 giugno 2020 sono vietati gli spostamenti, con mezzi di trasporto pubblici e privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui ci si trova al momento dell'emanazione dell'ordinanza; salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute. In ogni caso, è consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza<sup>28</sup>;
- a decorrere dal 18 maggio 2020, nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite dalle linee guida regionali, come detto allegate alla medesima ordinanza, sono consentite le seguenti attività: commercio al dettaglio in sede fissa e attività mercatali per tutti i settori merceologici alimentari, non alimentari e misti; servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande; servizi alla persona, servizi di bellezza, saloni di acconciatura, attività di tatuaggio e piercing nonché attività dei centri per il benessere fisico ad esclusione delle attività di sauna, bagno turco, bagno di vapore e vasca idromassaggio; attività ricettive alberghiere; strutture ricettive all'aria aperta; campeggi e zoo;
- ancora, a decorrere dal 25 maggio 2020, sempre nel rispetto delle indica-

---

<sup>27</sup> Detti protocolli o linee guida sono adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10 del d.P.C.M. 17 maggio 2020 «*Criteri per protocolli di settore elaborati dal Comitato Tecnico Scientifico in data 15 maggio 2020*».

<sup>28</sup> A tal fine sono prorogati gli effetti dell'art. 7 dell'ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 214 del 28 aprile 2020, limitatamente alle prescrizioni per l'isolamento fiduciario delle persone fisiche che fanno ingresso nella regione.

zioni tecniche operative definite dalle linee guida regionali, sono consentite le seguenti attività: stabilimenti balneari; musei, archivi e biblioteche; attività sportiva di base e attività motoria, svolte presso palestre, piscine, centri e circoli sportivi, pubblici e privati, ovvero presso altre strutture ove si svolgono attività dirette al benessere dell'individuo attraverso l'esercizio fisico;

- in ultimo, dal 18 maggio 2020 e sino al 25 maggio sono prorogati gli effetti dell'art. 3 dell'ordinanza n. 221 del 6 maggio 2020 recante «*Disposizioni applicative sul territorio regionale pugliese in materia di allenamento e addestramento animali; manutenzione camper e roulotte; attività sportiva all'aria aperta*».

In ogni caso è ribadito l'assoluto divieto di assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Segue poi ordinanza 24 maggio 2020, n. 243. In particolare, quest'ultima richiama le «*Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive*» approvate dalla Conferenza delle regioni e delle provincie autonome del 22 maggio 2020, integrative delle precedenti linee guida del 16 maggio e recanti ulteriori misure di prevenzione e contenimento per la riapertura di specifiche attività non previste in precedenza.

Con la suddetta ordinanza, sono approvate, e immediatamente applicabili nell'ambito dell'intero territorio regionale, le Linee guida regionali (allegato 1) contenenti le misure già adottate con le Linee guida regionali di cui all'Ordinanza 17 maggio n. 237, debitamente integrate per i settori «*Attività turistiche: stabilimenti balneari e spiagge*», «*Piscine*», «*Strutture ricettive*», «*Strutture ricettive all'aria aperta*».

Inoltre, a decorrere dal 25 maggio 2020, sempre nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite dalle linee guida regionali, è consentita la riapertura delle seguenti attività:

- attività di centri per corsi e lezioni individuali privati (a titolo di esempio lingue straniere, musica, fotografia, *etc.*);
- attività dei parchi tematici, parchi acquatici, luna-park e attrazioni dello spettacolo viaggiante.

Sempre a decorrere dal 25 maggio 2020 è inoltre consentito, per le attività ancora sospese, l'accesso alle strutture e agli spazi aziendali esclusivamente al personale impegnato in attività di allestimento, manutenzione, ristrutturazione, montaggio, pulizia e sanificazione, nonché a operatori economici ai quali sono commissionate attività finalizzate alla predisposizione delle misure di prevenzione e contenimento del contagio propedeutiche a successive disposizioni di apertura.

In conclusione, nel rispetto delle norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da Covid-19, nel territorio regionale pugliese, restano consentite:

- le attività di pesca nelle acque interne (fiumi, laghi naturali e artificiali) e in mare (sia da imbarcazione che da terra che subacquea);
- le attività di allenamento e di addestramento di cani e cavalli in maneggi o zone autorizzate per l'addestramento, da parte di proprietari affidatari, allevatori e addestratori;

- la toelettatura di animali;
- la ricerca e la raccolta di prodotti spontanei della terra (piante non legnose, frutti, funghi epigei e tartufi).

Per completezza, è opportuno precisare che le schede tecniche richiamate e allegare alle ordinanze richiamate, contengono indirizzi operativi specifici validi per i singoli settori di attività, finalizzati a fornire uno strumento sintetico e immediato di applicazione delle misure di prevenzione e contenimento di carattere generale, per sostenere un modello di ripresa delle attività economiche e produttive compatibile con la tutela della salute di utenti e lavoratori.

In particolare, in ogni scheda sono integrate le diverse misure di prevenzione e contenimento riconosciute a livello scientifico per contrastare la diffusione del contagio, tra le quali: norme comportamentali, distanziamento sociale e *contact tracing*.

Come precedentemente specificato, le indicazioni in esse contenute si pongono inoltre in continuità con le indicazioni di livello nazionale, in particolare con il protocollo condiviso tra le parti sociali approvato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020, nonché con i criteri guida generali di cui ai documenti tecnici prodotti da INAIL e Istituto Superiore di Sanità con il principale obiettivo di ridurre il rischio di contagio per i singoli e per la collettività in tutti i settori produttivi ed economici.

A tal fine, solo un'adeguata informativa e una partecipazione consapevole e attiva di ogni singolo utente e lavoratore, con pieno senso di responsabilità, potrà risultare determinante, non solo per lo specifico contesto aziendale, ma anche per la collettività.

Resta inteso che in base all'evoluzione dello scenario epidemiologico le misure indicate potranno essere rimodulate, anche in senso più restrittivo.

Queste ultime infatti, come vedremo nel prosieguo, sono oggetto di costante integrazione e riformulazione, anche in relazione a ulteriori settori di attività via via autorizzati alla riapertura.

### **2.23. Ordinanza 29 maggio 2020, n. 244 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 17 maggio 2020 – Ripresa dello svolgimento delle attività pratiche di formazione professionale nonché di tirocini curriculari»)**

Accertata la compatibilità dello svolgimento delle attività di formazione professionale con l'andamento della situazione epidemiologica e la contestualmente trasmissione delle specifiche linee guida regionali relative alla suddetta attività (allegato 1 dell'ordinanza) elaborate in coerenza con l'aggiornamento e integrazione delle Linee guida approvate in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 25 maggio 2020, nonché in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10 al d.P.C.M. 17 maggio 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 29 maggio 2020, n. 244.

Quest'ultima dispone che, a decorrere dal 30 maggio 2020, i soggetti pubblici e privati che erogano attività di formazione possono realizzare, in presenza fisica,

esclusivamente la parte pratica prevista dal percorso formativo e, quindi, l'attività in laboratorio con l'utilizzo di macchinari, attrezzature e/o strumenti; nonché garantire lo svolgimento di tirocini curriculari correlati ad attività economiche e produttive non sospese. La condizione di svolgimento *in loco* è che tali attività non siano altrimenti realizzabili a distanza.

Ciò premesso, il soggetto che eroga attività di formazione dovrà realizzare le attività pratiche nel rispetto delle misure di prevenzione e protezione contenute nelle linee guida allegato 1) alla presente ordinanza. A titolo esemplificativo e non esaustivo le misure previste ricomprendono: il distanziamento fisico, una costante attività di informazione sulle misure di prevenzione adottate, norme per l'igiene personale e norme organizzative atte a evitare assembramenti o la creazione di gruppi di lavoro disomogenei.

Per concludere, a decorrere dal 30 maggio 2020, l'ordinanza precisa che i soggetti pubblici e privati che erogano attività di formazione possono svolgere gli esami finali in presenza allorché sia prevista una prova pratica che non possa essere svolta a distanza in quanto necessita dell'utilizzo di macchinari e/o attrezzature e/o strumenti oppure allorché la specificità del profilo professionale e, pertanto delle competenze oggetto di valutazione, richieda lo svolgimento di prove tecnico pratiche.

**2.24. Ordinanza 2 giugno 2020, n. 245 del Presidente della Regione Puglia («D.L. 16 maggio 2020 n.33 recante “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”. Obblighi di segnalazione per l'ingresso delle persone fisiche in Puglia»)**

Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, l'ordinanza del Presidente della Regione Puglia del 2 giugno 2020, n. 245, si inserisce tra le misure volte a disciplinare l'ingresso delle persone fisiche nella regione Puglia.

In considerazione del D.L. 16 maggio 2020 n. 33 che ha previsto, fino al 2 giugno 2020, il divieto di spostamenti tra regioni, ovvero da e per l'estero, con mezzi di trasporto pubblici e privati, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute, la normativa regionale è atta a disciplinare e contenere il regime di spostamenti intra-regionali, con decorrenza dal 3 giugno 2020.

A tal proposito, da suddetta data sono consentiti liberamente gli spostamenti tra regioni diverse nonché gli ingressi dall'estero, con particolare riferimento agli Stati indicati nell'art. 6, comma 1, del d.P.C.M. 17 maggio 2020 (Stati membri dell'Unione Europea; Stati parte dell'accordo di Schengen; Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord; Andorra, Principato di Monaco; Repubblica di San Marino e Stato della Città di Vaticano).

Pertanto, allo scopo di assicurare un efficace monitoraggio degli spostamenti e dell'andamento della situazione epidemiologica, nell'eventualità in cui persone fisiche provenienti da altre regioni o dall'estero intendano spostarsi, trasferirsi o fare

ingresso in Puglia con mezzi di trasporto pubblici o privati, si rendono necessarie:

- la segnalazione dello spostamento, del trasferimento o dell'ingresso mediante la compilazione del modello di auto-segnalazione disponibile sul sito istituzionale della Regione Puglia;
- la dichiarazione del luogo di provenienza ed il comune di soggiorno;
- la conservazione per un periodo di trenta giorni dell'elenco dei luoghi visitati e delle persone incontrate durante il soggiorno. A tal fine, è consigliato il download dell'app. "IMMUNI".

Come sempre, la presente ordinanza conclude affermando che la mancata osservanza degli obblighi da essa sanciti, salvo che il fatto costituisca reato, è punita con le sanzioni di cui all'articolo 2, comma 1, del D.L. 16 maggio 2020, n. 33 e all'articolo 5, comma 1, del D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2020, n. 35

**2.25. Ordinanza 10 giugno 2020, n. 255 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 17 maggio 2020 – Riapertura con decorrenza immediata di strutture termali e centri benessere, Accompagnatori e guide turistiche, Circoli culturali e ricreativi; con decorrenza dal 15 giugno, Cinema e spettacoli dal vivo (al chiuso e all'aperto), Servizi per l'infanzia e l'adolescenza; Attività congressuali e grandi eventi fieristici. Approvazione Linee guida regionali contenenti le misure di prevenzione e contenimento idonee a consentire la riapertura, nonché contenenti nuove misure o l'aggiornamento e l'integrazione di misure di prevenzione e contenimento per alcune attività (manutenzione del verde, noleggio veicoli ed altre attrezzature, commercio al dettaglio su aree pubbliche), già esercitate nel territorio regionale»)**

Viste le precedenti ordinanze n. 237/2020 - 243/2020 - 244/2020, con le quali il Presidente della Regione Puglia ha consentito la ripresa di numerose attività sulla base delle Linee guida regionali elaborate ed aggiornate in coerenza alle linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché in coerenza ai criteri di cui all'allegato 10 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, è approvata l'ordinanza 10 giugno 2020, n. 255.

In particolare, accertata – ad opera del Dipartimento della Salute competente – la compatibilità dello svolgimento di ulteriori attività economiche e produttive con l'andamento della situazione epidemiologica ed elaborate idonee linee guida regionali (allegato 1), in ulteriore coerenza alle linee guida tracciate dalla Conferenza delle regioni e delle provincie autonome del 16 maggio 2020, l'ordinanza, con decorrenza immediata, dispone la riapertura delle seguenti attività:

- strutture termali e centri benessere;
- accompagnatori e guide turistiche;
- circoli culturali e ricreativi.
- Invece, a decorrere dal 15 giugno 2020, sono consentite le seguenti attività:
- cinema e spettacoli dal vivo (al chiuso e all'aperto);
- servizi per l'infanzia e l'adolescenza;



- attività congressuali e grandi eventi fieristici.

Come detto in precedenza, le suddette attività dovranno svolgersi nel rispetto delle prescrizioni contenute nelle citate linee guida regionali. In tal caso, si precisa, che queste ultime non solo contengono misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio per le attività oggetto di riapertura, ma dispongono anche nuove misure di prevenzione e contenimento o l'aggiornamento e l'integrazione delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio, per attività già esercitate, consentite o autorizzate nel territorio regionale.

Per sinteticità si rimanda all'allegato 1 dell'ordinanza in oggetto in ragione della varietà di attività e della specificità delle misure elencate.

**2.26. Ordinanza 12 giugno 2020, n. 259 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 11 giugno 2020 - Riapertura a partire dal 15 giugno di aree giochi attrezzate per bambini; wedding e ricevimenti per eventi; attività formative in presenza; sale slot, sale giochi e sale scommesse; attività di intrattenimento danzante all'aperto, dal 22 giugno delle attività ludico-ricreative ed educative-sperimentali per la prima infanzia (3-36 mesi); delle attività ludico-ricreative di educazione non formale e attività sperimentali di educazione all'aperto "outdoor education" per bambini e adolescenti di età 3-17 anni; dei campi estivi e ripresa dal 25 giugno dello svolgimento degli sport di contatto. Approvazione Linee guida regionali contenenti le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio per le attività oggetto di riapertura»). Segue ordinanza 24 giugno 2020, n. 269 («d.P.C.M. 11 giugno 2020. Art. 1 co.1 lett. g) – Ripresa dal 25 giugno 2020 dello svolgimento degli sport di contatto»)**

L'11 giugno 2020 è stato adottato un nuovo d.P.C.M., il cui art. 1, comma 1, dispone e ribadisce che le Regioni possono procedere alle riaperture delle attività economiche e produttive indicate previo accertamento della compatibilità dello svolgimento delle suddette con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori, individuando protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi; detti protocolli o linee guida sono adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10 del medesimo decreto.

Cosicché, il giorno successivo, il Presidente della Regione Puglia con ordinanza n. 259 ha disposto la riapertura di ulteriori attività approvando contestualmente idonee linee guida per il corretto svolgimento delle medesime.

Ciò premesso, relativamente all'andamento della situazione epidemiologica giustificativa delle riaperture disposte dall'ordinanza, nelle linee guida allegate si legge che: *«la situazione di circolazione del virus nella regione si mantiene ad un livello basso. In particolare, pur essendo la quinta settimana che ha seguito la riapertura, il numero basso di nuovi casi non suggerisce alcun effetto della ripresa delle attività produttive e dei contatti sociali dopo il lockdown sulla circolazione virale. Non è stato rilevato nessun nuovo focolaio e le segnalazioni*

*provengono prevalentemente da attività di screening effettuate in ambiente lavorativo (sanitario, per operatori e pazienti in pre-ricovero), oltre che da sporadici contagi intrafamiliari. Sulla scorta di tale valutazione, pur restando necessario un elevato livello di guardia nelle attività di monitoraggio e di scrupoloso rispetto delle prescrizioni nei vari settori come specificato dalle linee guida, non si ravvisano particolari segnali di allarme che possano precludere la ripresa di ulteriori attività».*

Pertanto, l'ordinanza del 12 giugno 2020, n. 259, dispone che, a decorrere dal 15 giugno, sono consentite le seguenti attività:

- aree giochi attrezzate per bambini;
- *wedding* e ricevimenti per eventi;
- attività formative in presenza;
- sale slot, sale giochi e sale scommesse;
- attività di intrattenimento danzante all'aperto.
- Ancora, a decorrere dal 22 giugno, sono ulteriormente consentite le seguenti attività:
  - attività ludico-ricreative ed educative-sperimentali per la prima infanzia (3-36 mesi);
  - attività ludico-ricreative di educazione non formale e attività sperimentali di educazione all'aperto "*outdoor education*" per bambini e adolescenti di età 3-17 anni;
  - campi estivi.

In aggiunta, solo a decorrere dal 25 giugno 2020, è consentito lo svolgimento degli sport di contatto. La bassa diffusione del virus ha reso improcrastinabile l'avviamento di ogni attività necessaria per consentire lo svolgimento degli sport di contatto, il tutto previa intesa con il Ministero della Salute e con l'Autorità di Governo delegata in materia di sport e in conformità a quanto disposto dall'art. 1 comma 1 lett. g) del d.P.C.M. 11 giugno 2020.

Sul tema segue poi l'ordinanza 24 giugno 2020, n. 269 il cui fondamento normativo si individua nell'art. 1, comma 1, lettere f)<sup>29</sup> e g)<sup>30</sup> del d.P.C.M. 11 giugno 2020.

L'ordinanza, riprendendo l'art. 2 comma 3 dell'ordinanza n. 259, dispone, a decorrere dal 25 giugno 2020, la ripresa degli sport di contatto sul territorio regionale, il tutto nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite dalle linee guida appositamente approvate con medesima ordinanza e ad essa allegate.

In termini di completezza, le indicazioni delle linee guida richiamate si applicano

<sup>29</sup> Art.1, co.1, lett. f) d.P.C.M. 11 giugno 2020: *«l'attività sportiva di base e l'attività motoria [...] sono consentite nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento, in conformità con le linee guida emanate dall'Ufficio per lo Sport, sentita la Federazione Medico Sportiva Italiana (FMSI), fatti salvi gli ulteriori indirizzi operativi emanati dalle regioni e dalle province autonome, ai sensi dell'art.1, comma 14 del decreto-legge n. 33 del 2020».*

<sup>30</sup> Art.1, co.1, lett. g) d.P.C.M. 11 giugno 2020: *«a decorrere dal 25 giugno 2020 è consentito lo svolgimento anche degli sport di contatto nelle Regioni e Province Autonome che, d'intesa con il Ministero della Salute e dell'Autorità di Governo delegata in materia di sport, abbiano preventivamente accertato la compatibilità delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei rispettivi territori, in conformità con le linee guida di cui alla lettera f) per quanto compatibili».*

a enti locali, soggetti pubblici e privati titolari di centri sportivi, comprese le attività fisiche con modalità a corsi che implicano contatto fisico interpersonale. In tale ottica, di fondamentale rilievo l'obbligo dei gestori di predisposizione di un'adeguata informazione su tutte le misure di prevenzione da seguire, da parte degli atleti o fruitori del servizio, nel corso dell'intera attività sportiva.

**2.27. Ordinanza 14 giugno 2020, n. 260 del Presidente della Regione Puglia («Attuazione d.P.C.M. 11 giugno 2020 – art.1 co.1 lett. ii). Disposizioni in materia di Trasporto Pubblico Locale automobilistico extraurbano e ferroviario»).** Seguono ordinanza 23 giugno 2020, n. 266 («Attuazione d.P.C.M. 11. Giugno 2020 – art.1 co.1 lett. ii). Disposizioni in materia di trasporto non di linea – noleggio con conducente per i servizi atipici») e ordinanza 29 giugno 2020, n. 273 («d.P.C.M. 11 giugno 2020 – art.1 co.1 lett. ii). Disposizioni in materia di Trasporto Pubblico Locale automobilistico extraurbano e ferroviario con decorrenza 1 luglio 2020»)

In forza del già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 14 giugno 2020, n. 260.

L'ordinanza richiama, in particolare, l'art.1, comma 1, lett. ii)<sup>31</sup> del medesimo decreto e, con decorrenza dal 15 giugno sino al 14 luglio 2020, dispone che, fermo restando l'obbligo vigente sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi confinati aperti al pubblico inclusi i mezzi di trasporto, e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente la distanza di sicurezza, le attività di trasporto pubblico di linea sono espletate da tutte le imprese nel rispetto di quanto prescritto nel protocollo di settore del 20 marzo 2020, allegato 14<sup>32</sup> al d.P.C.M. 11 giugno 2020; nonché di quanto prescritto nelle «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19 in materia di trasporto pubblico», allegato 15 al d.P.C.M. 11 giugno 2020.

Ancora, nello specifico per il territorio pugliese, sono adottate, nei confronti di tutte le imprese di trasporto pubblico regionale locale automobilistico extraurbano e ferroviario le seguenti misure:

- riduzione dei servizi, in misura massima del 30% dell'ordinario programma di esercizio, a partire dalle fasce orarie di minore domanda;
- la riprogrammazione contenente la riduzione dei servizi, dovrà fare salve le fasce orarie pendolari e sarà oggetto di monitoraggio, a cura delle im-

<sup>31</sup> Art.1 comma 1, lett. ii), d.P.C.M. 11 giugno 2020: «il Presidente della Regione dispone la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza COVID-19 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata tale da evitare il sovraccollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti».

<sup>32</sup> «Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID 19 nel settore del trasporto e della logistica».

prese stesse che, attraverso la rilevazione quotidiana delle frequentazioni di tutte le corse effettuate, dovranno, laddove necessario e con il personale adeguato, incrementare il numero dei mezzi e/o delle corse necessarie a garantire il distanziamento tra i passeggeri nel rispetto di quanto previsto nelle Linee guida contenute nell'allegato 15 del d.P.C.M. 11 giugno 2020.

Segue poi ordinanza 23 giugno 2020, n. 266 in materia di trasporto non di linea. Quest'ultima, con decorrenza immediata e sino al 14 luglio 2020, esordisce operando i medesimi rinvii al d.P.C.M. 11 giugno 2020 e consente il trasporto di gruppi di lavoratori che comunemente condividono lo stesso luogo di lavoro e si muovono su predefinite relazioni casa-lavoro, nonché il trasporto di gruppi di pazienti che condividono gli stessi ambienti assistenziali e si muovono su predefinite relazioni casa-strutture di assistenza, riducendo la distanza interpersonale a bordo, ai fini di un maggiore indice di riempimento dei mezzi, nei limiti di quanto consentito dalla carta di circolazione, nel rispetto delle seguenti regole:

- uso delle protezioni delle vie respiratorie;
- divieto di far salire a bordo soggetti con febbre (temperatura  $>37,5\text{ C}^\circ$ ) o sintomi respiratori;
- garanzia dell'apertura dei finestrini o di altre prese d'aria naturale per il ricambio dell'aria;
- esclusione del posizionamento dei passeggeri c.d. faccia a faccia, evitando comunque che vengano occupati posti vicino al conducente.

A quest'ultima segue ancora l'ordinanza 29 giugno 2020, n. 273 in tema di Trasporto Pubblico Locale automobilistico extraurbano e ferroviario.

L'ordinanza richiama nuovamente l'art. 1, comma 1, lett. ii) del d.P.C.M. 11 giugno 2020 ed esordisce, nell'ottica della bassa intensità di circolazione del virus accertata dal dipartimento Promozione della Salute e confermata dal *report* del Responsabile del Coordinamento emergenze epidemiologiche, evidenziando il costante incremento della domanda di servizi di trasporto pubblico, in ragione della riapertura di tutte le attività commerciali, economiche, sociali e, in particolare della ripresa delle attività turistiche.

Questa, in particolare, modifica e integra la precedente ordinanza n. 260 e, sempre nel rispetto degli allegati al d.P.C.M. 11 giugno 2020, dispone, a decorrere dal 1 luglio 2020, la ripresa del trasporto pubblico regionale/locale di linea ferroviario, automobilistico extraurbano, nonché del trasporto pubblico non di linea e dei servizi autorizzati (taxi, noleggio con conducente, autobus a fini turistici, inclusi i servizi atipici e il noleggio con/ senza conducente), a pieno carico, limitatamente ai soli posti a sedere per i quali i mezzi di trasporto sono omologati, evitando comunque che vengano occupati posti vicino al conducente e fermo l'obbligo di usare a bordo protezioni delle vie respiratorie.

Cosicché la programmazione dei servizi automobilistici extraurbani e ferroviari aumenta rispetto alla programmazione degli stessi attuata a seguito dell'ordinanza presidenziale n. 260 del 14 giugno 2020, attestandosi al 100% dei programmi di

esercizio dei servizi programmati dai vigenti contratti di servizio.

Nello specifico, nei mezzi impiegati nei servizi di trasporto pubblico regionale/locale si ritengono necessarie le seguenti misure:

- deve essere garantita un'adeguata e capillare informazione al personale addetto e comunicazione all'utenza, facilmente accessibile, comprensibile, chiara ed efficace relativa alle misure igienico-comportamentali, richiamando il divieto di usare il trasporto pubblico in presenza di segni/sintomi di infezioni respiratorie acute (es. febbre, tosse, difficoltà respiratoria);
- deve essere garantita un'adeguata e capillare informazione e comunicazione all'utenza relativa all'importanza di scaricare sui propri *smartphone* l'app. "Immuni", promossa dal Ministero della Salute per il tracciamento dei contatti (*contact tracing*) e sviluppata nel pieno rispetto della normativa italiana ed europea a tutela della privacy. L'app. rappresenta un supporto tecnologico che si affianca alle iniziative già messe in campo dal Governo per limitare la diffusione del virus Covid-19 e aumentare la sicurezza nella fase di ripresa delle attività;
- garantire che i flussi di entrata e uscita dal mezzo siano separati, o attraverso percorsi dedicati o attraverso soluzioni organizzative equivalenti;
- tutti i passeggeri devono utilizzare dispositivi di protezione delle vie respiratorie (es. mascherina chirurgica, mascherina di comunità) all'interno dei mezzi;
- i passeggeri devono procedere, saliti a bordo, ad una adeguata igienizzazione delle mani;
- il ricambio dell'aria deve essere assicurato in modo costante, mediante gli impianti di condizionamento e mediante l'apertura prolungata delle porte esterne nelle soste dei mezzi in stazione/fermata, provvedendo ad inibire la temporizzazione della chiusura delle porte esterne. Qualora possibile e compatibile con i vincoli di velocità e sicurezza per i mezzi diversi da quelli utilizzati per il trasporto ferroviario, il ricambio dell'aria potrà essere assicurato anche attraverso l'apertura dei finestrini e di altre prese di aria naturale. Nei convogli ferroviari, l'eliminazione della temporizzazione di chiusura delle porte esterne alle fermate, in ottemperanza alle disposizioni vigenti, garantisce il ricambio dell'aria all'interno delle carrozze ferroviarie;
- per quanto riguarda gli impianti di condizionamento a bordo dei mezzi di trasporto pubblico è obbligatorio, se tecnicamente possibile, escludere totalmente la funzione di ricircolo dell'aria, o quantomeno assicurare il ricambio completo dell'aria interna almeno ogni 15 minuti. In ogni caso, vanno rafforzate ulteriormente le misure per il ricambio d'aria naturale e/o attraverso l'impianto, e va garantita la pulizia, ad impianto fermo, dei filtri dell'aria di ricircolo per mantenere i livelli di filtrazione/rimozione adeguati;

- deve essere prevista una periodica pulizia e disinfezione dei mezzi di trasporto con particolare riferimento alle superfici toccate più di frequente e ai servizi igienici, da effettuarsi con le modalità definite dal Ministero della Salute e dall'Istituto Superiore di Sanità. Per i mezzi di trasporto dotati di dispenser contenente gel o soluzione igienizzante, per utilizzo della clientela, le attività di pulizia e disinfezione dovranno essere assicurate alla fine del turno di esercizio giornaliero. Per i mezzi non dotati di dispenser contenente gel o soluzione igienizzante per utilizzo della clientela, la pulizia e la disinfezione dovranno essere eseguite ad ogni fine corsa di rientro in una stazione principale.

È infine, demandata alla competenza dei Sindaci dei Comuni nei quali sono garantiti servizi di trasporto pubblico locale, l'adozione di specifiche ordinanze aventi le finalità di cui al citato art. 1, comma 1, lett. ii) del d.P.C.M. 11 giugno 2020.

**2.28. Ordinanza 2 luglio 2020, n. 278 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 11 giugno 2020 – Ripresa dello svolgimento di sagre, feste e fiere locali e approvazione delle relative Linee guida regionali contenenti le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio»)**

In forza del già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 8 luglio 2020, n. 278.

Nell'ottica della progressiva riapertura di numerose attività sociali, economiche e produttive avvenuta, in particolare, con le precedenti ordinanze n. 237/2020 - 243/2020 - 244/2020 - 255/2020 - 259/2020, la Giunta regionale autorizza e consente, a partire dal 3 luglio 2020, lo svolgimento di sagre, feste e fiere in tutto il territorio pugliese, nel rispetto delle misure di prevenzione e protezione contenute nelle linee guida regionali, approvate e allegate alla medesima ordinanza.

L'ambito di applicazione di queste ultime si estende, dunque, allo svolgimento di eventi all'aperto in occasione di feste popolari e religiose, sagre, anche enogastronomiche, fiere e altre manifestazioni assimilabili. In particolare, è previsto, in tutte le fasi delle attività in oggetto, l'obbligo di:

- garantire percorsi di accesso regolamentati, anche mediante segnaletica a terra, in funzione degli spazi disponibili, differenziando, ove possibile, i percorsi di entrata e di uscita, facendo particolare attenzione a non creare assembramenti e ingorghi nei flussi di persone;
- approntare un numero adeguato di botteghini per la distribuzione di scontrini-acquisto per evitare code e assembramenti; la postazione dedicata alla reception e alla cassa può essere dotata di barriere fisiche (es. schermi in plexiglass), favorendo, ove possibile, modalità di pagamento elettronico e gestione delle prenotazioni online;
- adottare sistemi elimina-code per la distribuzione di cibo e bevande.

Come per tutte le attività oggetto di riapertura, di fondamentale rilievo predisporre una adeguata informazione sulle misure di prevenzione, comprensibile an-

che per i clienti di altra nazionalità, sia mediante l'ausilio di apposita segnaletica e cartellonistica e/o sistemi audio-video, sia ricorrendo a eventuale personale addetto, incaricato di monitorare e promuovere il rispetto delle misure di prevenzione.

**2.29. Ordinanza 8 luglio 2020, n. 283 del Presidente della Regione Puglia («d.P.C.M. 11 giugno 2020 – Riapertura attività economiche produttive e sociali. Integrazione ed aggiornamento linee guida regionali adottate con ordinanze del Presidente della Regione Puglia n. 243 – 255 – 259 – 269 – 278/2020, contenenti le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio. Estensione della deroga al distanziamento sociale prevista per i conviventi, anche ai congiunti e alle persone con le quali si intrattengono relazioni sociali abituali (frequentatori/commensali abituali)»)**

In tema di ordinanze per la riapertura delle attività economiche e produttive, di carattere conclusivo e riepilogativo l'ordinanza 8 luglio 2020, n. 283.

Quest'ultima risponde all'esigenza di assicurare chiarezza, soddisfacendo esigenze di semplificazione, unitarietà e organicità della disciplina. È così approvato in via definitiva un unico documento (denominato Linee guida regionali) contenente le misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio per tutte le attività economiche, produttive e sociali attualmente riaperte nel territorio della Regione Puglia.

Con la suddetta ordinanza inoltre, attestato il costante trend di abbassamento del rischio di contagio da Covid-19 nel territorio pugliese, si precisa che in tutti gli ambiti delle attività economiche, produttive e sociali, ove sia espressamente prevista la deroga al distanziamento sociale solo per i conviventi, detta deroga è estesa anche ai congiunti, o a tutte le persone con le quali si intrattengono relazioni sociali abituali ovvero frequenza di contatti e rapporti di rafforzata continuità (frequentatori/commensali abituali<sup>33</sup>), afferendo tale circostanza all'esclusiva responsabilità individuale dei soggetti interessati.

In particolare, tale integrazione si ravvisa relativamente agli spostamenti nei mezzi di trasporto privati. Muniti di mascherina o adeguata protezione delle vie aeree, possono ora viaggiare, nel numero massimo previsto dalla carta di circolazione, conviventi, congiunti o frequentatori/commensali abituali; rimettendo, come detto, tale circostanza all'esclusiva responsabilità individuale dei soggetti interessati.

Per ragioni di sinteticità ci limitiamo, in questa sede, a un mero rinvio all'allegato dell'ordinanza, al fine di evitare elenchi o ripetizioni confusionali.

**2.30. Ordinanze del 12 luglio 2020, n. 295 e 295-bis del Presidente della Regione Puglia («Attuazione d.P.C.M. 11 giugno 2020 – art.1 co.1 lett. ii). Disposizioni in materia di Trasporto marittimo di passeggeri»)**

Viste le ordinanze del Presidente della Regione Puglia n. 260 e 273, rispettiva-

<sup>33</sup> La locuzione “frequentatori o commensali abituali”, è da intendersi riferita a soggetti appartenenti ad una cerchia di persone con *affectio familiaritatis*, ossia con interessi comuni, frequenza di contatti e rapporti di rafforzata continuità, idonei a consentire l'estensione della deroga.

mente del 14 giugno e del 29 giugno 2020 recanti disposizioni in materia di trasporto pubblico locale automobilistico extraurbano e ferroviario, con decorrenza immediata il Presidente della Regione Puglia interviene in ambito di trasporto marittimo.

Cosicché, con ordinanza 12 luglio 2020, n. 295, è consentita la ripresa dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri intra regionali, a pieno carico, limitatamente ai posti a sedere, per i quali i natanti sono omologati. L'attività è svolta comunque evitando, per quanto possibile, i contatti ravvicinati del personale di terra e di bordo con i passeggeri, ad eccezione di quelli indispensabili in ragione di circostanze emergenziali e comunque con le previste precauzioni dei dispositivi individuali.

Inoltre, sui natanti impiegati per i servizi di trasporto marittimo passeggeri si ritengono necessarie le seguenti misure:

- garantire da parte degli armatori un'adeguata e capillare informazione al personale addetto e all'utenza, facilmente accessibile, comprensibile, chiara ed efficace, relativa alle misure igienico-comportamentali, richiamando il divieto di usare il trasporto in presenza di segni/sintomi di infezioni respiratorie acute (es. febbre, tosse, difficoltà respiratoria);
- garantire un'adeguata e capillare informazione e comunicazione all'utenza relativa all'importanza di scaricare sui propri *smartphone* l'app. "Immuni", promossa dal Ministero della Salute per il tracciamento dei contatti (*contact tracing*) e sviluppata nel pieno rispetto della normativa italiana ed europea a tutela della *privacy*. L'app. rappresenta un supporto tecnologico che si affianca alle iniziative già messe in campo dal Governo per limitare la diffusione del virus Covid-19 e aumentare la sicurezza nella fase di ripresa delle attività;
- garantire che i flussi di entrata e uscita dal natante siano separati o non contemporanei attraverso, ove possibile, l'utilizzo di percorsi dedicati o attraverso specifiche soluzioni organizzative;
- garantire che tutti i passeggeri a bordo utilizzino per tutta la durata del viaggio dispositivi di protezione delle vie respiratorie (es. mascherina chirurgica, mascherina di comunità);
- garantire che i passeggeri procedano, saliti a bordo, ad una adeguata igienizzazione delle mani;
- garantire il rafforzamento dei servizi di pulizia e dei cicli di disinfezione degli ambienti dell'imbarcazione, dei sedili, dei mancorrenti, delle maniglie, dei tavolini, dei pulsanti e di tutte le superfici toccate frequentemente dai passeggeri e dagli equipaggi;
- assicurare in modo costante il ricambio dell'aria mediante gli impianti di condizionamento e/o mediante l'apertura prolungata dei finestrini e di altre prese di aria naturale. Per quanto riguarda gli impianti di condizionamento a bordo dei natanti, è obbligatorio, se tecnicamente possibile, escludere totalmente la funzione di ricircolo dell'aria, o quantomeno assicurare il ricambio completo dell'aria interna almeno ogni 15 minuti. In



ogni caso, vanno rafforzate ulteriormente le misure per il ricambio d'aria naturale, garantendo la pulizia, ad impianto fermo, dei filtri dell'aria di ricircolo per mantenere i livelli di filtrazione/rimozione adeguati.

**2.31. Ordinanza del Presidente della Regione Puglia 11 agosto 2020, n. 335 («Misure urgenti per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»)**

In forza del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 11 agosto 2020, n. 335.

Tenuto conto che i dati contenuti nell'ultimo rapporto di monitoraggio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 confermano la ripresa della circolazione virale, conseguente all'allentamento delle misure di restrizione della mobilità e all'incremento di rientri di pugliesi dall'estero, con decorrenza dal 12 agosto 2020, fermi restando i divieti e le limitazioni di ingresso in Italia stabiliti all'articolo 4 del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, nonché gli obblighi e le misure di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8 del medesimo d.P.C.M., tutti i cittadini pugliesi che abbiano soggiornato o transitato, per vacanza, o vacanza - studio, in Spagna, Malta o Grecia, e che rientrino in Puglia presso la propria abitazione o dimora, con mezzi di trasporto pubblici o privati, hanno l'obbligo:

- di segnalare il loro arrivo e rendere le informazioni richieste, utilizzando l'apposito modello di auto-segnalazione disponibile sul sito istituzionale della Regione Puglia;
- di comunicare tale circostanza al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta, o all'operatore di sanità pubblica del servizio di sanità pubblica territorialmente competente;
- di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni;
- di osservare il divieto di spostamenti e viaggi;
- di rimanere raggiungibili per ogni attività di sorveglianza;
- in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta o, ancora, l'operatore di sanità pubblica territorialmente competente per ogni conseguente determinazione.

**2.32. Ordinanza 12 agosto 2020, n. 336 del Presidente della Regione Puglia («Misure urgenti per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»).**

A seguito dell'ordinanza del Presidente della Regione Puglia n. 335 del 11 agosto 2020 e per continuare a garantire il rispetto delle disposizioni nazionali finalizzate al contenimento del contagio, il 12 agosto 2020 il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza n. 336.

In particolare, in vista della preoccupante ripresa della circolazione virale, conseguente all'allentamento delle misure di restrizione della mobilità e all'incremento dei rapporti sociali – in particolare dei giovani tra i quali è stata registrata una più

alta circolazione del virus, come si evince dall'abbassamento dell'età media dei nuovi casi (47% nella fascia di età 0-39 anni contro il 31% nel mese precedente) – con decorrenza dal 13 agosto, è fatto obbligo sull'intero territorio regionale di usare protezioni delle vie respiratorie (mascherine) in tutti i luoghi all'aperto in cui, a causa di particolari situazioni, anche collegate al maggiore afflusso di persone e turisti, non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza di almeno un metro. Non sono soggetti all'obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che con questi ultimi interagiscono.

Si precisa che, a tal fine, possono essere utilizzate mascherine di comunità, ovvero mascherine monouso o mascherine lavabili, anche auto-prodotte, in materiali multistrato idonei a fornire una adeguata barriera, garantendo, al contempo, comfort e respirabilità; il tutto con forma e aderenza adeguate che permettano di coprire dal mento al di sopra del naso.

Ancora, con decorrenza dal 13 agosto, gli utenti di discoteche, sale da ballo e locali assimilati hanno l'obbligo di usare protezioni delle vie respiratorie (mascherine con le caratteristiche di cui sopra) sempre, anche all'aperto, laddove non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza di 2 metri sulla pista da ballo e di 1 metro nelle altre zone dei locali. Gli esercenti, all'ingresso dei predetti locali, hanno l'obbligo di rilevare la temperatura corporea impedendo l'accesso in caso di temperatura superiore a 37,5°, nonché di predisporre una adeguata informazione sulle misure di prevenzione, comprensibile anche per i clienti di altra nazionalità, sia mediante l'ausilio di apposita segnaletica e cartellonistica e/o sistemi audio-video, sia ricorrendo a eventuale personale addetto, incaricato di monitorare e promuovere il rispetto delle misure di prevenzione.

Rimangono ferme tutte le altre misure relative alle attività di intrattenimento danzante all'aperto di cui alle Linee Guida regionali adottate con ordinanza n. 283/2020.

### **2.33. Ordinanza 6 settembre 2020, n. 348 del Presidente della Regione Puglia («Disposizioni in materia di celebrazioni liturgiche»)**

In forza del già richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 2020, il Presidente della Regione Puglia emana l'ordinanza 6 settembre 2020, n. 348.

L'ordinanza richiama, in particolare, l'art 1, lett. o) del medesimo decreto, il quale dispone che *«l'accesso ai luoghi di culto avviene con misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro»*.

Pertanto, vista la sostanziale assimilabilità delle celebrazioni liturgiche ad altri eventi pubblici al chiuso e la richiesta della Conferenza Episcopale di poter superare il numero di 200 partecipanti alle celebrazioni che si svolgono in edifici religiosi di ampie dimensioni, nel rispetto della normativa sul distanziamento tra le persone

è ora consentita la partecipazione dei fedeli alle celebrazioni liturgiche di culto cattolico in numero corrispondente alla capienza massima dell'edificio di culto: il tutto tenendo conto della distanza minima tra i fedeli di almeno un metro laterale e frontale. A tal fine, il legale rappresentante dell'ente individua e attesta tale capienza massima, rispettando la citata distanza minima di sicurezza.

Resta fermo il rispetto delle misure di sicurezza di cui all'allegato 1 del d.P.C.M. 7 agosto 2020 *«Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo»*, a cui si fa espresso rinvio.

**3. I decreti del Presidente della Regione Puglia: in particolare, il decreto 26 marzo 2020, n. 192 (*«Approvvigionamento di attrezzature, dispositivi sanitari ed allestimenti in relazione alla gestione dell'emergenza da Covid-19. Finanziamento e modalità di impiego delle risorse. Variazione al Documento Tecnico di Accompagnamento ed al Bilancio finanziario gestionale del Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'anno 2020 approvati con deliberazione della Giunta regionale 21 febbraio 2020, n. 55»*)**

Nell'esercizio delle funzioni ordinarie, i provvedimenti adottati dal Presidente della Regione assumono normalmente la forma del decreto. Con specifico riferimento all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sei in particolare risultano di spiccato interesse.

Preso atto del rapido evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi sul territorio regionale, il Presidente della Giunta regionale interviene, con il decreto 23 marzo 2020, n. 192, al fine di munire le strutture del servizio sanitario regionale delle necessarie dotazioni strumentali per la gestione delle attività di contenimento, di contrasto e di cura derivanti dalla diffusione del virus. Si è così ritenuto necessario e urgente provvedere in materia di finanziamento e modalità di impiego delle risorse economiche.

Cosicché, ai sensi dell'articolo 42 (Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale), comma 2, lettera g), dello Statuto della Regione Puglia, il Presidente della Regione Puglia ha decretato di dare copertura finanziaria alle spese occorrenti per l'approvvigionamento urgente di attrezzature, dispositivi sanitari e allestimenti da destinare a supporto del servizio sanitario regionale in relazione alla gestione dell'emergenza, utilizzando a tal fine le risorse trasferite dal Dipartimento nazionale della Protezione civile, dal Fondo sanitario nazionale, ovvero da altri fondi vincolati o a ciò destinati dal bilancio autonomo regionale.

Ancora, ove occorra, è prevista la reintegrazione delle risorse del Fondo sanitario nazionale, degli altri fondi vincolati e dei fondi a ciò destinati nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito dei finanziamenti che il Dipartimento nazionale della Protezione civile disporrà a favore della contabilità speciale istituita per l'emergenza Covid-19.

**3.1. Decreti del Presidente della Regione Puglia 16 maggio 2020, n. 236 (*«Emergenza COVID-19. Nomina Tavolo Tecnico per la ripartenza del set-***

**tore ristorazione, wedding ed entertainment») e 21 maggio 2020, n. 241 («Istituzione di un Gruppo Strategico di Ripartenza in materia economica e sociale a supporto del Presidente in materie coinvolte dall'emergenza COVID-19»)**

Con il secondo decreto del Presidente della Regione Puglia 16 maggio 2020, n. 236, è nominato il Tavolo tecnico per la ripartenza del settore ristorazione, *wedding* ed *entertainment* che, in funzione propulsiva e collaborativa, ha il compito di fornire un supporto prezioso all'Amministrazione per governare il processo di radicale cambiamento che la pandemia ha imposto: ottimizzando i processi che influiscono sulla qualità dei prodotti e dei servizi offerti, ai fini della rinascita economica e sociale della Puglia.

Le funzioni ad esso attribuite sono le seguenti:

- creare un modello virtuoso per la ripartenza di un comparto fondamentale per l'economia della Puglia;
- avviare la ripresa secondo i principi di sicurezza e rispetto del cliente e dell'esercente;
- contestualizzare la normativa nazionale adattandola al contesto regionale del comparto di cui al presente decreto;
- predisporre un piano di comunicazione delle iniziative e degli interventi finalizzati alla ripartenza del comparto in favore di tutti i clienti, anche di altra nazionalità;
- valutare soluzioni innovative che favoriscano processi di digitalizzazione.

Ancora, in considerazione del fatto che le principali misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno imposto la sospensione delle attività economiche e produttive del territorio regionale, con decreto del Presidente della Regione Puglia 21 maggio 2020, n. 241 è istituito un Gruppo Strategico di Ripartenza in materia economica e sociale.

Quest'ultimo è, infatti, motivato dall'esigenza di prevedere, con tempestività, misure necessarie per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, culturali, economiche e produttive, anche attraverso l'individuazione di nuovi modelli organizzativi e relazionali che tengano conto delle esigenze di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Ne deriva la necessità, altresì, di pensare e suggerire un nuovo modello di sviluppo economico che, partendo dalle attuali premesse economiche, culturali e sociali, sappia disegnare e, poi, realizzare la Puglia del futuro, coinvolgendo in tale progetto la nuova programmazione comunitaria dei fondi strutturali (ciclo 2021/2027).

Come si evince dal decreto, il tutto è realizzabile unicamente avvalendosi del costante supporto multidisciplinare di qualificati esperti con elevate competenze ed esperienze professionali nei settori maggiormente colpiti dalla crisi economico-sociale venutasi a determinare.

### **3.2. Decreti del Presidente della Regione Puglia 10 giugno 2020, n. 254**

(«*Emergenza COVID-19. Nomina Comitato tecnico di lavoro per la ripartenza del settore ricettività alberghiera ed extralberghiera*»), 17 luglio 2020, n. 303 («*Emergenza COVID-19. Nomina Comitato tecnico di lavoro per la ripartenza del settore Servizi per il turismo*») e 17 luglio 2020, n. 304 («*Emergenza COVID-19. Nomina Comitato tecnico di lavoro per la ripartenza del settore delle Agenzie di viaggio, tour operator e comparto congressuale (MICE)*»)

Sulla base delle considerazioni riportate nel paragrafo precedente, sempre nell'ambito dell'organizzazione amministrativa interna, il Presidente della Regione Puglia interviene nominando tre Comitati Tecnici di lavoro per le attività economiche legate al settore turistico.

Cosicché, considerata l'importanza strategica delle suddette attività, presso l'Agenzia Regionale del Turismo ARET-Pugliapromozione, sono costituiti:

- con decreto 10 giugno 2020, n. 254, il Comitato Tecnico di lavoro per la ripartenza del settore ricettività alberghiera ed extralberghiera;
- con decreto 17 luglio 2020, n. 303, il Comitato Tecnico di lavoro per la ripartenza del settore Servizi per il turismo;
- infine, con decreto 17 luglio 2020, n. 304, il Comitato Tecnico di lavoro per la ripartenza del settore delle Agenzie di viaggio, *tour operator* e comparto congressuale (MICE).

Il fine principale delle suddette nomine è quello di creare un modello virtuoso per la ripartenza di un comparto fondamentale per l'economia della Puglia; il tutto secondo i principi di sicurezza e rispetto del cliente, dell'operatore e dei dipendenti.

#### 4. Conclusioni

La Regione Puglia, come si è visto, ha deciso di fronteggiare il fenomeno epidemiologico principalmente attraverso il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione.

Compiuto questo *excursus*, è possibile trarre alcune considerazioni di carattere conclusivo.

La Regione Puglia, tenuto conto dei dati registrati nel territorio lombardo e delle problematiche del sistema sanitario locale incapace di fronteggiare numeri simili, si è tempestivamente adoperata, talvolta irrigidendo le disposizioni nazionali nonostante i dati relativi al contagio non fossero particolarmente allarmanti.

Ciò premesso, possono distinguersi, relativamente all'attività normativa e procedimentale, due fasi dell'emergenza.

Nella prima fase le misure adottate hanno avuto quale principale finalità la riduzione della mobilità dei singoli cittadini, poiché il distanziamento sociale "forzato" si è rivelato l'unico strumento per ridurre il pericoloso indice di contagio del virus.

A questa è poi seguita la c.d. Fase 2, volta a perseguire un graduale rilancio dell'economia attraverso la riapertura scaglionata degli esercizi commerciali e delle attività professionali.

L'utilizzo di provvedimenti contingibili e urgenti ha consentito la creazione di un sistema duttile, in quanto facilmente modificabile con successivi provvedimenti di proroga o di specificazione, anche nella stessa materia.

Non poche sono però le perplessità legate a questi strumenti, soprattutto quando limitativi di libertà e diritti costituzionalmente riconosciuti.

Si tratta di provvedimenti sottratti al controllo preventivo della cittadinanza, la quale non partecipa alla loro formazione. Sicché la eventuale lesività dei loro effetti si palesa solo *ex post*: diventa essenziale allora uno scrutinio sulla base del principio di proporzionalità<sup>34</sup>, unico e principale garante della correttezza del bilanciamento degli interessi in gioco.

A tutto questo si affianca la difficoltà del cittadino comune di seguire, senza adeguate competenze, la stratificazione di provvedimenti regionali, in aggiunta ai già numerosi di matrice statale, connotati da molteplici e reciproci rinvii, proroghe e deroghe spesso non percepibili a una lettura non tecnica.

Si può concludere, relativamente alla Regione Puglia, rilevando una tenuta dei protocolli individuati, percepibile dai dati relativi alla diffusione del virus: anche se non sono mancate dure critiche circa il basso numero di tamponi praticati.

Auspichiamo quindi che il territorio pugliese sia pronto ad affrontare le nuove sfide insite nei mesi a venire. L'economia ha subito un evidente danno dall'emergenza epidemiologica, ora come non mai, sempre all'insegna delle norme sulla salvaguardia della salute, è indispensabile una ripartenza corale del sistema economico.

---

<sup>34</sup> Un principio le cui modalità di applicazione sono riassunte dalla Corte costituzionale federale tedesca nella sua ultima pronuncia del 5 maggio 2020. Sul punto si rinvia peraltro alla critica espressa anche sul punto da D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it*, 14, 2020, disponibile anche in inglese in *Id.*, *Karlsruhe über alles? The reasoning on the principle of proportionality in the judgment of 5 May 2020 of the German BVerfG and its consequences*, in *CERID.AP*, 2, 2020, la quale sottolinea fra l'altro come – in questa fase di crisi sanitaria ed economica – l'atteggiamento “bullistico” del *zweiter Senat* rischia di avere conseguenze tragiche sul futuro dell'Unione.



# SARDEGNA

MARCO CALARESU

## 1. Premessa

La Regione Sardegna ha fatto ricorso a molteplici fonti per introdurre nell'ambito del proprio ordinamento le misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Nei successivi paragrafi si darà conto delle principali misure introdotte attraverso Leggi regionali, Ordinanze presidenziali contingibili e urgenti e Deliberazioni di Giunta regionale.

Occorre invece sottolineare come si sia reso necessario l'intervento di una fonte di rango statale per imporre la pressoché totale sospensione, fatta salva l'ipotesi di concessione di una specifica autorizzazione al ricorrere di «*dimostrate*» e «*improrogabili*» esigenze, del trasporto marittimo e aereo di passeggeri da e per la Regione. Tale sospensione è stata infatti stabilita con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, n. 117 del 14 marzo 2020<sup>1</sup>.

Da ultimo, occorre far qui brevemente cenno alle numerose determinazioni adottate dall'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale, tra le quali spicca la Determinazione n. 60/2020, prot. n. 1790 del 29 gennaio 2020, recante il documento operativo (successivamente sottoposto a modifiche e integrazioni tenuto conto dell'evoluzione della situazione epidemiologica e delle successive disposizioni internazionali, nazionali e regionali) con il quale sono state approntate le misure organizzative regionali, nel rispetto dei protocolli sanitari e delle disposizioni operative definite a livello nazionale dal Ministero della Salute, per far fronte alla gestione dei casi Covid-19. Merita sottolineare come la determinazione in questione abbia previsto l'istituzione dell'Unità di Crisi Regionale (U.C.R.) con il fine di: a) garantire e monitorare l'applicazione uniforme nel territorio regionale di tutte le procedure, anche attraverso la predisposizione di specifici ulteriori indirizzi operativi; b) coordinare le diverse componenti istituzionali deputate all'attuazione delle azioni legate alla gestione dell'emergenza infettiva.

## 2. I provvedimenti legislativi adottati dalla Regione Sardegna

Attraverso lo strumento della Legge regionale sono state introdotte, prevalentemente, misure di sostegno per il sistema imprenditoriale regionale e per i cittadini. Merita inoltre richiamare le modifiche, apportate sempre con Legge regionale, in materia di protezione civile.

---

<sup>1</sup> L'efficacia del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute n. 117/2020, è stata poi prorogata con i successivi Decreti n. 127 del 24 marzo 2020, n. 145 del 3 aprile 2020 e, da ultimo, con il Decreto n. 153 del 12 aprile 2020. Si devono poi considerare anche i successivi Decreti del MIT, di concerto con il Ministero della Salute, n. 207 del 17 maggio 2020, e n. 227 del 2 giugno 2020.



### 2.1. Legge regionale 9 marzo 2020, n. 8 «*Interventi urgenti a supporto e salvaguardia dell'occupazione e delle professionalità nel sistema imprenditoriale della filiera turistica della Sardegna*»<sup>2</sup>

La Legge regionale in esame ha previsto l'introduzione di una serie di misure urgenti a supporto e salvaguardia di quello che può essere considerato, a tutti gli effetti, il comparto strategico per l'economia regionale, vale a dire il comparto turistico. La *ratio* dell'intervento normativo è quella di contenere gli effetti di natura economica e occupazionale provocati dalla diffusione dell'emergenza epidemiologica.

I destinatari degli interventi sono le micro e piccole imprese che offrono beni e servizi di carattere turistico o che sono comunque legate alla produzione e commercializzazione di servizi turistici (l'elenco delle imprese è riportato nella tabella riprodotta nell'allegato A e comprende, a titolo esemplificativo, le attività di «*Commercio al dettaglio di oggetti d'artigianato locale*»; «*Trasporto mediante noleggio di autovetture*»; «*Trasporto marittimo costiero passeggeri*»; «*Alberghi*»; «*Villaggi Turistici*»; «*Ristorazione*»; «*Bar*»; ecc.).

Più nel dettaglio, la Legge regionale ha previsto:

- i)* misure di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro: agevolazioni fiscali, incentivi al reinserimento lavorativo (art. 3);
- ii)* finanziamenti a tasso zero per il versamento degli oneri previdenziali e assistenziali (art. 4);
- iii)* priorità per le suddette imprese nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica aventi ad oggetto misure volte a favorire e salvaguardare l'occupazione e la professionalità dei lavoratori della Sardegna (art. 5);
- iv)* finanziamenti e agevolazioni per l'attivazione di percorsi di formazione continua (art. 6);
- v)* finanziamenti garantiti dalla Regione Sardegna fino ad un massimo di € 70.000 da restituire in 5 anni (art. 7).

### 2.2. Legge regionale 9 marzo 2020, n. 9 «*Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*»

La Legge regionale detta importanti disposizioni per quanto attiene le modalità di organizzazione e di esercizio sul territorio regionale dei poteri e delle funzioni in materia di protezione civile. Innanzitutto, si segnala l'istituzione, ai sensi dell'art. 1, di uno specifico fondo per le spese urgenti di protezione civile, deputato a «*fronteggiare le emergenze e attivare i primi interventi urgenti in conseguenza di eventi calamitosi che si verificano nel territorio regionale*».

La Legge stabilisce poi che il Presidente della Regione rappresenta «*l'autorità terri-*

<sup>2</sup> Con Deliberazione di Giunta regionale n. 24/37 dell'8.5.2020, sono stati adottati: «*Indirizzi per l'attuazione dell'art. 7: "Strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito per le micro e piccole imprese della filiera turistica della Sardegna" della Legge regionale 9 marzo 2020, n. 8*».

*toriale di protezione civile»* e che tale soggetto istituzionale si avvale, per lo svolgimento delle attività e dei servizi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza della Regione, previste dalla normativa regionale e dal D. Lgs. n. 1/2018 (il quale ha realizzato il riordino delle disposizioni legislative nazionali in materia di sistema nazionale di protezione civile, dando vita al Codice della protezione civile), della Direzione generale della protezione civile, istituita presso la Presidenza della Regione, rispetto alla quale la stessa Legge regionale disciplina puntualmente le funzioni e l'organizzazione (art. 2).

Inoltre, la Legge regionale modifica, sostituendoli, i contenuti degli art. 7 e 8 della precedente L.R. n. 3/1989 (recante *«Interventi regionali in materia di protezione civile»*). Quanto alla nuova formulazione del richiamato art. 7 (rubricato *«Emergenze di rilievo regionale»*), il co. 3 stabilisce ora che: *«In caso di eventi calamitosi caratterizzati da complessità dell'organizzazione necessaria per le attività di soccorso, da ingenti danni, dalla rilevanza dell'estensione territoriale e della popolazione interessata, la Regione coordina l'attuazione degli interventi degli enti e amministrazioni, anche attraverso il ricorso a mezzi e poteri straordinari»*; mentre il co. 4 dispone che al verificarsi di tali eventi, ovvero nella loro imminenza, la Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, delibera *«lo stato d'emergenza di rilievo regionale di durata non superiore a dodici mesi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile, determinando l'estensione territoriale e le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e dei primi interventi urgenti»*. A quest'ultimo proposito si evidenzia, sin d'ora, che con la Deliberazione della Giunta regionale n. 13/25 del 17 marzo 2020 è stata dichiarato, ai sensi e per gli effetti della nuova formulazione del richiamato art. 7, co. 4, della L. R. 3/1989, lo *«stato di emergenza regionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»* fino al 31 luglio 2020 (art. 3). Con successiva Deliberazione di Giunta regionale n. 45/3 dell'8 settembre 2020 si è stabilito *«di approvare che le misure di cui alla deliberazione della Giunta regionale n.13/25 del 17 marzo 2020 sono attive sino al termine dello stato di emergenza nazionale dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del D.Lgs. n. 1/2018, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, stabilito nella seduta del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020»*.

Il successivo art. 8, nella sua nuova formulazione, chiarisce meglio i contenuti dei poteri attribuiti dall'articolo precedente, precisando che ai fini del coordinamento e dell'attuazione degli interventi da effettuare ai sensi dell'art. 7, co. 4, si provvede *«mediante ordinanze di protezione civile, adottate dal Presidente della Regione in deroga alla normativa regionale, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, e nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di legislazione concorrente»*. Inoltre, precisa ancora l'articolo in esame, al Presidente della Regione è attribuita la facoltà di avvalersi delle strutture operative regionali di protezione civile, nonché la facoltà di delegare funzioni al Direttore generale della protezione civile, che opera in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo regionale. Quest'ultimo potrà poi, sentito il Presidente della Regione, convocare il *«Comitato operativo regionale della protezione civile»*, le

cui modalità di funzionamento saranno disciplinate con Deliberazione di Giunta regionale (art. 4).

Da ultimo, la Legge regionale detta una serie di misure rivolte al «*potenziamento*», prevalentemente in termini di dotazioni di personale, del sistema sanitario e della protezione civile (art. 5).

### **2.3. Legge regionale 12 marzo 2020, n. 10 «Legge di stabilità 2020»**

La Legge regionale di stabilità nel determinare il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione reca una serie di misure dettate espressamente per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nel dettaglio, si segnala innanzitutto la previsione, contenuta all'art. 2, co. 4, che ha disposto la proroga al 31 luglio 2020 di tutti i termini di scadenza relativi a qualsiasi fonte di finanziamento. Un'ulteriore significativa misura è quella, contenuta all'art. 6, in forza della quale è stata autorizzata, per l'anno 2020, la «*spesa di Euro 60.000.000 per l'adozione di misure straordinarie nel territorio regionale necessarie a seguito della diffusione epidemiologica da COVID-19*», con la precisazione che «*le attività connesse alle misure straordinarie sono programmate e autorizzate con deliberazione della Giunta regionale su proposta del Presidente della Regione di concerto con l'Assessore competente in materia di programmazione e bilancio, sentiti gli Assessori competenti per materia*».

### **2.4. Legge regionale 8 aprile 2020, n. 12 «Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2»**

La Legge regionale in esame ha previsto il riconoscimento, per due mesi nell'anno 2020, di un'indennità sino a 800 euro in favore dei nuclei familiari i cui componenti siano:

- i) lavoratori dipendenti o autonomi che abbiano subito una sospensione o una riduzione di attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e i cui datori di lavoro

---

<sup>3</sup> Con Deliberazione di Giunta regionale n. 19/12 del 10.4.2020, si è provveduto a disporre: «*Variazioni del Bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale, a seguito dell'art. 51 del D.Lgs. n. 118/2011 e smi, in ordine all'entrata in vigore della legge regionale 8 aprile 2020, n. 12, recante "Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2". Definizione dei criteri e delle modalità operative di erogazione della relativa indennità*».

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 24/37 dell'8.5.2020, sono stati adottati: «*Criteri e modalità operative per provvedere all'erogazione dell'indennità di cui all'art. 1, comma 7, legge regionale 8 aprile 2020, n. 12 concernente "Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2". Integrazioni alla Delib.G.R. n. 19/12 del 10 aprile 2020*».

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 31/7 del 18.6.2020, sono stati adottati: «*Criteri e modalità operative per provvedere all'erogazione dell'indennità di cui all'art. 1, comma 7, legge regionale 8 aprile 2020, n. 12 concernente "Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2". Ulteriori integrazioni alla Delib.G.R. n. 19/12 del 10 aprile 2020*».

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 46/14 del 17.9.2020, sono stati adottati: «*Criteri e modalità operative per provvedere all'erogazione dell'indennità di cui all'art. 1, comma 7, legge regionale 8 aprile 2020, n. 12 concernente "Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2". Ulteriori indicazioni in merito all'avanzamento della spesa*».

non abbiano acceduto alle forme di integrazione salariale o vi siano transitati a seguito del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, o

- ii) lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla gestione separata o titolari di partite IVA; ovvero
- iii) soci di società iscritti alla gestione dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO); o ancora
- iv) collaboratori di imprese familiari di categorie economiche la cui attività è stata sospesa o ridotta a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, o non possiedano alcuna forma di reddito di lavoro o di impresa alla data del 23 febbraio 2020 (art. 1, co. 1).

Precisa ancora la Legge che l'indennità non è concessa ai nuclei familiari composti fino a tre persone nei quali almeno un componente percepisca una pensione o un reddito derivante da lavoro dipendente o da attività lavorativa non sospesa o non ridotta per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, il cui importo sia uguale o superiore a 800 Euro (art. 1, co. 3). Ed ancora, la richiamata indennità è cumulabile con altre forme di sostegno al reddito, anche connesso all'emergenza epidemiologica da Covid-19, fino alla concorrenza di 800 Euro al mese per le famiglie fino a tre componenti. Per ogni componente ulteriore sono concessi 100 Euro (art. 1, co. 5).

La Legge, da ultimo, stabilisce che la definizione dei criteri e delle modalità operative per provvedere all'erogazione dell'indennità è demandata ad un'apposita Deliberazione di Giunta regionale adottata su proposta del Presidente della Regione d'intesa con gli Assessori competenti per materia e sentita la Conferenza Regione-Enti locali<sup>4</sup>.

### **2.5. Legge regionale 13 luglio 2020, n. 20 «Misure per il sostegno al sistema produttivo regionale per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2»**

Nell'ambito delle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19, attraverso la Legge in esame è stato costituito uno specifico strumento finanziato con risorse nazionali ed europee, per consentire l'accesso al credito da parte delle imprese ubicate sul territorio regionale. I finanziamenti sono concessi nel rispetto delle disposizioni euro-unitarie in materia di aiuti di Stato.

### **2.6. Legge regionale 23 luglio 2020, n. 22 «Legge quadro sulle azioni di sostegno al sistema economico della Sardegna e a salvaguardia del lavoro a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19»**

La Regione, nell'esercizio delle potestà legislative previste dalla Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dalla Costituzione, in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali, ha adottato l'indicata Legge (quadro) contenente una serie di misure straordinarie ed urgenti, per il governo della crisi socio-

<sup>4</sup> Si rinvia alle Deliberazioni di Giunta regionale richiamate nella precedente nota n. 3.

economica derivata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, che definiscono le azioni per la ripresa del sistema economico regionale e dei livelli occupazionali. Nel dettaglio, è previsto che la Giunta regionale, acquisito il parere delle Commissioni consiliari competenti per materia è autorizzata: «a) costituire fondi; b) sottoscrivere convenzioni con intermediari; c) emettere titoli; d) sostenere e agevolare economicamente gli investimenti; e) istituire sussidi diretti; f) sottoscrivere quote sociali; g) sviluppare circuiti alternativi di pagamento; h) promuovere interventi normativi, amministrativi, organizzativi e tecnologici finalizzati a ridurre il peso della burocrazia su cittadini e imprese» (art. 3).

La Legge precisa ancora che la strategia di sviluppo regionale è indirizzata alla valorizzazione dell'identità produttiva ed industriale nei seguenti ambiti: «a) filiera agro-alimentare, dell'artigianato, dell'industria turistica e culturale; b) filiera della conoscenza, dell'innovazione tecnologica, della mecatronica e dell'intelligenza artificiale; c) filiere dell'industria tradizionale chimica e della metallurgia non ferrosa; d) filiera del comparto edile per la realizzazione di un piano di infrastrutture pubbliche e di manutenzioni e per la riqualificazione energetica, estetica e funzionale del patrimonio immobiliare pubblico e privato; e) filiera dei trasporti» (art. 4). Dopo aver precisato che la concessione dei contributi, dei benefici e dei vantaggi economici avverrà nel pieno rispetto della normativa europea e statale in materia di aiuti di Stato, la Legge in esame indica: al Capo II, le «*misure a sostegno dei lavoratori*»<sup>5</sup>, al Capo III, le «*misure a sostegno del sistema produttivo ed economico*»<sup>6</sup>, al Capo IV, le «*misure a sostegno del settore sportivo e promozionale della lingua sarda*»<sup>7</sup>, al Capo V, le «*disposizioni in materia di pesca, acquacoltura, agricoltura e allevamento*»<sup>8</sup>, al Capo VI, le «*disposizioni in materia di opere pubbliche*»<sup>9</sup>, al Capo VII, le «*disposizioni in*

<sup>5</sup> Si tratta delle seguenti norme: «Art. 8 (Interventi in favore dei lavoratori in situazioni di crisi occupazionale. Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 48 del 2018); Art. 9 (Interventi straordinari in favore dei lavoratori); Art. 10 (Rafforzamento dei servizi per il lavoro)».

<sup>6</sup> Si tratta delle seguenti norme: «Art. 11 (Misure a favore della formazione professionale); Art. 12 (Interventi a favore dell'editoria libraria, ambulanti, tecnici dello spettacolo, agenzie di viaggio, tonnarie, mitilicoltura, apicoltura e settore vitivinicolo); Art. 13 (Strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito per le micro, piccole e medie imprese e per i lavoratori autonomi della filiera turistica della Sardegna. Modifiche all'articolo 7 della legge regionale n. 8 del 2020 e all'articolo 4 della legge regionale n. 10 del 2020); Art. 14 (Sovvenzioni dirette a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi. Istituzione del Fondo (R)ESISTO); Art. 15 (Fondo di solidarietà bilaterale); Art. 16 (Disposizioni a favore del turismo); Art. 17 (Disposizioni a sostegno delle cerimonie derivanti dalla celebrazione di matrimoni e unioni civili); Art. 18 (Proroga di concessioni demaniali)».

<sup>7</sup> Si tratta delle seguenti norme: «Art. 19 (Contributi destinati al settore sportivo); Art. 20 (Deroghe alla legge regionale n. 22 del 2018 per favorire l'insegnamento della lingua sarda per gli anni 2020 e 2021); Art. 21 (Valorizzazione dell'identità, del territorio e della lingua sarda)».

<sup>8</sup> Si tratta delle seguenti norme: «Art. 22 (Fondo di solidarietà regionale della pesca e dell'acquacoltura. Sostituzione dell'articolo 11 della legge regionale n. 3 del 2006); Art. 23 (Supporto dei FLAG ai problemi nei settori della pesca e acquacoltura derivanti dalla crisi sanitaria in atto); Art. 24 (Eventi atmosferici avversi del 2017); Art. 25 (Indennizzi dei danni causati dalle cavallette e rimborso esami polimerasi); Art. 26 (Interventi finalizzati a favorire l'accesso al credito); Art. 27 (Sovvenzioni dirette); Art. 28 (Disposizioni in favore dei giovani agricoltori, di sostegno per l'agriturismo e le fattorie didattiche e per il comparto suinicolo); Art. 29 (Intervento straordinario a favore degli operatori del comparto ippico ed equestre); Art. 30 (Finanziamento del piano straordinario disbrigo pratiche agricole); Art. 31 (Disposizioni in favore delle famiglie indigenti); Art. 32 (Disposizioni a favore di consorzi di bonifica)».

<sup>9</sup> Si tratta delle seguenti norme: «Art. 33 (Disposizioni in materia di opere pubbliche ed interventi per la ripresa dell'economia nei territori della Sardegna dopo l'emergenza Covid-19. Modifiche all'articolo 5 della legge regionale n. 5 del 2015)».

*materia di trasporto*<sup>10</sup>, al Capo VIII, le «*disposizioni finali*»<sup>11</sup>.

### 3. Le Ordinanze contingibili e urgenti

La maggior parte delle Ordinanze sono state adottate dal Presidente della Regione ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, in virtù del quale in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria «*sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendenti più comuni e al territorio comunale*». Alla data odierna, invece, si registra un solo caso di Ordinanza di Protezione Civile adottata dal Presidente della Regione in forza dei poteri a lui riconosciuti per effetto delle sopra richiamate modifiche al testo della L.R. n. 3/1989 (apportate dalla L.R. n. 9/2020), e in conseguenza della «*dichiarazione dello stato di emergenza regionale*» (Ordinanza n. 10 del 23 marzo 2020 – prot. n. 3072).

#### 3.1. Ordinanza n. 1 del 22 febbraio 2020 (prot. n. 1845) «*Ordinanza contingibile e urgente per l'attuazione delle disposizioni del Ministero della Salute emanate in data 21 febbraio 2020 contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19*»

L'Ordinanza è espressamente motivata dalla necessità di introdurre misure «*organizzative*» e «*attuative*» dell'Ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020 con la quale sono state dettate «*misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19*». L'Ordinanza presidenziale, la cui validità si estende nei 90 giorni successivi al 22 febbraio, ha innanzitutto imposto alle aziende sanitarie territorialmente competenti:

- i) di disporre la misura della «*quarantena con sorveglianza attiva*», per 14 giorni, per i soggetti che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati positivi di malattia infettiva diffusiva Covid-19 (art. 1);
- ii) di adottare la misura della «*permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva*» per i soggetti che negli ultimi 14 giorni abbiano fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia (art. 2).

Ai soggetti sottoposti alle suddette misure è vietato l'accesso alle strutture sanitarie ed è imposto l'utilizzo dei numeri di sorveglianza attiva per ogni comunicazione, informazione e/o necessità (art. 6, co. 2).

Nel caso di «*permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva*», il personale sanitario dell'azienda territorialmente competente è tenuto a effettuare giornalmente una «*rilevazione sulle condizioni cliniche del soggetto*», e qualora si dovessero manifestare lievi sintomi (quali rinorrea, tosse, difficoltà respiratorie e rialzo febbrile) è prevista l'effettuazione del tempone oro-faringeo presso il domicilio, cui consegue, in caso

<sup>10</sup> Si tratta delle seguenti norme: «*Art. 34 (Compensazioni alle aziende di autotrasporto); Art. 35 (Misure straordinarie per i servizi di collegamento diurno e notturno con le Isole di San Pietro, La Maddalena e l'Asinara); Art. 36 (Autorizzazioni di spesa)*».

<sup>11</sup> Si tratta delle seguenti norme: «*Art. 37 (Istituzione cabina di regia); Art. 38 (Ambito di applicazione); Art. 39 (Abrogazioni); Art. 40 (Norma finanziaria); Art. 41 (Entrata in vigore)*».

di esito positivo, l'immediata applicazione del protocollo vigente per la gestione dei soggetti a rischio di malattia infettiva COVID-19 adottato da tutte le aziende sanitarie (art. 4). Sempre al fine di fornire indicazioni operative, l'Ordinanza nel confermare il divieto di «ricorso diagnostico» al pronto soccorso, ha stabilito che all'utente che accede «impropriamente» a tale servizio è richiesto il rilascio di una serie di informazioni relative ai contatti e agli spostamenti nei 14 giorni antecedenti (art. 5), e, ove ricorrano le condizioni, l'applicazione del protocollo vigente per la gestione dei soggetti a rischio di malattia infettiva Covid-19 adottato da tutte le aziende sanitarie (art. 6).

**3.2. Ordinanza n. 2 del 23 febbraio 2020 (prot. n. 1846) «Ordinanza contingibile e urgente per l'attuazione di ulteriori misure contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19 tese a potenziare le misure operative volte all'identificazione e gestione di eventuali casi sospetti di passeggeri in arrivo nei porti e aeroporti del territorio regionale sardo»**

Nelle sue premesse l'Ordinanza richiama, tra gli altri, gli esiti della riunione del Comitato nazionale della protezione civile, di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 1/2018, riguardo la «effettuazione di controlli volti alla misurazione della temperatura corporea dei passeggeri in transito nelle aerostazioni». Le disposizioni dettate con l'Ordinanza in esame, la cui validità si estende nei 90 giorni successivi al 23 febbraio, sono espressamente volte a potenziare «ulteriormente» le misure operative concernenti «l'identificazione e gestione di eventuali casi sospetti di passeggeri» in arrivo nei porti e aeroporti della Sardegna. A tal fine, dopo aver richiamato preliminarmente la necessità, per il personale addetto ai controlli, di rispettare le indicazioni fornite dai competenti Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera – USMAF (art. 1), l'Ordinanza impone, ai soggetti competenti alla gestione dei porti e aeroporti, l'obbligo di assicurare «idonei percorsi di rilevamento dotati di termoscanner, che consentano di isolare i passeggeri fino al termine dei controlli» (art. 2). Inoltre, al fine di ridurre al minimo i contatti tra i passeggeri in arrivo negli aeroporti del territorio regionale, all'operatore sanitario addetto al rilevamento della temperatura corporea è altresì imposto il rispetto delle «indicazioni degli enti e soggetti preposti alla vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile giusta i poteri derivanti dal Codice della Navigazione» (art. 3).

**3.3. Ordinanza n. 3 del 27 febbraio 2020 (prot. n. 2079) «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica 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»**

L'Ordinanza, espressione dei poteri riconosciuti al Presidente della Regione dall'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, riproduce esattamente i contenuti dello schema di Ordinanza, approvato con il Decreto del Ministero della Salute, del 23 febbraio 2020, da adottare nelle Regioni non interessate dai primi focolai di contagio. L'Ordinanza in esame è motivata dalla necessità di realizzare una compiuta azione di prevenzione, cui consegue «l'assunzione immediata di ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» al fine di

«fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività». Le misure adottate con l'Ordinanza in esame, inoltre, sostituiscono espressamente quelle precedentemente assunte con l'Ordinanza n. 1/2020 e hanno validità fino a quando non sarà adottata una nuova Ordinanza che disponga il loro superamento.

Quanto ai suoi contenuti, l'Ordinanza reca: i) «Misure di informazione e prevenzione»; ii) «Ulteriori misure per la profilassi ed il trattamento dei soggetti che hanno soggiornato nelle aree della Cina ovvero nei comuni italiani ove è stata dimostrata la trasmissione locale del virus»; iii) misure di «Monitoraggio dell'isolamento».

**3.4. Ordinanza n. 4 dell'8 marzo 2020 (prot. n. 2456) «Misure straordinarie urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, espressione dei poteri riconosciuti al Presidente della Regione dall'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, è motivata, da un lato, dalla circostanza che «i casi positivi accertati nel territorio della Sardegna sono riconducibili a persone provenienti da aree già interessate dal contagio», e, dall'altro lato, dalla considerazione che le misure adottate per contrastare la diffusione del Covid-19 non hanno provocato l'interruzione dei flussi di persone provenienti dalle cosiddette “zone rosse” e che, al contrario, i flussi verso la regione Sardegna si vanno ad intensificare data la presenza sul territorio di «numerose seconde case ad uso turistico». Il rischio della rapida trasmissione del contagio, tenuto conto dell'attuale capacità del SSR di fronteggiare un eventuale incremento esponenziale dei casi positivi, ha quindi indotto il Presidente della Regione ad adottare l'Ordinanza in esame, nel dichiarato intento di prevenire e contenere la diffusione sul territorio e tutelare di conseguenza la salute dei cittadini sardi.

Più nel dettaglio, ai soggetti che hanno fatto ingresso, a partire dall'8 marzo 2020, sul territorio della Regione Sardegna con provenienza dai territori della Regione Lombardia, o dalle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia, è stato imposto di:

- i) comunicare tale circostanza al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta o all'operatore di sanità pubblica del servizio di sanità pubblica territorialmente competente;
- ii) osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni;
- iii) osservare il divieto di spostamento e viaggi; iv) rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza e, in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente uno dei soggetti sopra indicati (art. 1). L'Ordinanza reca in allegato un modulo che i soggetti provenienti dalle indicate zone devono compilare indicando, tra l'altro, il domicilio presso il quale intendono osservare il periodo di isolamento fiduciario e un re-



capito di reperibilità.

**3.5. Ordinanza n. 5 del 9 marzo 2020 (prot. n. 01/EM) «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica», e relativa Nota esplicativa del 10 marzo 2020 (prot. n. 2593)**

L'Ordinanza in esame, parimenti adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, estende e rafforza, con validità fino al 3 aprile 2020, le misure adottate con la precedente Ordinanza n. 4. Più nel dettaglio, l'Ordinanza ha imposto l'obbligo a tutti i soggetti in arrivo in Sardegna a partire dal 9 marzo e nei 14 giorni antecedenti a tale data, di:

- i) osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per 14 giorni, con divieto di spostamenti e viaggi fatta eccezione per il tragitto necessario a lasciare stabilmente l'Isola;
- ii) comunicare il loro ingresso in Sardegna al proprio medico di medicina generale, al pediatra di libera scelta o all'operatore di sanità pubblica territorialmente competente;
- iii) compilare il modulo "Nuovo Coronavirus" accessibile dal sito istituzionale della Regione;
- iv) rimanere raggiungibili per ogni eventuale attività di sorveglianza e, in caso di comparsa di sintomi, contattare immediatamente l'operatore di sanità pubblica territorialmente competente (art. 1).

Al fine di dare attuazione alle sopra descritte misure, è stato imposto ai vettori aerei e navali, alle società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, di mettere a disposizione della Regione «i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati a decorrere dal 24 febbraio», secondo modalità da concordare con la Direzione generale della Protezione Civile (art. 2). I dati raccolti in questa fase, e trattati in osservanza delle previsioni di cui al Regolamento n. 2016/679/UE e dell'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione Civile 3 febbraio 2020, n. 630, confluiscono su un apposito database regionale e saranno utilizzati esclusivamente per «azioni di monitoraggio» in collaborazione con i Comuni, le forze dell'ordine e le autorità sanitarie (art. 3).

L'Ordinanza detta poi specifiche disposizioni per il «personale di equipaggio di navi e aeromobili di linea in arrivo in Sardegna», nonché per gli «autisti dei servizi di navetta» adetti al trasporto degli equipaggi (art. 4). Alla prima categoria di soggetti è stata imposta la permanenza, fino alla ripartenza, presso la struttura ricettiva o la dimora di accoglienza, con esclusione di ogni contatto durante tale periodo. Agli stessi è poi affidata la movimentazione dei rispettivi bagagli una volta terminate le operazioni di riconsegna ai nastri. Agli autisti dei servizi navetta è stato, invece, imposto: i) di dotarsi di idonei dispositivi di protezione individuali (quali mascherina con filtro non inferiore a FFP2, guanti e occhialini o visiera protettiva; ii) disinfettare le

superfici interne del mezzo di trasporto, al termine di ogni servizio, con *«ipocloritodi sodio allo 0,1% dopo una preventiva pulizia con detergente neutro»*.

Con successiva Nota esplicativa del 10 marzo 2020, il Presidente ha fornito alcuni elementi di chiarimento riguardo ai contenuti dell'Ordinanza in esame. Nel dettaglio, è stato precisato che gli obblighi ivi previsti riguardano, oltre ai soggetti in arrivo in Sardegna a partire dal 9 marzo, le persone che nei 14 giorni antecedenti al 9 marzo hanno fatto ingresso in Sardegna provenendo, o dopo aver sostato, nei territori della Lombardia, o dalle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia. È stato inoltre considerato *«consigliabile»* estendere le misure prescritte dall'Ordinanza n. 5/2020 anche a *«coloro che abbiano avuto contatti in seminari, convegni, assemblee o incontri che, seppure tenutisi in altre zone del territorio nazionale, abbiano avuto la partecipazione di soggetti provenienti dai territori summenzionati»*. Il Presidente della Regione ha inoltre chiarito che, tenuto conto di quanto disposto con l'Ordinanza del capo della protezione civile n. 648 dell'8 marzo 2020, la misura della *«permanenza domiciliare»* è da intendersi esclusa nei seguenti casi:

- i) spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità, obblighi connessi all'adempimento di un dovere, da motivi di salute;
- ii) spostamenti funzionali al transito e al trasporto merci, allo svolgimento della filiera produttiva;
- iii) spostamenti funzionali allo svolgimento delle attività degli uffici pubblici, ovvero di funzioni pubbliche comprese quelle inerenti organi costituzionali e uffici giudiziari;
- iv) spostamenti per esigenze di mobilità delle strutture operative del servizio nazionale di Protezione Civile e del servizio sanitario nazionale. La prova della ricorrenza di una delle indicate ipotesi dovrà essere attestata attraverso la compilazione di un'autodichiarazione, scaricabile dal sito internet del Ministero dell'Interno, i cui contenuti saranno oggetto di controlli successivi.

**3.6. Ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020 (prot. n. 2746): «Misure straordinarie urgenti in materia di trasporto pubblico locale per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del Decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 e dell'art. 1, comma 5, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza è espressione del potere riconosciuto al Presidente della Regione, dall'art. 1, co. 5, del d.P.C.M. 11 marzo 2020, di disporre *«la programmazione del servizio erogato dalle Aziende del Trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere*

*l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali*. Nello specifico, le misure adottate con l'Ordinanza *de qua*, con validità fino al 25 marzo, salvo proroga esplicita, consistono nella riduzione sull'intero territorio regionale:

- i) dei servizi di TPL terrestri (ferrovia, metrotranvia e gomma) sino ad almeno il 50% dei servizi programmati;
- ii) dei servizi di TPL marittimo nella misura del 20% delle corse programmate nei collegamenti diurni con ciascuna delle isole di San Pietro e La Maddalena; b1) nella misura del 50% delle corse programmate nei collegamenti notturni con le indicate isole, fermo restando che per ciascuna isola dovrà essere adibita una nave «armata e approntata per garantire con immediatezza eventuali trasporti in urgenza». Ed ancora, b2) nella misura del 20% delle corse programmate nei collegamenti con l'Asinara. Viene invece disposta la sospensione totale dei collegamenti con la Corsica.

L'Ordinanza, da ultimo, dispone che le aziende di trasporto adeguano i servizi alle sopra indicate disposizioni e comunicano all'Assessorato regionale i piani e programmi di esercizio, fermo restando la facoltà per la Direzione generale dell'indicato assessorato di adottare, in presenza «di superiori esigenze di interesse pubblico», le opportune modifiche ai piani e ai programmi in questione.

**3.7. Ordinanza n. 7 del 13 marzo 2020 (prot. n. 2747): «Concorso dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (Forestas) all'attuazione delle misure straordinarie urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, è fondata sulla necessità di «assicurare il massimo supporto delle strutture operative regionali del Sistema di Protezione Civile per l'attuazione degli interventi ... stabiliti anche con le ordinanze del capo del dipartimento della Protezione Civile e del Presidente della Regione Sardegna». A tal fine, il Presidente della Regione ha stabilito che l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (Forestas) - cui è già affidata, ai sensi dell'art. 37 della L.R. n. 8/2016, la funzione di concorrere all'attuazione su tutto il territorio regionale delle attività di protezione civile in qualità di struttura operativa regionale - garantisce, con i propri uomini e mezzi, il supporto alla protezione civile per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 nel territorio regionale della Sardegna, secondo le direttive del Soggetto attuatore di cui al Decreto del capo del dipartimento della protezione civile n. 627 del 27 febbraio 2020, o suo delegato.

**3.8. Ordinanza n. 8 del 13 marzo 2020 (prot. n. 2748): «Concorso del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale (CFVA) all'attuazione delle misure straordinarie urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epide-**

***miologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»***

L'Ordinanza, parimenti adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, si giustifica con le medesime esigenze, di rafforzamento del supporto alle strutture della protezione civile, che hanno condotto all'adozione della precedente Ordinanza n. 7/2020. Tuttavia, con l'Ordinanza in esame è stato disposto che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale, non solo, garantisce, con i propri uomini e mezzi, il supporto alla protezione civile per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 nel territorio regionale della Sardegna, secondo le direttive del Soggetto attuatore di cui al Decreto del capo del dipartimento della protezione civile n. 627 del 27 febbraio 2020, o suo delegato; ma è stato, altresì, chiamato a vigilare *«sul rispetto delle disposizioni emergenziali adottate per contrastare la diffusione del Covid-19 con Ordinanze del Presidente della Regione e, previa intesa con i competenti organi dello stato, può operare a supporto e integrazione delle attività delle altre forze di polizia con riferimento alle norme adottate con d.P.C.M. e OCDPC, in particolare nelle aree rurali e montane, oltre che in quelle costiere»*.

***3.9. Ordinanza n. 9 del 14 marzo 2020 (prot. n. 2754): «Disposizioni attuative del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero della Salute n. 117 del 14 marzo 2020 per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica», e relativa Nota esplicativa del 16 marzo 2020 (prot. n. 3EM)***

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, è motivata dalla necessità di disciplinare le modalità attuative del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministro della Salute, n. 117 del marzo 2020 che ha sospeso il trasporto dei passeggeri da e per la Sardegna fino al 25 marzo 2020, fatta eccezione per i soggetti muniti dell'autorizzazione concessa dal Presidente della Regione in presenza di una delle improrogabili esigenze di cui all'art. 1, lett. a) del d.P.C.M. 8 marzo 2020.

Nello specifico, l'Ordinanza ha stabilito due distinti regimi, uno *«ordinario»* e uno *«transitorio»*. Per un verso, infatti, il Presidente della Regione ha ribadito che fino al 25 marzo sono sospesi tanto il traffico aereo quanto quello marittimo da e verso la Sardegna, fatta salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione all'imbarco esclusivamente al ricorrere di una delle ipotesi previste dall'art. 1, co. 1, lett. a) del d.P.C.M. 8 marzo 2020, ovvero:

- a) *comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità;*
- b) *spostamenti per motivi di salute;*
- c) *rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.*

I soggetti interessati devono inviare la richiesta di autorizzazione, utilizzando lo specifico modello messo a disposizione sul sito istituzionale della Regione Sarde-

gna poi trasmesso dall'interessato per via telematica, con almeno 48 ore di anticipo rispetto alla partenza. Ai fini della valutazione della richiesta è stata istituita un'apposita struttura presso la Direzione Generale della Protezione Civile che comunicherà l'esito con comunicazione inviata all'indirizzo di posta elettronica del soggetto interessato entro 12 ore dalla partenza. L'ordinanza ha poi previsto che «*in via transitoria ed in fase di prima applicazione delle disposizioni di cui al D.M. n. 117 del 14 marzo 2020*», tutti i passeggeri diretti su navi o aerei il cui arrivo è previsto per le giornate di sabato 14 marzo e domenica 15 marzo, sono autorizzati allo sbarco previa compilazione del solo modello di autodichiarazione predisposta dal Ministero dell'Interno. A tali passeggeri si applicano le misure stabilite dall'art. 1 dell'Ordinanza n. 5 del 9 marzo 2020 del Presidente della Regione.

Con successiva Nota esplicativa del 10 marzo 2020, il Presidente ha fornito alcuni elementi di chiarimento riguardo i contenuti dell'Ordinanza in esame. Nello specifico è stato precisato che:

- i) gli autisti dei veicoli che garantiscano il transito ed il trasporto delle merci – essendo indispensabili a tale movimentazione - non sono tenuti ad osservare, esclusivamente con riferimento all'esercizio della propria attività, il periodo di 14 giorni di permanenza domiciliare con isolamento fiduciario ogniqualvolta facciano ingresso in Sardegna col proprio mezzo; con la precisazione che tale esenzione non opera al momento in cui l'autista ha terminato il proprio lavoro di carico e/o distribuzione delle merci sul suolo regionale ed è tenuto, al pari di ogni cittadino, ad attenersi ad una rigorosa permanenza presso il proprio domicilio, evitando qualsiasi forma di contatto con l'esterno;
- ii) nei casi in cui il trasporto merci deve essere assicurato da mezzi, gli autisti potranno imbarcarsi senza la necessità di esibire alcuna autorizzazione particolare, fermo restando l'obbligo di provare le esigenze lavorative, anche connesse alla guida di mezzi dedicati al trasporto delle merci, attraverso l'esibizione del modulo dell'autodichiarazione predisposto dal Ministero dell'Interno.

**3.10. Ordinanza n. 10 del 23 marzo 2020 (prot. n. 3072): «*Coordinamento delle strutture e delle componenti di Protezione Civile e attuazione degli interventi urgenti e di soccorso in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Ordinanza ai sensi dell'art. 8 della L.R. 3/1989 come sostituito dall'art. 4 della L.R. 9/2020, in materia di Protezione Civile nel territorio regionale della Sardegna*»**

Con l'adozione dell'Ordinanza in esame il Presidente della Regione ha fatto applicazione, per la prima volta, dei poteri a lui riconosciuti in virtù delle modifiche al testo della L.R. n. 3/1989, apportate dalla L.R. n. 9/2020, e in seguito alla «*dichiarazione dello stato di emergenza regionale*» decretata con la deliberazione della Giunta

regionale n. 13/25 del 17 marzo 2020. Attraverso l'Ordinanza, motivata dalla necessità e urgenza di farsi ricorso a «*poteri straordinari*» per fronteggiare al meglio l'attuale situazione di emergenza in deroga alla vigente normativa regionale, il Presidente ha così delegato e attribuito poteri e funzioni al Direttore Generale della protezione civile per fronteggiare l'attuale situazione di emergenza, e stabilito alcune misure di natura economica concernenti il personale impegnato nelle attività di protezione civile.

Innanzitutto, attraverso la suddetta Ordinanza, il Direttore Generale della protezione civile è stato delegato, in linea generale, al «*coordinamento delle componenti e strutture operative regionali di Protezione Civile*» al fine di assicurare «*la più efficace attuazione delle attività di Protezione Civile a supporto della sanità*» (art. 1). Relativamente, invece, alle attività intraprese dal Presidente in qualità di soggetto attuatore ai sensi del co. 1, art. 1 dell'OCDPC 630/2020 e per quelle di cui alle ordinanze ai sensi dell'art. 32, co. 3, della legge n. 833/1978, in materia di igiene, il predetto Direttore Generale è stato delegato:

- i) al coordinamento degli interventi di protezione civile a supporto delle «*attività poste in essere dalla sanità*» per fronteggiare l'emergenza;
- ii) alla gestione delle «*risorse appositamente stanziato per l'emergenza*» e funzionali alle attività di protezione civile;
- iii) alla gestione «*della contabilità speciale intestata al Presidente della Regione Sardegna, per la realizzazione delle attività relative alla gestione dell'emergenza*» (art. 2).

Inoltre, al Direttore Generale della protezione civile sono stati attribuiti i poteri di:

- i) convocare, sentito il Presidente della Regione, il Comitato Operativo Regionale (COR) e di stabilire il relativo ordine del giorno «*per assicurare il coordinamento degli interventi nei settori della Protezione Civile e della sanità*» (art. 3);
- ii) avvalersi del personale dipendente dell'Amministrazione Regionale, degli Enti, degli Istituti, delle Aziende e delle Agenzie regionali, delle società *in house* controllate dalla Regione, compreso il personale individuato per la gestione di altre emergenze, per prestare servizio per la Direzione generale della protezione civile, anche nella modalità di lavoro agile e per il tempo indicato nel provvedimento di avvalimento e nei limiti massimi di durata dello stato di emergenza regionale (art. 4).

Come sopra accennato, l'Ordinanza in esame detta poi specifiche disposizioni per quanto concerne il personale impiegato nelle attività di Protezione Civile, stabilendo:

- i) le modalità di determinazione del compenso ad essi riconosciuto per le prestazioni di lavoro straordinario effettivamente prestate (art. 5);
- ii) la regola, fissata all'art. 3 co. 1 dell'«*Accordo per i dipendenti della Prote-*

zione Civile» siglato dal CORAN in data 9 giugno 2016, secondo cui l'attività prestata nell'ambito dei turni non può superare 15 giornate in un mese (art. 6);

- iii) il limite delle 15 giornate al mese per il personale impiegato nell'ambito del servizio di Protezione Civile di cui all'art. 26, co, 1, lett. d) del CCRL del 15 maggio 2001 vigente (art. 7).

**3.11. Ordinanza n. 11 del 24 marzo 2020 (prot. n. 3194): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per il contrasto dell'assembramento di persone»**

L'indicata Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità fino al 3 aprile 2020, è assistita da un'ampia e articolata motivazione che culmina con la necessità di «*assumere ancora più stringenti iniziative provvedimenti, in aggiunta a quelle nazionali e territoriali già adottate e che rimangono pienamente efficaci*». Si segnala, in punto motivazionale, il richiamo al decreto presidenziale emesso dal T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 18 marzo 2020, n. 416 con cui il Collegio ha respinto la tutela cautelare monocratica chiesta dal ricorrente avverso un provvedimento emergenziale emesso dalla Regione Campania e recante il divieto di svolgimento di attività motorie all'aperto.

Nel dettaglio, con l'ordinanza in esame il Presidente della Regione Sardegna ha:

- i) disposto la chiusura dei parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico o analoghi ambiti che si prestino all'intrattenimento di persone per attività motoria di qualsiasi natura (art. 1);
- ii) chiarito che le disposizioni nazionali concernenti lo spostamento delle persone fisiche all'interno di tutto il territorio nazionale si applicano relativamente all'uso della bicicletta, anche a pedalata assistita, o di analogo o altro mezzo di locomozione e lo spostamento a piedi, nei centri urbani e in aree extraurbane dell'intero territorio regionale (art. 2);
- iii) sospeso l'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio e di rifornimento carburante sull'intero territorio regionale (art. 3);
- iv) vietato l'apertura nella giornata di domenica, fatta eccezione per le farmacie e le parafarmacie, degli esercizi commerciali di qualsiasi dimensione per la vendita di generi alimentari compresi gli esercizi minori interni ai centri commerciali (art. 4);
- v) consentito ad un solo componente di ciascun nucleo familiare di uscire, una sola volta al giorno, dalla propria abitazione per l'acquisto dei beni necessari ed essenziali; con espressa esclusione delle necessità legate all'acquisto di farmaci. È stato inoltre consen-

- tito lo spostamento, esclusivamente entro i 200 metri dalla propria abitazione, per l'espletamento delle esigenze fisiologiche degli animali d'affezione, nonché lo spostamento, limitatamente ad una sola volta al giorno e ad un solo componente del nucleo familiare, l'uscita per la conduzione hobbistica di poderi, orti, vigneti ed ortofrutticole in genere, finalizzati al sostentamento familiare (art. 5)<sup>12</sup>;
- vi*) imposto ai Comuni di provvedere alla sanificazione degli edifici pubblici e dell'arredo urbano del proprio territorio, con la precisazione che la sanificazione deve essere prioritariamente rivolta alle aree prospicienti ospedali, ambulatori, centri commerciali, mercati ed ipermercati, punti vendita di generi alimentari, farmacie, para-farmacie, banche ed uffici pubblici (art. 6);
- vii*) stabilito che l'accesso nei mezzi di trasporto locale, fatti salvi casi particolari, è consentito nella misura massima del 40% dei posti omologati e, comunque, garantendo il rispetto della distanza minima di un metro tra gli stessi (art. 7);
- viii*) il divieto, negli esercizi commerciali e nei tabacchini, dell'uso di apparecchi da intrattenimento e per il gioco (art. 8);

---

<sup>12</sup> Con ricorso al TAR Sardegna (rubricato con RG n. 190/2020), sono state impugnate le Ordinanze sindacali nn. 9 e 10 del 2020, adottate dal Sindaco del Comune di Pula, con le quali erano state disposte, anche alla luce di quanto sopra previsto dall'art. 5 dell'Ordinanza del Presidente della regione n. 11 del 24 marzo 2020, stringenti limitazioni ai comportamenti delle persone stabilendo, fra l'altro che: *(i)* fosse consentito di effettuare l'acquisto di alimenti presso le strutture di vendita (Market, Supermarket e Minimarket anche con superficie di vendita inferiore a 150 mq.) per un massimo di n. 2 ingressi complessivi a settimana e per un massimo di n. 1 soggetto per nucleo familiare; *(ii)* fosse ammessa l'uscita da casa per una sola volta al giorno di un singolo componente del nucleo familiare ai fini della spesa alimentare nei panifici, macellerie, pescherie, frutta e verdura, purché siano esercizi commerciali non compresi e non all'interno dei Market, Supermarket e Minimarket. Con Decreto del Presidente del TAR n. 122 del 7 aprile 2020 è stata respinta la richiesta di applicazione della misura cautelare provvisoria della sospensione immediata delle predette Ordinanze sindacali. Nella richiamata pronuncia, si richiama un precedente pronunciamento del Consiglio di Stato che, sempre in sede cautelare monocratica aveva affermato quanto segue: *«per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo»* (Consiglio di Stato, Sez. III, decreto n. 1553 del 30 marzo 2020). Si precisa ancora che nel caso di specie le Ordinanze contingibili e urgenti si limitano a rendere più stringenti alcune delle misure prese a livello nazionale e regionale con il dichiarato fine di evitare che il contagio nell'ambito comunale possa diffondersi attraverso comportamenti delle persone non in linea con l'obiettivo di limitare al massimo gli spostamenti e le uscite dalla propria abitazione per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari. Non secondaria è poi la considerazione che nelle impuginate Ordinanze si faccia riferimento a *«comportamenti personali in violazione delle disposizioni riguardanti il precetto di ogni forma di assembramento in particolar modo presso gli enti erogatori di servizi pubblici e presso gli esercizi commerciali di maggiore entità»*. Per tali ragioni si è così ritenuto non manifestamente irragionevole, nel contesto emergenziale, la scelta di limitare il numero delle volte in cui può essere consentito al cittadino di recarsi in esercizi commerciali per l'approvvigionamento dei necessari beni alimentari, né tantomeno l'obbligo di indossare all'interno degli esercizi commerciali guanti e mascherine.



- ix) istituito, presso la Presidenza della Regione, una linea telefonica dedicata ad uso esclusivo dei Sindaci del territorio regionale (art. 9);
- x) stabilito il divieto per tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; con conseguente soppressione delle previsioni, contenute in precedenti ordinanze, che legittimavano gli spostamenti per «*il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza*» (art. 10).

**3.12. Ordinanza n. 12 del 25 marzo 2020 (prot. n. 3251):** «*Misure straordinarie urgenti in materia di trasporto pubblico locale per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 e dell'art. 1, comma 5, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020 in materia di igiene e sanità pubblica. Proroga Ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020*»

Con l'indicata Ordinanza è stata disposta la proroga, fino al 3 aprile 2020, della validità della precedente Ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020 concernente la rimodulazione dei servizi trasporto pubblico locale.

**3.13. Ordinanza n. 13 del 25 marzo 2020 (prot. n. 3252):** «*Disposizioni Attuative del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero della Salute n. 117 del 14 marzo 2020 per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Modifica e proroga delle disposizioni attuative dell'Ordinanza n. 9 del 14.03.2020*»

Con l'Ordinanza in esame si dispone innanzitutto la modifica dell'Ordinanza n. 9/2020, con la quale è stata data attuazione al DM n. 117 del marzo 2020 (che come precedentemente illustrato ha sospeso il trasporto dei passeggeri da e per la Sardegna fino al 25 marzo 2020), al fine di adeguare i suoi contenuti alle disposizioni nazionali nel frattempo intervenute con particolare riferimento agli artt. 1, co. 1, lett. b) e 2) del d.P.C.M. 22.03.2020. Nel dettaglio, sono state modificate le situazioni di esigenza in presenza delle quali è possibile, in deroga alla regola della sospensione del traffico marittimo e aereo di passeggeri da e verso la Sardegna, richiedere l'autorizzazione all'imbarco. In base alla nuova formulazione degli artt. 1 e 2, lett. a), b) e c), la possibilità di richiedere l'autorizzazione all'imbarco è possibile esclusivamente per:

- a) «*comprovate esigenze lavorative;*
- b) «*assoluta urgenza;*
- c) «*motivi di salute.*»

Oltre alla suddetta modifica dell'Ordinanza n. 9/2020, il Presidente della Regio-

ne ha prorogato la validità della stessa fino al 3 aprile 2020 (salvo ulteriore proroga esplicita).

**3.14. Ordinanza n. 14 del 3 aprile 2020 (prot. n. 4EM):** «*Misure straordinarie urgenti in materia di trasporto pubblico locale per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del Decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 e dell'art. 1, comma 5, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020 in materia di igiene e sanità pubblica. Proroga ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020*»

L'Ordinanza ha stabilito la proroga, fino al 13 aprile 2020, della validità della precedente Ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020 adottata in punto di rimodulazione dei servizi trasporto pubblico locale (è già prorogata, una prima volta, con l'Ordinanza n. 12 del 25 marzo 2020).

**3.15. Ordinanza n. 15 del 3 aprile 2020 (prot. n. 5EM):** «*Disposizioni Attuative del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro della Salute n. 117 del 14 marzo 2020 per il contrasto e la prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Proroga delle disposizioni attuative dell'Ordinanza n.9 del 14.03.2020, così come modificata e prorogata dall'Ordinanza n.13 del 25.03.2020*»

L'Ordinanza dispone la proroga, fino al 13 aprile 2020, della validità della precedente Ordinanza n. 9 del 14 marzo 2020 (così come modificata e già prorogata dall'Ordinanza n. 13 del 25 marzo 2020) con la quale è stata data attuazione al DM n. 117 del marzo 2020 che ha sospeso il trasporto dei passeggeri da e per la Sardegna.

**3.16. Ordinanza n. 16 del 3 aprile 2020 (prot. n. 6EM):** «*Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per la gestione dei rifiuti urbani*»

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità fino al 31 luglio 2020, è motivata dalla considerazione che la situazione di emergenza sta provocando «*evidenti ripercussioni sulla gestione dei rifiuti urbani su tutto il territorio regionale, cui occorre garantire la continuità trattandosi di servizio pubblico essenziale*». Nelle premesse dell'ordinanza si dà atto dell'intervenuta adozione:

- i) del Rapporto ISS COVID-19 n. 3/2020, recante «*Indicazioni ad interim per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2*», con il quale l'Istituto Superiore di Sanità ha individuato specifiche modalità gestionali per la raccolta dei rifiuti urbani prodotti dalle persone positive al tampone o in quarantena obbligatoria;

- ii) del documento approvato dal Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente del 23 marzo 2020, recante: «*Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti – Emergenza Covid-19*», con il quale sono state formulate delle considerazioni sul trattamento dei rifiuti urbani in Italia durante l'emergenza dovuta all'epidemia;
- iii) della Circolare n. 22276 del 30.3.2020 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante: «*Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza COVID 19 – indicazioni*», nella quale, al fine di consentire agli impianti la gestione di eventuali sovraccarichi, con il concreto rischio dell'interruzione del servizio, sono state fornite indicazioni alle Regioni e Province autonome che scelgano lo strumento dell'Ordinanza contingibile e urgente *ex art. 191, D. Lgs. n. 152/2006*, per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio.

Su tali presupposti, con l'Ordinanza in esame, il Presidente della Regione ha disposto:

- i) l'interruzione della raccolta differenziata presso le abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone, in isolamento o in quarantena obbligatoria; conseguentemente tutti i rifiuti urbani, prodotti all'interno di tali abitazioni, sono considerati indifferenziati. In aggiunta è stato previsto che per la raccolta dovranno essere utilizzati due o più sacchetti uno dentro l'altro, e che i sacchetti «*dovranno essere chiusi adeguatamente, utilizzando guanti monouso, senza comprimerli, e attraverso legacci o nastro adesivo*». Il conferimento deve avvenire quotidianamente e, pertanto, i Comuni sono invitati ad adeguare i calendari di raccolta al fine di assicurare tale esigenza (art. 1);
- ii) al fine di consentire l'organizzazione della raccolta dei rifiuti, la competente autorità sanitaria comunica ai Comuni, nel rispetto della disciplina del Regolamento 2016/679/UE, i nomi e gli indirizzi dei soggetti positivi al tampone, in isolamento o in quarantena obbligatoria (art. 2);
- iii) la raccolta differenziata non è invece interrotta presso le abitazioni in cui non sono presenti soggetti positivi al tampone, fermo restando lo smaltimento nei rifiuti indifferenziati, a scopo cautelativo, dei fazzoletti o rotoli di carta, mascherine e guanti (art. 3);
- iv) la possibilità per l'amministrazione comunale competente di consentire il deposito di rifiuti urbani presso i centri di raccolta comunali per una durata doppia rispetto a quella attualmente prevista, nonché la possibilità di aumento della capacità annua ed istantanea di stoccaggio nel limite del 20% massimo, fermo restando gli altri requisiti normativi (art. 4);
- v) la possibilità per l'amministrazione provinciale o per la Città Metropolitana di Cagliari di autorizzare in deroga l'incremento della capa-

cità annua di stoccaggio nonché di quella istantanea degli impianti che svolgono determinate e individuate operazioni di gestione dei rifiuti, per il tempo strettamente necessario alla gestione dell'emergenza e, comunque, entro un limite massimo. Nell'Ordinanza sono altresì indicate i requisiti e il procedimento da rispettare anteriormente all'incremento di dette capacità di stoccaggio (art. 5);

- vi)* i rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone, in isolamento o in quarantena obbligatoria dovranno essere prioritariamente conferiti presso il termovalorizzatore di Macchiareddu; nel caso in cui ciò non sia possibile, gli stessi dovranno essere conferiti presso impianti di trattamento meccanico biologico, o, in via del tutto residuale, direttamente in discarica nel rispetto di determinati presupposti (art. 6).

**3.17. Ordinanza n. 17 del 4 aprile 2020 (prot. n. 3883): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da covid-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per il contrasto dell'assembramento di persone»**

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità fino al 13 aprile 2020, ripropone sostanzialmente i contenuti dell'Ordinanza n. 11 del 24 marzo 2020, e scaduta il 3 aprile. In aggiunta alle indicate misure contenute nella richiamata Ordinanza n. 11 del 24 marzo 2020 e testualmente riprodotte, il Presidente della Regione ha stabilito:

- i)* la possibilità di effettuare, anche nelle giornate festive, i servizi di consegna a domicilio, a condizione che gli operatori siano dotati dei necessari DPI (mascherina e guanti), siano corrieri specializzati e/o soggetti che prestino la propria attività lavorativa per conto del fornitore, il quale dovrà espressamente autorizzarli, a mezzo di dichiarazione sostitutiva con l'indicazione del tragitto, l'orario di inizio e fine consegna (art. 4);
- ii)* la possibilità dello spostamento in prossimità della propria abitazione delle persone affette da gravi patologie che, per certificazione medica, richiedano la necessità di uscire almeno una volta al giorno, se prevista da un piano terapeutico, e comunque nel rispetto della distanza di un metro (art. 7).

**3.18. Ordinanza n. 18 del 7 aprile 2020 (prot. n. 4037): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da covid-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità «sino all'intera giornata del 13 aprile 2020», detta alcune disposizioni applicabili esclusivamente nei riguardi dei soggetti arrivati in Sardegna, a prescindere dai luoghi di provenienza, a partire dal 4 aprile 2020, nonché una disposizione da applicare nella giornata di venerdì 13 aprile (giornata di Pasquetta).

Nel dettaglio, tutti i soggetti in arrivo in Sardegna da 4 aprile, a prescindere dal luogo di provenienza, hanno l'obbligo di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per 14 giorni, con contestuale divieto di circolazione sull'intero territorio regionale, fatti salvi i casi esplicitamente previsti in deroga. Gli stessi soggetti hanno, altresì, l'obbligo:

- a) di comunicare tale circostanza al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta o all'operatore di sanità pubblica del servizio di sanità pubblica territorialmente competente;
- b) di compilare il modulo accessibile dalla homepage del sito istituzionale della Regione Sardegna;
- c) in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta o l'operatore di sanità pubblica territorialmente competente per ogni conseguente determinazione, rimanendo raggiungibile per ogni attività di sorveglianza (art. 1).

La permanenza domiciliare è tuttavia espressamente esclusa nei casi previsti dalle note esplicative delle ordinanze n. 5/2020 [nota prot. n. 2593 del 10 marzo 2020] e n. 9/2020 [nota prot. n. 03EM del 16 marzo 2020] (art. 5). Inoltre, al fine di dare attuazione alle sopra descritte misure, è stato imposto ai vettori aerei e navali, alle società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, di mettere a disposizione della Regione «i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati a decorrere dal 4 aprile 2020», secondo modalità da concordare con la Direzione generale della Protezione Civile (art. 2). I dati raccolti in questa fase, e trattati in osservanza delle previsioni di cui al Regolamento n. 2016/679/UE e dell'Ordinanza del capo del dipartimento della Protezione Civile<sup>3</sup> febbraio 2020, n. 630, confluiscono su un apposito database regionale e saranno utilizzati esclusivamente per «azioni di monitoraggio» in collaborazione con i Comuni, le forze dell'ordine e le autorità sanitarie (art. 3).

L'Ordinanza detta poi specifiche disposizioni per il «personale di equipaggio di navi e aeromobili di linea in arrivo in Sardegna», nonché per gli «autisti dei servizi di navetta» addetti al trasporto degli equipaggi. Alla prima categoria di soggetti è stata imposta la permanenza, fino alla ripartenza, presso la struttura ricettiva o la dimora di accoglienza, con esclusione di ogni contatto durante tale periodo. Agli stessi è poi affidata la movimentazione dei rispettivi bagagli una volta terminate le operazioni di riconsegna ai nastri. Agli autisti dei servizi navetta è stato invece imposto: *i*) di dotarsi di idonei dispositivi di protezione individuali (quali mascherina con filtro non inferiore a FFP2, guanti e occhiali o visiera protettiva; *ii*) disinfettare le superfici interne del mezzo di trasporto, al termine di ogni servizio, con «ipocloritodi sodio allo

*0,1% dopo una preventiva pulizia con detergente neutro» (art. 4).*

L'Ordinanza, da ultimo, estende alla giornata di lunedì 13 aprile 2020 il divieto di apertura, ad eccezione delle farmacie e delle parafarmacie, degli esercizi commerciali di qualsiasi dimensione per la vendita di generi alimentari, esentate dalla sospensione disposta con l'art. 1 del d.P.C.M. 11 marzo 2020, compresi gli esercizi minori interni ai centri commerciali, ferme restando le altre restrizioni relative alla vendita al dettaglio di cui all'anzidetto d.P.C.M. dell'11 marzo 2020.

**3.19. Ordinanza n. 19 del 13 aprile 2020 (prot. n. 4272): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 14 aprile, dispone la proroga fino al 3 maggio 2020, salvo ulteriore proroga esplicita, delle Ordinanze nn. 6 del 13 aprile 2020 (così come prorogata dalle Ordinanze n. 12 del 25 marzo 2020 e n. 14 del 3 aprile 2020), n. 9 del 14 marzo 2020 (così come modificata e prorogata dalle Ordinanze n. 13 del 25 marzo 2020 e 15 del 3 aprile 2020) e n. 18 del 7 aprile 2020.

È parimenti prorogata fino al 3 maggio, sempre salvo ulteriore proroga esplicita, l'Ordinanza n. 17 del 4 aprile 2020 con alcune integrazioni. In particolare, il divieto di accesso, di cui all'art. 1 della suddetta Ordinanza, è stato esteso alle spiagge. Alla fine del richiamato articolo è stata aggiunta la possibilità di svolgere, in armonia con le prescrizioni di cui al d.P.C.M. 10 aprile 2020, *«l'attività motoria strettamente personale nelle immediate vicinanze della propria abitazione con il rispetto delle distanze minime di sicurezza da qualunque altra persona di almeno un metro e, comunque, muniti di adeguata mascherina»*. L'Ordinanza ha poi stabilito che il divieto di apertura nella giornata di domenica non si applica ai tabaccai e alle edicole. Alla fine del richiamato articolo è stata aggiunto che è altresì vietata l'apertura - degli esercizi commerciali di qualsiasi dimensione per la vendita di generi alimentari esentati dalla sospensione disposta con l'art. 1 del d.P.C.M. 11.3.2020, compresi gli esercizi minori interni ai centri commerciali - nelle giornate festive del 25 aprile e del primo maggio. L'apertura degli esercizi commerciali, in tutti gli altri giorni, è consentita esclusivamente col rispetto delle misure igienico-sanitarie esplicitamente prescritte dall'allegato 5 al d.P.C.M. 10 aprile 2020. Inoltre, è fatto obbligo a chiunque intenda accedere ad un esercizio commerciale di indossare idonea mascherina e guanti monouso, che devono essere mantenuti per l'intero periodo di permanenza all'interno della struttura (art. 1).

L'Ordinanza, oltre a stabilire che i richiami contenuti nelle ordinanze devono riferirsi al d.P.C.M. 10.04.2020 e ai relativi allegati (art. 3); stabilisce espressamente la conferma, almeno fino al 26 aprile 2020 e sempre salvo nuova proroga esplicita, delle *«misure maggiormente restrittive di ulteriore chiusura delle attività di commercio di carta, cartone e articoli di cartoleria; di commercio al dettaglio di libri e di commercio al dettaglio di ve-*

stati per bambini e neonati, nonché la riapertura al pubblico degli studi professionali» (art. 4). L'Ordinanza, da ultimo, dispone che per tutto quanto non espressamente disciplinato dalla presente ordinanza, si fa espresso rinvio al d.P.C.M. 10 aprile 2020 e relativi allegati.

**3.20. Ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020 (prot. n. 5464): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica», e relativa Nota esplicativa del 9 maggio 2020  
(prot. n. 8/EM)**

L'Ordinanza in esame, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità dal 4 maggio e fino al 17 maggio 2020, contiene una serie di disposizioni volte ad adeguare allo specifico contesto regionale le previsioni contenute nel d.P.C.M. 26 aprile 2020 con il quale è stato dato avvio alla cd. "Fase due" che ha portato all'allentamento dei divieti di spostamento, nonché alla progressiva ripresa delle attività economiche e produttive nel Paese.

Quanto agli spostamenti all'interno della Regione, nel confermare quanto previsto dall'art. 1 del richiamato d.P.C.M. 26 aprile 2020, l'Ordinanza ha stabilito che gli stessi sono consentiti esclusivamente per «*comprovate esigenze lavorative*» o «*situazioni di necessità*» ovvero «*motivi di salute*». Sono considerati «*necessari*» gli spostamenti compiuti per incontrare i «*congiunti*» a condizione che siano rispettati il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro, e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie; con l'ulteriore precisazione che «*in ogni caso*» è consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza (art. 1). L'Ordinanza conferma le previsioni nazionali sui limiti agli spostamenti tra Regioni che sono consentiti solo per «*comprovate esigenze lavorative*», di «*assoluta urgenza*» ovvero per «*motivi di salute*», con l'ulteriore precisazione, che in tutti i predetti casi è necessario ottenere preventivamente l'autorizzazione del Presidente della Regione (art. 2). Dispone ancora l'ordinanza che «*in ogni caso*» è consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza, purché in possesso dell'apposita auto-certificazione (art. 2).

Quanto alle ulteriori determinazioni, il Presidente della Regione oltre a riproporre (sostanzialmente) alcune previsioni già contenute nel citato d.P.C.M. [si richiama, al riguardo, le misure contenute negli artt. 3 (accesso ai parchi, giardini, ville); 4 (attività motoria all'aperto); 5 e 6 (attività sportiva); 12 (vendita di cibo da asporto); 14 (obblighi da rispettare nell'accedere agli esercizi commerciali); art. 25 (riapertura dei cantieri di edilizia pubblica e privata)], introduce specifiche misure di dettaglio. Per quanto attiene agli spostamenti, si segnalano le seguenti previsioni che ampliano le deroghe al generale divieto di allontanamento dalla propria abitazione:

- 2) l'art. 9 che consente l'allontanamento dal proprio comune per raggiungere quello in cui si trovano imbarcazioni, natanti o navi da di-

porto, al fine di svolgere attività di manutenzione e riparazione sulle stesse, o, più in generale, per il compimento di attività riconducibili alla «cantieristica nautica»;

- ii) l'art. 10 che consente ai nuclei familiari conviventi o residenti nella Regione la possibilità di recarsi presso altre case di proprietà, ubicate anche in un comune diverso da quello di residenza, al fine di svolgere attività di manutenzione, controllo e riparazioni «necessarie per la tutela delle condizioni di sicurezza e conservazione del bene»; con la precisazione che sono ammessi esclusivamente gli spostamenti necessari per compiere il tragitto da un'abitazione all'altra, con esclusione, allo stato attuale, del «trasferimento stabile» presso tale la diversa abitazione;
- iii) l'art. 19 che ammette, al ricorrere di una serie di condizioni, gli spostamenti necessari al raggiungimento di luoghi, quali poderi, orti, vigneti, destinati alla conduzione, anche hobbistica, di attività di produzione per autoconsumo.

Quanto, invece, allo svolgimento di attività, occorre ricordare che il d.P.C.M. 26 aprile 2020, oltre a ribadire la sospensione delle attività di commercio al dettaglio, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1, ha stabilito la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 3. Ciò premesso, si osserva, innanzitutto, come in alcuni casi l'Ordinanza si limita a ribadire quanto già espressamente previsto dal d.P.C.M. A tal proposito, si richiamano:

- i) l'art. 16 dell'Ordinanza che nel consentire espressamente lo svolgimento delle attività delle agenzie immobiliari, di pratiche automobilistiche, e di assistenza fiscale, ripropone la deroga già prevista dall'indicato d.P.C.M., in considerazione della presenza delle attività in questione tra quelle indicate nel suddetto allegato 3;
- ii) l'art. 21 che nell'ammettere la vendita di semi, piante e fiori ornamentali, piante in vaso, fertilizzanti, ammendanti e di altri prodotti simili, ripropone una delle eccezioni, al divieto di svolgimento di attività di commercio al dettaglio, indicate nel richiamato allegato 1.

In altri casi, invece, le disposizioni dell'Ordinanza in esame recano misure di maggior dettaglio rispetto a quelle contenute nel richiamato d.P.C.M. 26 aprile 2020. Al riguardo, si segnalano:

- i) agli artt. 7, 8 e 18, i quali, in conformità con quanto previsto nel richiamato d.P.C.M. 26 aprile 2020 (art. 1, co. 1, lett. ee) consentono, rispettivamente, lo svolgimento delle attività di allevamento e addestramento dei cavalli presso maneggi autorizzati, ippodromi o proprietà private (art. 7), e degli animali da affezione e da caccia nelle apposite aree attrezzate (art. 8); nonché le attività di tosatura degli ovini (art. 18);
- ii) l'art. 15 che consente espressamente la vendita all'ingrosso e al det-



taglio di materiali per l'edilizia e la meccanica, di materiali e ricambi per la nautica, di materiali e attrezzature per la manutenzione delle aree verdi;

- iii) l'art. 20 che consente nell'intero territorio regionale lo svolgimento della pesca sportiva, subacquea, da terra o a lenza da natante, imbarcazione o nave da diporto.

In altri casi, l'Ordinanza ha ampliato la categoria delle attività consentite. Si richiamano, al riguardo, le previsioni contenute:

- i) all'art. 17 che ammette l'attività da parte degli esercizi di toelettatura degli animali da compagnia;
- ii) all'art. 22 consente l'apertura degli esercizi commerciali per la vendita di giocattoli e di calzature per bambini;
- iii) all'art. 26 consente l'accesso agli stabilimenti balneari e alle concessioni demaniali marittime - da parte dei titolari, di personale dipendente o terzi delegati - esclusivamente ai fini dello svolgimento di interventi di manutenzione, sistemazione, pulizia, installazioni e allestimenti di spiagge, con esclusione di modifiche e/o realizzazione di nuove opere;
- iv) all'art. 29 che pur dichiarando di porsi «in armonia» con le previsioni contenute nel richiamato d.P.C.M. riguardo la sospensione delle cerimonie civili e religiose, e sul presupposto della distinzione operata dall'ordinamento giuridico tra «cerimonia, funzione e pratica religiosa», consente lo svolgimento della Santa Messa ordinaria con i consueti obblighi di distanziamento e di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie. Si segnala, altresì, l'art. 13 dell'Ordinanza che riguardo all'apertura dei mercati dispone, in ciò differenziandosi dal più volte citato d.P.C.M. che prevede la loro chiusura ad eccezione delle attività dirette alla vendita di soli generi alimentari, che è demandata ai sindaci la facoltà di consentire con propria ordinanza l'apertura di mercati rionali, valutate le specifiche condizioni di sicurezza sanitaria e previa adozione di tutte le misure commisurate alle particolari modalità di svolgimento delle attività ed al controllo e contingentamento degli accessi.

L'Ordinanza in esame si caratterizza, altresì, per aver disposto che a partire dall'11 maggio 2020 ai Sindaci dei Comuni nei quali si è registrato un indice di trasmissibilità Rt (R con t) uguale o inferiore a 0,5, è concesso adottare, nel rispetto di una serie di specifiche condizioni, ordinanze con le quali si dispone:

- i) la riapertura delle attività inerenti i servizi alla persona (quali, a titolo di mero esempio, saloni di parrucchieri, estetisti, tatuatori (art. 23);
- ii) la riapertura degli esercizi commerciali di vendita di abbigliamento, calzature, gioiellerie e profumerie (art. 24). È altresì attribuita ai Sindaci la facoltà di disporre con propria ordinanza l'apertura dei cimiteri, «garantendo l'adozione di adeguate misure organizzative per evitare as-

*sembramento di visitatori e per garantire la distanza interpersonale»* (art. 30).

L'Ordinanza dispone, ancora, che al fine di dare attuazione alle misure di monitoraggio della evoluzione del contagio epidemico previste dal Decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020, il Commissario dell'ATS Sardegna o i suoi delegati territoriali, formalmente comunicati all'Assessorato dell'Igiene e Sanità, sono tenuti ad inserire, entro 24 ore dalla diagnosi, tutti i dati relativi a ciascun nuovo caso positivo nella piattaforma di sorveglianza nazionale dell'Istituto Superiore di Sanità di cui all'OCDPC del 27 febbraio 2020. Essi sono, altresì, tenuti a verificare giornalmente e ad aggiornare tempestivamente i dati sullo stato clinico dei pazienti ai fini del calcolo degli indicatori di cui al Decreto (art. 31).

Sempre l'Ordinanza dispone la proroga fino al 17 maggio 2020: *i)* dell'Ordinanze n. 6 del 13 aprile 2020 [così come prorogata dalle Ordinanze n. 12 del 25 marzo 2020, n. 14 del 3 aprile 2020, n. 19 del 13 aprile 2020] (art. 27); *ii)* dell'Ordinanza n. 9 del 14 marzo 2020 [così come modificata e prorogata dalle ordinanze nn. 13 del 25 marzo 2020, 15 del 3 aprile 2020 e n. 19 del 13 aprile 2020), con la sostituzione delle lettere a), b) e c) degli articoli 1 e 2, con le seguenti: «*a) comprovate esigenze lavorative; b) assoluta urgenza; c) motivi di salute; d) rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza»* (art. 28).

Da ultimo, si prevede che per tutto quanto non espressamente disciplinato dall'Ordinanza, si fa espresso rinvio al d.P.C.M. 26 aprile 2020 e relativi allegati (art. 32).

Con successiva Nota esplicativa del 9 maggio 2020, il Presidente ha fornito alcuni elementi di chiarimento riguardo i contenuti dell'Ordinanza in esame. Nel dettaglio, sono stati forniti alcuni specifici chiarimenti riguardo gli spostamenti sul territorio regionale (di cui all'art. 1 dell'Ordinanza), i trasferimenti da e per la Regione (di cui all'art. 2 dell'Ordinanza), lo svolgimento di attività motorie e sportive individuali all'aria aperta (di cui agli artt. 4 e 5 dell'Ordinanza), le discipline sportive non individuali (di cui all'art. 6 dell'Ordinanza), le attività di cura, allenamento e addestramento dei cavalli (di cui all'art. 7 dell'Ordinanza), la manutenzione delle seconde case (di cui all'art. 10 dell'Ordinanza), lo svolgimento della attività da parte delle agenzie immobiliari e delle agenzie di disbrigo pratiche per automobili (di cui all'art. 16 dell'Ordinanza), l'attività di pesca sportiva (di cui all'art. 20 dell'Ordinanza).

**3.21. Ordinanza n. 21 del 3 maggio 2020 (prot. n. 5478): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica. Ulteriore proroga Ordinanza n. 18 del 7 aprile  
2020»**

L'Ordinanza dispone la proroga, fino al 17 maggio 2020, della validità della precedente Ordinanza n. 18 del 7 aprile 2020 (già prorogata dall'Ordinanza n. 19 del 13 aprile 2020) che detta specifiche disposizioni applicabili nei riguardi dei soggetti

in arrivo in Sardegna a prescindere dai luoghi di provenienza.

**3.22. Ordinanza n. 22 del 13 maggio 2020 (prot. n. 6131): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, sempre adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, reca alcune disposizioni, con validità dal 14 maggio e fino al 20 maggio, concernenti la riapertura di alcune specifiche attività, in considerazione delle mutate condizioni epidemiologiche sull'intero territorio regionale. Nello specifico, l'Ordinanza dispone, al ricorrere di determinate condizioni, la riapertura sull'intero territorio regionale delle attività inerenti i servizi alla persona e degli esercizi commerciali di vendita di abbigliamento, calzature, gioiellerie, profumerie; stabilendo, contestualmente, la soppressione degli artt. 23 e 24 dell'Ordinanza n. 20 del 2020 che, invece, affidavano ai Sindaci il potere di disporre, con propria ordinanza, la riapertura, sui propri territori, delle attività in questione.

L'Ordinanza nel prendere atto della circostanza che il valore calcolato dell'indice di trasmissibilità  $R_t$  ( $R$  con  $t$ ) è pari a 0,48, dispone che le sopra descritte misure trovano applicazione fintantoché il predetto indice non supera la soglia di 0,50. Ad ogni buon conto, l'Ordinanza stabilisce che è compito dei Sindaci valutare, in ultima istanza, la necessità e/o l'opportunità, ai fini della migliore tutela della salute pubblica, di mantenere la chiusura della suddetta attività, dandone comunicazione alla Regione.

**3.23. Ordinanza n. 23 del 17 maggio 2020 (prot. n. 6342): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità dal 18 maggio e fino al 2 giugno 2020, contiene una serie di disposizioni volte ad adeguare allo specifico contesto regionale le previsioni contenute nel d.P.C.M. 17 maggio 2020 con il quale, in attuazione di quanto previsto dai l. D.L. 19/2020 e 33/2020, è stato dato un nuovo impulso alla "Fase due", attraverso, tra gli altri, la riapertura di un primo gruppo di attività a partire dal 18 maggio e, a seguire, di un secondo gruppo dal 25 maggio.

L'Ordinanza dispone innanzitutto, che sull'intero territorio regionale è obbligatorio l'uso delle mascherine, non solo, in tutti i locali aperti al pubblico, ma, altresì, nei luoghi all'aperto ove non sia possibile mantenere il distanziamento di almeno un metro (art. 1). Si prevede, ancora, la soppressione, a partire dal 18 maggio, 2020 di tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale (art. 2). Quanto agli arrivi di passeggeri in Sardegna, l'Ordinanza dispone che:

- i) a partire dal 18 maggio 2020, tutti i soggetti, a prescindere dai luoghi

- di provenienza, hanno l'obbligo di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per 14 giorni, con contestuale divieto di circolazione sull'intero territorio regionale, fatti salvi i casi in deroga previsti dalle norme statali o regionali. I soggetti in questione sono obbligati, altresì, al rispetto di una serie di precise misure di prevenzione (art. 3). La permanenza domiciliare è tuttavia espressamente esclusa nei casi previsti dalle sopra richiamate note esplicative delle ordinanze n. 5/2020 [nota prot. n. 2593 del 10 marzo 2020] e n. 9/2020 [nota prot. n. 03EM del 16 marzo 2020] (art. 7);
- ii) è fatto obbligo ai vettori aerei e navali, alle società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, di mettere a disposizione della Regione *«i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati a decorrere dal 18 maggio»*, secondo modalità da concordare con la Direzione generale della protezione civile (art. 5). I dati raccolti in questa fase, e trattati in osservanza delle previsioni di cui al Regolamento n. 2016/679/UE e dell'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione Civile 3 febbraio 2020, n. 630, confluiscono su un apposito database regionale e saranno utilizzati esclusivamente per *«azioni di monitoraggio»* in collaborazione con i Comuni, le forze dell'ordine e le autorità sanitarie (art. 5);
- iii) per il *«personale di equipaggio di navi e aeromobili di linea in arrivo in Sardegna»*, nonché per gli *«autisti dei servizi di navetta»* addetti al trasporto degli equipaggi, si applicano le misure già previste dall'Ordinanza n. 5 del 9 marzo 2020.

Quanto, invece, alla riapertura delle attività, l'Ordinanza - nel prendere atto della circostanza che il valore calcolato dell'indice di trasmissibilità  $R_t$  ( $R$  con  $t$ ) è pari a 0,24 e fintantoché il predetto indice non supera la soglia di 0,50 - dispone che, fermo restando il divieto di assembramento e il rispetto del distanziamento personale e in conformità alle linee guida per la riapertura approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 16 maggio 2020, è consentita, a partire dal 18 maggio 2020, la riapertura delle seguenti attività: *«a) commercio al dettaglio in sede fissa, commercio su aree pubbliche (mercati, posteggi fuori mercato e chioschi) agenzie di servizi (a titolo di esempio, agenzie di viaggio e agenzie immobiliari); b) servizi di somministrazione di alimenti e bevande ed attività, anche artigianali, che prevedono l'asporto e il consumo sul posto (a titolo esemplificativo bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie); c) Attività turistiche relative alla balneazione; d) Strutture ricettive alberghiere, strutture ricettive all'aria aperta, alloggi in agriturismo; e) Commercio al dettaglio; f) Commercio al dettaglio su aree pubbliche (mercati, fiere e mercatini degli hobbisti); g) Uffici aperti al pubblico, pubblici e privati, studi professionali e servizi amministrativi; h) Manutenzione del Verde; i) attività di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio nel rispetto dei principi contenuti nelle linee guida nazionali; j) tirocini extracurricolari a mercato, laddove il soggetto promotore, quello ospitante e il tirocinante concordino sul riavvio del tirocinio, ferma restando la possibilità di avviare o proseguire il percorso formativo con modalità a*

*distanza; il tirocinio in presenza deve essere svolto, in ogni caso, nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite nelle linee guida nazionali o nei protocolli regionali previsti per il settore» (art. 13).*

L'Ordinanza dispone poi che a partire dal 18 maggio è consentito l'accesso alle spiagge libere e agli arenili.

Si segnalano, da ultimo, le previsioni del provvedimento in esame con le quali è stata disposta la proroga, fino al 2 giugno 2020, delle precedenti Ordinanze n.6 del 13 marzo 2020 (così come prorogata e modificata dalle ordinanze n.12 del 25.03.2020, n.14 del 3.04.2020, n.19 del 13 aprile 2020, n. 20 del 2 maggio 2020), n. 9 del 14 marzo 2020 (come modificata e prorogata dalle Ordinanze n. 13 del 25 marzo 2020, n. 15 del 3 aprile 2020, n. 19 del 13 aprile 2020, n. 20 del 2 maggio 2020), nonché la proroga, sempre fino al 2 giugno 2020, delle attività già consentite ai sensi delle Ordinanze n. 20 del 2 maggio 2020 e n. 22 del 13 maggio 2020.

**3.24. Ordinanza n. 24 del 19 maggio 2020 (prot. n. 6447): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica. Linea marittima Santa Teresa di Gallura – Boni-  
facio e vv.»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità fino al 2 giugno 2020, consente il riavvio degli scambi commerciali nel collegamento marittimo transfrontaliero fra la Sardegna e la Corsica, e dispone, conseguentemente, la revoca della sospensione totale dei suddetti collegamenti precedentemente disposta con l'Ordinanza n. 6 del 13 marzo 2020. Resta invece sospeso il traffico passeggeri, salvo che per le seguenti dimostrabili e comprovate esigenze: «a) *Motivi di lavoro*; b) *Motivi di salute*; c) *Absoluta urgenza*;

d) *Rientro alla propria residenza/ domicilio/ abitazione*».

**3.25. Ordinanza n. 25 del 23 maggio 2020 (prot. n. 11/EM): «Ulteriori misu-  
re straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epide-  
miologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinan-  
za ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in ma-  
teria di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 24 maggio 2020 e fino al 2 giugno 2020, contiene una serie di misure volte al rafforzamento dei controlli finalizzati alla sorveglianza sanitaria su tutti i passeggeri in arrivo in Sardegna.

Più nel dettaglio, l'Ordinanza pone a carico delle società di gestione degli aeroporti della Regione Sardegna (art. 1) e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna (art. 2), l'onere di provvedere alla misurazione della temperatura per tutti i passeggeri in partenza e in arrivo da destinazioni extraregionali, con l'ulteriore precisazione che deve essere vietato l'imbarco ai soggetti per i quali è stata rilevata una temperatura uguale o superiore ai 37,5° C. Nel dichiarato intento di estendere

la portata dei controlli finalizzati alla sorveglianza sanitaria, l'Ordinanza dispone, altresì, che le procedure di autorizzazione all'ingresso in Sardegna, di cui all'Ordinanza n.9 del 14 Marzo 2020 (così come modificata e prorogata dalle Ordinanze n.13 del 25 marzo 2020, n.15 del 3 aprile 2020, n.19 del 13 aprile 2020), si applicano anche nei confronti dei soggetti che fanno il loro ingresso in Sardegna «attraverso i porti minori, mediante unità da diporto o ogni altra unità non adibita al traffico passeggeri, compresi i pescherecci che non siano iscritti ad uno dei Compartimenti Marittimi della Regione o che facciano rientro dopo aver attraccato in porti al di fuori della linea di costa regionale». A tali soggetti, precisa l'Ordinanza, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli artt. 3,4,5,6,7 e 9 dell'Ordinanza n. 23 del 17 maggio 2020 (art. 3).

Da ultimo, l'Ordinanza precisa che l'onere di verifica del corretto adempimento delle suddette disposizioni è posto a carico dei comandanti o degli armatori delle suddette unità, dei soggetti concessionari di porti, approdi, punti di ormeggio e campi boe, nonché dell'Autorità marittima competente per territorio, anche avvalendosi dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna per gli ambiti territoriali di propria competenza (art. 4).

**3.26. Ordinanza n. 26 del 29 maggio 2020 (prot. n. 7055): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, stabilisce che a decorrere dal 1° giugno 2020 la Fondazione Teatro Lirico di Cagliari è autorizzata all'apertura delle proprie strutture esclusivamente per lo svolgimento, in assenza di pubblico, di prove e registrazioni. A tal fine, la Fondazione è chiamata ad adottare un Protocollo, che deve essere validato dalla Direzione generale della Sanità previa acquisizione del parere di congruità da parte del Comitato Tecnico Scientifico, recante norme idonee a prevenire il rischio di contagio nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli e nelle linee guida nazionali ed approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (art. 1).

**3.27. Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020 (prot. n. 13/EM): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità dal 3 giugno 2020 e fino al 14 giugno 2020 (ad eccezione dell'obbligo, previsto all'art. 10, di utilizzo delle mascherine in tutti i locali aperti al pubblico, nonché nei luoghi all'aperto ove non sia possibile mantenere il distanziamento di almeno due metri), contiene una serie di disposizioni volte ad assicurare, da un lato, l'introduzione di un sistema di sorveglianza sanitaria adeguato rispetto al graduale

allentamento delle misure di chiusura dei confini regionali fino a quel momento previste, e, dall'altro lato, un'ulteriore estensione delle attività economiche consentite.

Quanto alla ripresa del traffico passeggeri, l'Ordinanza dispone che i voli, dagli aeroporti di Alghero, Cagliari e Olbia, riprendono secondo le seguenti modalità:

- a) *«a decorrere dal 3 giugno i collegamenti aerei in continuità territoriale verso Rome Fiumicino e Milano e vv;*
- b) *a decorrere dal 13 giugno 2020 i collegamenti aerei con i restanti aeroporti nazionali; c) a decorrere dal 25 giugno i collegamenti aerei con tutti gli aeroporti internazionali, fatta salva la verifica dell'andamento della curva epidemiologica»* (art. 1).

L'Ordinanza stabilisce poi che i soggetti che intendono imbarcarsi su linee aeree o marittime dirette in Sardegna sono tenuti, prima dell'imbarco, a registrarsi sul sito della Regione Sardegna o scaricare l'applicazione *«Sardegna Sicura»* e compilare l'apposito modulo. Ciascun passeggero dovrà poi presentare copia della ricevuta di avvenuta registrazione unitamente alla carta di imbarco e a un documento di identità in corso di validità (art. 2).

In ogni caso, a partire dal 3 giugno 2020 tutti i passeggeri in arrivo in Sardegna sono tenuti altresì:

- a) a sottoporsi alla misurazione della temperatura corporea. In caso di rilevamento pari a superiore a 37,5 gradi, è onere del personale sanitario attivare immediatamente la procedura di cui alla determinazione del Direttore Generale di Sanità n. 159 del 4 marzo 2020;
- b) compilare la scheda di ricerca di possibili pregresse infezioni o contatti con il Coronavirus (art. 3). L'Ordinanza ribadisce che i vettori aerei e navali, le società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, devono mettere a disposizione della Regione i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati (art. 4), e che i relativi dati raccolti saranno trattati nel rispetto della normativa.

Quanto, invece, alla riapertura delle attività, l'Ordinanza stabilisce che, tenuto conto della pubblicazione da parte del Ministero della Sanità degli indicatori previsti dal D.M.S. in data 30 aprile 2020 e fermo restando il divieto di assembramento e il rispetto del distanziamento personale e in conformità alle linee guida per la riapertura approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 16 maggio 2020 (come integrate in data 22 maggio 2020), è consentita, a partire dal 3 giugno 2020, la riapertura delle seguenti attività: *«a) commercio al dettaglio in sede fissa, commercio su aree pubbliche (mercati, posteggi fuori mercato e chioschi) agenzie di servizi (a titolo di esempio, agenzie di viaggio e agenzie immobiliari); b) servizi di somministrazione di alimenti e bevande ed attività, anche artigianali o in circoli privati, che prevedono l'asporto e il consumo sul posto (a titolo esemplificativo bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie); c) attività turistiche relative alla balneazione; d) strutture ricettive alberghiere, strutture ricettive all'aria aperta (campeggi), alloggi in agriturismo; e) commercio al dettaglio; f) commercio al dettaglio su aree pubbliche (mercati, fiere e mercatini degli hobbisti); g) uffici aperti al pubblico, pubblici e*

*privati, studi professionali e servizi amministrativi; h) manutenzione del verde; i) attività di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio nel rispetto dei principi contenuti nelle linee guida nazionali; j) tirocini extracurricolari a mercato, laddove il soggetto promotore, quello ospitante e il tirocinante concordino sul riavvio del tirocinio, ferma restando la possibilità di avviare o proseguire il percorso formativo con modalità a distanza; il tirocinio in presenza deve essere svolto, in ogni caso, nel rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite nelle linee guida nazionali o nei protocolli regionali previsti per il settore; k) tirocini formativi relativi alle professioni sanitarie o di interesse sanitario, effettuati per il raggiungimento di qualifiche professionali, anche regolamentate da specifici accordi tra Stato e Regioni; l) noleggio veicoli ed altre attrezzature; m) informatori scientifici del farmaco; n) aree giochi per bambini; o) formazione professionale; p) enti lirico-sinfonici per attività relative a prove e registrazioni in assenza di pubblico, previa adozione di specifici protocolli di prevenzione validati dalle competenti strutture sanitarie della Regione» (art. 7).*

L'Ordinanza dispone ancora che a partire da 3 giugno è consentita la ripresa «*dei corsi individuali e delle attività formative delle scuole civiche di musica, dei corsi musicali privati individuali, delle attività formative musicali individuali effettuate da soggetti pubblici e/o privati, quali i corsi individuali relativi alle attività musicali popolari afferenti a cori, bande musicali e simili*», purché siano garantiti il rispetto delle norme di distanziamento, e che la sanificazione delle attrezzature e dei locali avvengano nel rispetto di specifici protocolli di sicurezza da proporre per la validazione alla Direzione Generale della Sanità (art. 8).

Attraverso l'Ordinanza in esame si dispone, altresì, la proroga, fino al 14 giugno: *i) delle disposizioni di apertura delle attività già consentite dalle ordinanze n. 20 del 2 maggio 2020, n. 22 del 13 maggio 2020, n. 23 del 17 maggio 2020 e n. 26 del 29 maggio 2020; ii) delle attività di aviazione generale negli aeroporti regionali, già consentite ai sensi dell'Ordinanza n. 23 del 17 maggio 2020.*

**3.28. Ordinanza n. 28 del 7 giugno 2020 (prot. n. 7286): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, dispone, all'art. 1, una serie di misure riguardo il trasporto pubblico locale. Più nello specifico, si dispone il ripristino sull'intero territorio regionale della programmazione dei servizi di linea e non di linea erogati dalle aziende di trasporto pubblico locale (TPL) su gomma, ad esclusione di quelli scolastici. Quanto al TPL su gomma è previsto che per i servizi di trasporto a frequenza, ricadenti in ambito urbano o suburbano, le aziende «*avranno cura di rimodulare la produzione giornaliera complessivamente autorizzata a vantaggio dei servizi con più alta frequentazione*».

Per quanto riguarda, invece, il «*trasporto pubblico ferroviario su rete nazionale*» è prorogato fino al 12 giugno l'orario dei servizi in vigore, mentre a far data dal 13 giugno è ripristinata la programmazione ordinaria estiva; mentre per il «*trasporto pubbli-*



co ferroviario su rete a scartamento ridotto» è disposto il ripristino della programmazione ordinaria ad esclusione dei servizi a frequentazione prevalentemente scolastica. L'articolo in esame dispone ancora il ripristino: *i)* del «trasporto pubblico locale metropolitano», *ii)* della programmazione ordinaria con le isole di San Pietro, La Maddalena e l'Asinara. È compito delle aziende di trasporto monitorare attentamente la domanda di mobilità secondo le modalità richieste dalla Direzione generale dei Trasporti cui dovranno inviare puntualmente i dati di monitoraggio.

L'art. 2 dell'Ordinanza in esame dispone che, fatte salve le sopravvenute esigenze di contenimento della diffusione epidemiologica del COVID-2019, è consentito il traffico passeggeri sulla rotta Santa Teresa di Gallura-Bonifacio e vv.

L'Ordinanza, inoltre, modifica quanto in precedenza stabilito, all'art. 1 dell'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020, riguardo la ripresa del traffico passeggeri da e per la Sardegna. Nel dettaglio, si stabilisce la ripresa: a) a decorrere dal 5 giugno, di tutti i collegamenti aerei con gli aeroporti del territorio nazionale; b) a decorrere dal 25 giugno, fatta salva la verifica dell'andamento della curva epidemiologica, di tutti i collegamenti con gli aeroporti internazionali. Analoghe previsioni sono dettate per i servizi di collegamento marittimo (art. 3).

Sono poi previsti specifici adempimenti a carico dei soggetti in arrivo con «unità da diporto o ogni altra unità non adibita al traffico passeggeri, compresi i pescherecci che non siano iscritti ad uno dei Compartimenti Marittimi della Regione o che facciano rientro dopo aver attraccato in porti al di fuori della linea di costa regionale». Tali soggetti, infatti, devono:

- a) registrarsi secondo le modalità prescritte dall'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020;
- b) dichiarare di essersi sottoposti alla misurazione della temperatura corporea al momento della partenza;
- c) compilare la scheda di ricerca di possibili pregresse infezioni o contatti da Coronavirus (art. 4).

Da ultimo, l'Ordinanza dispone la modifica di quanto previsto all'art. 3 dell'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020, stabilendo che ai passeggeri in partenza verso la Sardegna è vietato l'imbarco nel caso venga rilevata una temperatura uguale o superiore ai 37,5° C. Inoltre, si dispone che le società di gestione aeroportuale e l'Autorità di Sistema Portuale del Mare della Sardegna provvedono ad una nuova misurazione della temperatura dei passeggeri in arrivo negli scali sardi ed a tal fine potranno stipulare appositi accordi con i vettori e gli armatori (art. 5).

**3.29. Ordinanza n. 29 del 14 giugno 2020 (prot. n. 7654): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità dal 15 giugno 2020 e fino al 14 luglio 2020, modifica ulteriormente quanto in precedenza stabilito, all'art. 1 dell'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020 come poi

modificato dall'art. 3 dell'Ordinanza n. 28 del 7 giugno 2020, riguardo la ripresa del traffico passeggeri da e per la Sardegna.

Nel dettaglio, all'art. 2 dell'Ordinanza in esame si stabilisce che in armonia con le previsioni del d.P.C.M. 11 giugno 2020 e con l'esigenza di una riapertura modulare e progressiva del traffico passeggeri da e per la Sardegna:

- a) decorrere dal 25 giugno, riprendono regolarmente i collegamenti con le seguenti destinazioni: Stati membri dell'Unione Europea; Stati parte dell'accordo di Schengen; Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord; Andorra e Principato di Monaco; Repubblica di San Marino e Stato della Città del Vaticano;
- b) fino al 30 giugno 2020, restano vietati gli spostamenti da e per Stati e territori diversi da quelli di cui alla precedente lettera a), fatte salve le ipotesi di comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute;
- c) a decorrere dal 1 luglio 2020, riprendono i collegamenti con tutti i territori diversi da quelli di cui alla precedente lettera a).

Al primo comma, l'Ordinanza dispone la proroga, salvo diverse esplicite previsioni in relazione all'andamento della curva epidemiologica, delle attività già consentite:

- i) dall'Ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020;
- ii) dall'Ordinanza n. 22 del 13 maggio 2020;
- iii) dall'Ordinanza n. 23 del 17 maggio 2020;
- iv) dall'Ordinanza n. 26 del 29 maggio 2020;
- v) dall'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020.

Sono poi prorogate le attività di aviazione generale negli aeroporti dell'intero territorio regionale, già consentite con le Ordinanze n. 23 del 17 maggio 2020 e n. 27 del 02 giugno 2020.

**3.30. Ordinanza n. 29 del 14 giugno 2020 (prot. n. 7654): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 4 luglio, consente la ripresa degli sport di contatto e di squadra sul territorio regionale, nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite dalle "linee guida" condivise nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 25 giugno 2020, ai fini del raggiungimento dell'intesa con il Ministero della Salute e l'Autorità di Governo delegata in materia di sport (art. 1).

**3.31. Ordinanza n. 31 del 4 luglio 2020 (prot. n. 8592): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia**

***di igiene e sanità pubblica - Processioni religiose e manifestazioni tradizionali»***

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 4 luglio, si occupa dello svolgimento delle manifestazioni religiose. Nel dettaglio, l'Ordinanza, anche alla luce delle indicazioni espresse dal Ministero dell'Interno con nota dell'11 giugno 2020, ammette lo svolgimento delle processioni religiose e delle manifestazioni che comportano uno spostamento dell'evento quali cortei rievocativi tradizionali, con obbligo per i partecipanti e gli spettatori di rispettare il distanziamento di almeno metri 1,5 o di utilizzo delle mascherine in caso di impossibilità di costante rispetto del distanziamento medesimo tra non conviventi e di igienizzazione delle mani. Si prevede, altresì, che i promotori delle predette manifestazioni, oltre ad assolvere agli obblighi comunicativi verso il Questore, devono dare idonea informazione sugli obblighi di distanziamento e di utilizzo delle misure di protezione personale e garantire la correlata vigilanza (art. 1).

**3.32. Ordinanza n. 34 del 15 luglio 2020 (prot. n. 9058): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 15 luglio 2020 e fino al 31 luglio 2020, amplia il novero delle manifestazioni all'aperto di cui è consentito lo svolgimento. Nello specifico, l'Ordinanza dispone che sono consentite:

*i) le sagre, le fiere e feste paesane che abbiano luogo esclusivamente in spazi all'aperto, e ii) le attività che abbiano luogo in discoteche o altri «locali assimilabili all'intrattenimento», esclusivamente all'aperto, a condizione che in entrambi i casi siano assicurate le regole sul distanziamento e sul divieto di assembramento, e quanto previsto dall'art. 1, co. 1, lett. m), del d.P.C.M. dell'11 giugno 2020 e dalle rispettive schede tecniche recanti «Sagre e fiere» e «Discoteche» contenute nelle «Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative» approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 14 luglio 2020, allegato 1 del d.P.C.M. del 14 luglio 2020 (art. 2 e 3).*

Al primo comma, l'Ordinanza dispone la proroga, salvo diverse esplicite previsioni in relazione all'andamento della curva epidemiologica, delle attività già consentite:

- i)* dall'Ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020;
- ii)* dall'Ordinanza n. 22 del 13 maggio 2020;
- iii)* dall'Ordinanza n. 23 del 17 maggio 2020;
- iv)* dall'Ordinanza n. 26 del 29 maggio 2020;
- v)* dall'Ordinanza n. 27 del 2 giugno 2020;
- vi)* dall'Ordinanze n. 29 del 14 giugno 2020;
- vii)* dalle Ordinanze n. 30 e 31 del 4 luglio 2020.

Le attività in questione dovranno svolgersi nel rispetto di quanto previsto dal d.P.C.M. del 14 luglio 2020 e dalle schede tecniche contenute nelle «*Linee guida per la riapertura della Attività Economiche, Produttive e Ricreative*» approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e allegate al D.P.C.M del 14 luglio 2020.

**3.33. Ordinanza n. 35 del 15 luglio 2020 (prot. n. 9059): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemio-  
logica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai  
sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia  
di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 15 luglio 2020 e fino al 31 luglio 2020, contiene una serie di misure che attengono all'arrivo dei passeggeri in Sardegna e all'organizzazione dei trasporti sull'isola.

Innanzitutto, l'Ordinanza dispone la proroga al 31 luglio dei collegamenti marittimi da e per la Sardegna, fatti salvi i divieti e le limitazioni stabiliti dalle Ordinanze del Ministero della Salute del 30 giugno 2020 e del 9 luglio 2020 (art. 1).

Si stabilisce, altresì, che i soggetti che intendono imbarcarsi su linee aeree o marittime dirette in Sardegna sono tenuti, prima dell'imbarco, a registrarsi sul sito della Regione Sardegna o scaricare l'applicazione «*Sardegna Sicura*» e compilare l'apposito modulo. Ciascun passeggero dovrà poi presentare copia della ricevuta di avvenuta registrazione unitamente alla carta di imbarco e a un documento di identità in corso di validità (art. 2).

In ogni caso, tutti i passeggeri in arrivo in Sardegna sono tenuti altresì:

- a) a sottoporsi alla misurazione della temperatura corporea. In caso di rilevamento pari o superiore a 37,5 gradi, è onere del personale sanitario attivare immediatamente la procedura di cui alla determinazione del Direttore Generale di Sanità n. 197 del 24 marzo 2020;
- b) compilare la scheda di ricerca di possibili pregresse infezioni o contatti con il Coronavirus (art. 3). L'Ordinanza ribadisce che i vettori aerei e navali, le società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, devono mettere a disposizione della Regione i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati (art. 4), e che i relativi dati raccolti saranno trattati nel rispetto della normativa.

Quanto alle misure relative al trasporto pubblico locale, l'Ordinanza in esame dispone il ripristino sull'intero territorio regionale della programmazione dei servizi di linea e non di linea erogati dalle aziende di trasporto pubblico locale (TPL) su gomma, ad esclusione di quelli scolastici. Quanto al TPL su gomma è previsto che per i servizi di trasporto a frequenza, ricadenti in ambito urbano o suburbano, le aziende «*avranno cura di rimodulare la produzione giornaliera complessivamente autorizzata a vantaggio dei servizi con più alta frequentazione*». Per quanto riguarda, invece, il «*trasporto pubblico ferroviario su rete nazionale*» è prorogato fino al 12 giugno l'orario dei servizi

in vigore, mentre a far data dal 13 giugno è ripristinata la programmazione ordinaria estiva; mentre per il «trasporto pubblico ferroviario su rete a scartamento ridotto» è disposto il ripristino della programmazione ordinaria ad esclusione dei servizi a frequentazione prevalentemente scolastica.

L'articolo in esame dispone, ancora, il ripristino: *i)* del «trasporto pubblico locale metropolitano», *ii)* della programmazione ordinaria con le isole di San Pietro, La Maddalena e l'Asinara. È compito delle aziende di trasporto monitorare attentamente la domanda di mobilità secondo le modalità richieste dalla Direzione generale dei Trasporti cui dovranno inviare puntualmente i dati di monitoraggio. Si dispone ancora che, fermo restando quanto previsto in ordine alla riprogrammazione dei servizi erogati dalle aziende del TPL, è consentita l'occupazione del 100% dei posti a sedere (art. 7).

L'Ordinanza, da ultimo, dispone che è consentito il traffico merci e passeggeri sulla rotta Santa Teresa di Gallura - Bonifacio e vv. (art. 8), e pone una serie di obblighi anche a carico dei soggetti che fanno il loro ingresso in Sardegna con «unità da diporto o ogni altra unità non adibita al traffico passeggeri, compresi i pescherecci che non siano iscritti ad uno dei Compartimenti Marittimi della Regione o che facciano rientro dopo aver attraccato in porti al di fuori della linea di costa regionale» (art. 9).

**3.34. Ordinanza n. 36 del 31 luglio 2020 (prot. n. 9695): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 1 agosto 2020 e fino al 9 agosto 2020, dispone la proroga, salvo diverse esplicite previsioni, dell'Ordinanza n. 35 del 15 luglio 2020.

**3.35. Ordinanza n. 37 del 9 agosto 2020 (prot. n. 9935): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 10 agosto 2020 e fino al 7 settembre 2020, ripropone, salvo alcuni aggiornamenti, i contenuti dell'Ordinanza n. 35 del 15 luglio 2020.

**3.36. Ordinanza n. 39 del 12 agosto 2020 (prot. n. 9996): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validi-

tà a far data dal 13 agosto 2020 e fino al 7 settembre 2020, contiene una serie di misure che si aggiungono a quelle già dettate con la precedente Ordinanza n. 37 del 9 agosto 2020.

Più nel dettaglio, si prevede che ai passeggeri che intendono fare ingresso in Sardegna e che nei quattordici giorni antecedenti hanno soggiornato o transitato in Croazia, Grecia, Repubblica di Malta o Spagna, si applicano alternativamente le seguenti misure di prevenzione:

- a. *«presentazione dell'attestazione di essersi sottoposti, nelle 72 ore antecedenti all'ingresso nel territorio regionale, ad un test molecolare o antigenico, effettuato per mezzo di tampone e risultato negativo;*
- b. *obbligo di sottoporsi ad un test molecolare o antigenico, da effettuarsi per mezzo di tampone, al momento dell'arrivo in porto o in aeroporto, ove possibile, ovvero entro 48 ore dall'ingresso nel territorio regionale presso l'azienda sanitaria locale di riferimento».*

Si dispone, altresì, che i passeggeri in questione, anche se asintomatici, sono obbligati a comunicare immediatamente il proprio ingresso nel territorio regionale all'azienda sanitaria competente. È in ogni caso disposto l'obbligo per chiunque di segnalare tempestivamente l'insorgenza di sintomi covid-19 all'Autorità sanitaria regionale e di sottoporsi, nelle more delle conseguenti determinazioni dell'Autorità sanitaria, ad isolamento fiduciario (art. 1).

L'Ordinanza dispone poi che le società di gestione aeroportuale, l'Autorità di sistema del mare di Sardegna, le Direzioni marittime, le Capitanerie di porto e i gestori dei porti, per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti a dare immediata comunicazione alla direzione generale dell'Assessorato dell'igiene e sanità della Regione Sardegna, dell'arrivo degli aerei, delle navi, dei natanti da diporto e dei pescherecci in arrivo dai Paesi di cui all'art. 1 (art. 2).

**3.37. Ordinanza n. 40 del 13 agosto 2020 (prot. n. 10009): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 14 agosto 2020 e fino al 7 settembre 2020, amplia il novero delle manifestazioni all'aperto di cui è consentito lo svolgimento. Nello specifico, l'Ordinanza ribadisce che sono consentite *«le sagre, le fiere e feste paesane»*, al pari di quanto già previsto con l'Ordinanza n. 34 del 15 luglio 2020, nonché le *«processioni a cavallo»*, sempre che le attività in questione abbiano *«luogo esclusivamente in spazi all'aperto»*, e a condizione che siano assicurate le regole sul distanziamento e sul divieto di assembramento, e quanto previsto dal d.P.C.M. del 7 agosto 2020 e dalla scheda tecnica *«sagre e fiere locali»*, contenuta nelle *«Linee guida per la riapertura della attività economiche, produttive e ricreative»* approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 agosto 2020, allegato del d.P.C.M. del 7 agosto

2020 (art. 1). Sono altresì consentite le «*ulteriori attività svolte negli ippodromi*» già riaperti ai sensi delle linee di indirizzo adottate dal Ministero delle politiche agricole, a condizione che siano rispettate le «*Linee guida per la riapertura della attività economiche, produttive e ricreative*» approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 6 agosto 2020, allegate del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, in quanto compatibili.

**3.38. Ordinanza n. 41 del 16 agosto 2020 (prot. n. 16/EM): «*Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica*»**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 17 agosto 2020 e fino al 7 settembre 2020, stabilisce, innanzitutto, la revoca della precedente Ordinanza n. 38 dell'11 agosto 2020, e, contestualmente, dispone la sospensione delle attività da ballo che si svolgono in discoteche, sala da ballo e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, o che si svolgono in lidi, stabilimenti balneari, spiagge attrezzate, spiagge libere, spazi comuni delle strutture ricettive o in altri luoghi aperti al pubblico (art. 1).

L'Ordinanza dispone poi l'obbligo di utilizzo delle protezioni delle vie respiratorie sull'intero territorio regionale, dalle ore 18:00 alle ore 6:00, anche «*all'aperto, negli spazi di pertinenza dei luoghi e locali aperti al pubblico, nonché negli spazi pubblici (piazze, slarghi, vie, lungomari)*» ove sia ipotizzabile il formarsi di assembramenti anche di natura spontanea e/o occasionale (art. 2). A tal fine, si precisa nell'Ordinanza, gli appartenenti al Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale della Sardegna concorrono, con i corpi di Polizia Locale e delle Forze dell'Ordine, alle attività di controllo e verifica del rispetto del rispetto di tali nuove prescrizioni (art. 3).

**3.39. Ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020 (prot. n. 10801): «*Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica*», e relativa Nota esplicativa del 13 settembre 2020 (prot. n. 10802)**

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978, contiene una serie di misure che attengono all'arrivo dei passeggeri in Sardegna e all'organizzazione dei trasporti sull'isola.

L'analisi dell'Ordinanza deve necessariamente prendere le mosse dalle misure di maggior impatto sull'ingresso dei passeggeri in Sardegna, in relazione alle quali, come noto, si è innestato un contenzioso, innanzi agli organi di giustizia amministrativa, tra il Governo nazionale e la Regione Sardegna<sup>13</sup>. Ciò premesso, l'art. 10

<sup>13</sup> Con ricorso al TAR Sardegna (rubricato con RG n. 473/2020), la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero della Salute hanno impugnato l'Ordinanza del Presidente della Regione Sardegna n. 43 dell'11 settembre 2020, richiedendo, contestualmente, l'adozione, da parte del Presidente del TAR

dell'Ordinanza dispone, al primo comma, che i passeggeri che si recano in Sardegna devono esibire, al momento dell'imbarco, l'esito negativo di un test sierologico o molecolare, eseguito non oltre le 48 ore prime della partenza. In alternativa, i passeggeri possono dichiarare, sotto la propria responsabilità, di essersi sottoposti, nelle 48 ore antecedenti all'ingresso in Sardegna, ad un test sierologico, molecolare o antigenico, con esito negativo, con obbligo di specificare: a) il tipo di test e la data di sua effettuazione; b) il nome della struttura pubblica o privata accreditata presso la quale è stato eseguito il test in questione.

Si prevede, altresì, che a partire dal 14 settembre i passeggeri, privi delle certificazioni di cui sopra, «accettano di sottoporsi ad un test molecolare o antigenico, da effettuarsi

---

Sardegna, della misura cautelare provvisoria della sospensione immediata dell'applicazione degli artt. 10, 11 e 12 dell'Ordinanza in questione, in quanto ricorrevano i presupposti della «estrema gravità e urgenza» per una pronuncia monocratica immediata (ai sensi dell'art. 56 del d. lgs. 104/2010, recante Codice del processo amministrativo) prima della trattazione della questione in sede collegiale. A fronte di tale richiesta, il Presidente del TAR Sardegna ha adottato il Decreto n. 344 del 17 settembre 2020 che ha disposto l'immediata sospensione dell'efficacia dei predetti articoli dell'Ordinanza in questione, e fissato per l'udienza del 7 ottobre la trattazione del giudizio innanzi al Collegio. Con il Decreto in questione, il Presidente del TAR dopo aver ricostruito il fondamento normativo del potere di adozione di «*misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica in atto*» attraverso lo strumento dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.), e aver riconosciuto la facoltà riconosciuta alle Regioni di «*adottare eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, giustificate da "specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario" per il territorio regionale, da esercitare per ragioni di urgenza e nelle more dell'adozione di un nuovo d.P.C.M.*», ha poi sottolineato come la specifica questione degli spostamenti fra Regioni è disciplinata espressamente dal D.L. n. 33/2020, convertito con modificazioni dalla L. 74/2020, il quale riserva espressamente allo strumento del d.P.C.M. l'adozione di «*eventuali interventi limitativi della circolazione delle persone sia tra le varie regioni italiane che da e verso l'estero*».

Ciò premesso, il Presidente del TAR osserva come l'impugnata Ordinanza contiene disposizioni che limitano di fatto la circolazione delle persone, dal momento che, oltre al test obbligatorio, impongono a chi non lo avesse fatto preventivamente, di sottoporsi a tampone entro le 48 ore dall'ingresso nel territorio regionale in strutture pubbliche o private accreditate presenti nella regione, con obbligo di isolamento domiciliare fino all'esito negativo degli esami. Tali misure, conclude il Presidente del TAR, non appaiono adottate «*nel rispetto delle indicate disposizioni normative e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nella regione nonché in presenza di ragioni di necessità ed urgenza tali da giustificare l'adozione, con ordinanza regionale (e non con un D.P.C.M.), di una misura limitativa della libera circolazione delle persone fra le regioni e fra le nazioni*», e per tali ragioni con l'indicato Decreto è stata sospesa in via interinale l'efficacia dei suddetti articoli dell'impugnata Ordinanza, rinviando per la trattazione del giudizio in sede collegiale all'udienza del 7 ottobre.

All'esito dell'indicata udienza del 7 ottobre, la I Sezione del TAR Sardegna ha adottato, in sede collegiale, l'Ordinanza n. 368 dell'8 ottobre 2020, che nel confermare la sospensione in via cautelare degli effetti dei più volte richiamati articoli dell'Ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020, rinviando per la trattazione nel merito del ricorso all'udienza del 20 gennaio 2021, ha, da un lato, ritenuto di aderire alle ragioni esposte nel Decreto del Presidente del TAR n. 344 del 17 settembre 2020, e dall'altro lato, ha aggiunto qualche ulteriore considerazione a sostegno della propria decisione. Più nel dettaglio, nell'indicata Ordinanza si da conto: *i)* della circostanza che il Governo italiano ha già adottato diverse disposizioni volte a contrastare il diffondersi sul territorio nazionale del virus Covid-19, tanto attraverso l'imposizione di divieti all'ingresso in Italia dei soggetti provenienti da Paesi ad alto rischio, quanto mediante l'introduzione di controlli obbligatori dei passeggeri provenienti da determinati Paesi; misure che, peraltro, sono in costante aggiornamento; *ii)* le contestate misure introdotte dall'impugnata Ordinanza determinano il coinvolgimento di diritti e interessi di soggetti appartenenti a Regioni diverse e, altresì, incidono anche sulle strutture sanitarie sempre di Regioni diverse, con l'effetto di rendere illegittime le disposizioni impugnate in quanto emanate «*senza tenere conto della distribuzione delle funzioni operanti in materia, tenuto conto del carattere nazionale (e sovranazionale) della emergenza da Covid 19*».



*per mezzo di tampone entro 48 ore dall'ingresso nel territorio regionale ...».* A tal fine, è fatto obbligo ai passeggeri, anche se asintomatici, di comunicare il proprio arrivo in Sardegna all'azienda sanitaria locale competente e, di osservare, nelle more dell'esito del risultato del test, l'isolamento fiduciario (art. 10). A garanzia del funzionamento del suddetto sistema, è previsto che ai soggetti preposti all'esecuzione dei controlli (vale a dire le società di gestione aeroportuale, all'Autorità di sistema del mare, alle direzioni marittime e alle Capitanerie di porto e ai gestori dei porti) è fatto obbligo di comunicare alla direzione generale dell'Assessorato dell'igiene e sanità della Sardegna, i nominativi privi della certificazione che attesta la negatività al COVID-19 (art. 11).

L'Ordinanza disciplina poi l'ambito soggettivo delle previsioni sopra indicate, stabilendo che le stesse non si applicano:

- a) ai soggetti che esercitano attività funzionali ad organi costituzionali;
- b) all'equipaggio dei mezzi di trasporto;
- c) al personale viaggiante su navi e aerei per motivi di lavoro e salute;
- d) alle categorie di soggetti che hanno fatto il loro ingresso nel territorio nazionale dall'estero, individuati dall'art. 6, co. 6 e 7, del d.P.C.M. 7 agosto 2020 (art. 12).

Riguardo i richiamati articoli, con successiva Nota esplicativa del 13 settembre il Presidente della Regione ha chiarito che le misure introdotte non pongono alcun limite alla libera circolazione delle persone, incidendo, piuttosto, sull'attività di *screening* ad ampio spettro dei soggetti positivi, anche asintomatici o paucisintomatici, consentendo, così, di individuarli tempestivamente ai fini dell'applicazione dei protocolli sanitari in uso sull'intero territorio nazionale. In buona sostanza, l'Ordinanza *«non introdurrebbe alcuna ulteriore compressione dei diritti costituzionalmente garantiti, ma si pone sul piano della prevenzione sanitaria, consentendo un rilevamento più puntuale dei soggetti potenzialmente diffusivi del virus»*. Nella nota in questione si precisa, altresì, che: *i)* sull'intero territorio nazionale ed in Europa esistono centinaia di strutture pubbliche e private convenzionate che effettuano in tempi rapidi e senza alcuna complicazione test coerenti con le previsioni dell'Ordinanza, e, *ii)* riguardo ai soggetti che non hanno eseguito il test prima dell'imbarco, il costo sostenuto per l'effettuazione dello stesso sarà rimborsato dalla Regione autonoma della Sardegna dietro presentazione di regolare ricevuta.

Quanto alle altre misure contenute nell'Ordinanza in esame, la stessa ribadisce la regola, già contenuta nelle precedenti Ordinanze, secondo cui i soggetti che intendono imbarcarsi su linee aeree o marittime dirette in Sardegna sono tenuti, prima dell'imbarco, a registrarsi sul sito della Regione Sardegna o scaricare l'applicazione *«Sardegna Sicura»* e compilare l'apposito modulo. Ciascun passeggero dovrà poi presentare copia della ricevuta di avvenuta registrazione unitamente alla carta di imbarco e a un documento di identità in corso di validità (art. 1).

In ogni caso, tutti i passeggeri in arrivo in Sardegna sono tenuti altresì:

- a) a sottoporsi alla misurazione della temperatura corporea. In caso di rilevamento pari a superiore a 37,5 gradi, è onere del personale sani-

tario attivare immediatamente la procedura di cui alla determinazione del Direttore Generale di Sanità n. 197 del 24 marzo 2020;

- b) compilare la scheda di ricerca di possibili pregresse infezioni o contatti con il Coronavirus (art. 2).

L'Ordinanza ribadisce, altresì, che i vettori aerei e navali, le società di gestione degli scali e alle altre autorità competenti, devono mettere a disposizione della Regione i nominativi ed i recapiti dei viaggiatori trasportati (art. 3), e che i relativi dati raccolti, trattati nel rispetto della pertinente normativa, sono inseriti in un apposito database regionale, conservati per 14 giorni e utilizzati per «azioni di monitoraggio» dei soggetti interessati, in collaborazione con le forze dell'ordine, i Comuni e le Aziende Sanitarie territorialmente competenti (art. 4).

Quanto poi alle misure relative al trasporto pubblico locale, l'Ordinanza in esame conferma, prima di tutto, la programmazione ordinaria dei servizi di linea e non di linea erogati dalle aziende di trasporto pubblico locale (TPL) su gomma. Quanto al TPL su gomma è previsto che per i servizi di trasporto a frequenza, ricadenti in ambito urbano o suburbano, le aziende «avranno cura di rimodulare la produzione giornaliera complessivamente autorizzata a vantaggio dei servizi con più alta frequentazione». Sono inoltre confermate la programmazione ordinaria del trasporto pubblico ferroviario su rete nazionale (RFI) e del trasporto locale marittimo diurno e notturno con le isole di San Pietro, La Maddalena e l'Asinara. È compito delle aziende di trasporto monitorare attentamente la domanda di mobilità secondo le modalità richieste dalla Direzione generale dei Trasporti cui dovranno inviare puntualmente i dati di monitoraggio. Si dispone ancora che, fermo restando quanto previsto in ordine alla riprogrammazione dei servizi erogati dalle aziende del TPL, è consentita l'occupazione dell'80% dei posti a sedere. Si consente, invece, l'occupazione del 100% dei posti a sedere per i servizi di trasporto non di linea, compresi NCC e TAXI e quelli svolti mediante autobus ovvero per i servizi di trasporto di linea che non abbiano l'omologazione per i posti in piedi o per i quali il numero dei posti in piedi sia inferiore al 20% dei posti totali (art. 7).

L'Ordinanza stabilisce che, fatte salve diverse disposizioni, è consentito il traffico merci e passeggeri sulla rotta Santa Teresa di Gallura - Bonifacio e vv. (art. 8), e ribadisce che anche i soggetti che fanno il loro ingresso in Sardegna con «unità da diporto o ogni altra unità non adibita al traffico passeggeri, compresi i pescherecci che non siano iscritti ad uno dei Compartimenti Marittimi della Regione o che facciano rientro dopo aver attraccato in porti al di fuori della linea di costa regionale», sono tenuti: 1) a registrarsi sul sito della Regione Sardegna o scaricare l'applicazione «Sardegna Sicura» e compilare l'apposito modulo; 2) dichiarare di essersi sottoposti alla misurazione della temperatura corporea al momento della partenza, 3) compilare la scheda di ricerca di possibili pregresse infezioni o contatti da Coronavirus (art. 9).

**3.40. Ordinanza n. 44 del 22 settembre 2020 (prot. n. 11096): «Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinan-**

***za ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per la gestione dei rifiuti»***

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 14 agosto 2020 e fino al 15 ottobre 2020, reca una serie di disposizioni concernenti la gestione dei rifiuti. Più nel dettaglio, l'art. 1 dell'Ordinanza in esame dispone l'interruzione della raccolta differenziata nelle abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al COVID-19. Ne consegue che in tali casi, i rifiuti sono trattati come indifferenziati, con la precisazione che le mascherine e i guanti devono essere inseriti in una busta che dovrà poi essere inserita all'interno del sacco contenente i rifiuti indifferenziati. Il confezionamento e il ritiro dei rifiuti devono avvenire nel rispetto del «Rapporto ISS COVID-19 n. 3/2020 - rev. 2 nella versione al 31/05/2020» laddove tecnicamente attuabile, ed è fatto obbligo alla ditta di raccolta dei rifiuti e al Comune di dare comunicazione agli utenti delle modalità di raccolta (art. 1). Ai fini dell'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti secondo quanto sopra previsto, le competenti autorità sanitarie devono comunicare tempestivamente ai Comuni competenti, nel rispetto delle disposizioni del GDPR 679/2016, i nomi e gli indirizzi dei soggetti positivi al tampone, in isolamento o in quarantena obbligatoria (art. 2). Si precisa ancora che in tutti gli altri casi la raccolta differenziata prosegue regolarmente, fatta eccezione per i fazzoletti di carta o carta da rotoli, mascherine e guanti i quali dovranno essere smaltiti nei rifiuti indifferenziati (art. 3).

L'Ordinanza dispone poi che l'amministrazione comunale competente per territorio può consentire, attraverso apposita ordinanza contingibile e urgente adottata ai sensi dell'art. 191 del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006): *i*) variazioni della durata di deposito dei rifiuti urbani presso i centri di raccolta comunali e della capacità annua ed istantanea di stoccaggio presso ultimi; *ii*) modifiche del termine di stazionamento dei mezzi in configurazione di trasporto (art. 4).

Sono inoltre attribuiti speciali poteri alle amministrazioni provinciali che, nel rispetto di una specifica e dettagliata procedura, possono autorizzare l'incremento della capacità annua di stoccaggio nonché di quella istantanea degli impianti che svolgono specifiche operazioni (deposito preliminare e messa in riserva) di gestione dei rifiuti (art. 5).

Da ultimo, l'Ordinanza impone che i rifiuti urbani raccolti nelle abitazioni dei soggetti positivi al COVID-19, «devono essere prioritariamente trattati presso il termovalorizzatore di Macchiareddu» sulla base di uno specifico cronoprogramma. In caso di esaurimento delle potenzialità residue del citato impianto, ovvero laddove non sia comunque possibile attuare tale modalità di gestione, i rifiuti di cui sopra possono essere conferiti presso gli altri impianti TMB (es. trattamento meccanico, meccanico-biologico o biologico-meccanico), o, in via del tutto residuale, direttamente in discarica. In quest'ultimo caso, il gestore dell'impianto deve assicurare la sterilizzazione ovvero il trattamento esplicitamente dettagliato nell'Ordinanza stessa.

**3.41. Ordinanza n. 45 del 25 settembre 2020 (prot. n. 11250): «Ulteriori misu-**

***re straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»***

L'Ordinanza, adottata ai sensi dell'art. 32, co. 3, della l. n. 833/1978 e con validità a far data dal 26 settembre 2020 e fino al 7 ottobre 2020, salvo proroga esplicita e salvo ulteriori o diverse prescrizioni, riguarda la possibilità di partecipazione ad eventi sportivi. Nel dettaglio, si prevede che a decorrere dal 26 ottobre è consentita la partecipazione, a non più di 1.000 persone, a singoli eventi sportivi rispetto ai quali sia comunque possibile garantire l'assegnazione dei posti a sedere per l'intera durata dell'evento, nel rispetto delle disposizioni dettate dal d.P.C.M. 7.8.2020 e delle misure previste dall'allegato 1 dell'Ordinanza stessa (art. 1).

#### **4. Le Deliberazioni della Giunta regionale della Sardegna**

La Giunta regionale della Sardegna ha adottato svariate Deliberazioni recanti misure programmatiche, organizzative o attuative delle misure adottate per fronteggiare la situazione emergenziale da Covid-19. Tra le tante, si segnalano la già richiamata Deliberazione n. 13/25 del 17.3.2020, con la quale è stato dichiarato lo «*stato di emergenza regionale*» fino al 31 luglio 2020, e la deliberazione n. 15/13 del 24 marzo 2020, recante «*chiarimenti operativi sulla gestione e termini del procedimento SUAPE*».

##### **4.1. Deliberazione di Giunta regionale n. 10/1 dell'8 marzo 2020 «*Misure straordinarie per il reclutamento del personale sanitario atte a fronteggiare l'emergenza COVID-19*»**

Attraverso la Deliberazione in esame si stabilisce che per quanto riguarda l'attuazione delle misure di cui all'art. 5, comma 1, della Legge regionale approvata il 5 marzo 2020, l'acquisizione del personale sanitario dovrà interessare esclusivamente gli operatori non in servizio presso le strutture sanitarie regionali e, con particolare riferimento al personale medico, non sia altresì titolare di incarichi di continuità assistenziale. Si dispone, altresì, che:

- i)* l'attribuzione di incarichi di lavoro autonomo di cui al decreto legge approvato il 7 marzo 2020, dovrà rivolgersi esclusivamente al personale che non presti servizio presso le aziende del SSR;
- ii)* il reclutamento della figura di operatore socio sanitario, ove non sia possibile reperire nei tempi idonei a fronteggiare l'emergenza Covid-19 le necessarie risorse umane attraverso l'ordinario scorrimento delle graduatorie vigenti, avvenga prioritariamente tramite la somministrazione di lavoro temporaneo;
- iii)* il limite del 2% previsto dall'art. 5 della L.R. 21/2012 per l'utilizzo della somministrazione di lavoro temporaneo debba essere rispettato con riferimento all'anno solare, e non in dodicesimi, nell'ambito delle disposizioni di cui alla presente deliberazione;

- iv) le predette misure atte a contrastare l'emergenza COVID-19 di devono essere immediatamente attuate da parte delle aziende del SSR anche nelle more dell'approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci preventivi e dei relativi piani di fabbisogno del personale.

**4.2. Deliberazione di Giunta regionale n. 11/17 dell'11 marzo 2020 «Piano strategico di attivazione progressiva di strutture di area critica nella Regione Sardegna per l'emergenza COVID-19»**

Nella Deliberazione si prende atto della circostanza che i dati evidenziano una crescita della necessità di posti letto in terapia intensiva, malattie infettive e pneumologia, e che circa la metà dei contagi richiede il ricovero ospedaliero. I dati evidenziano, altresì, una crescita della necessità di posti letto in terapia intensiva, malattie infettive e pneumologia e circa la metà dei contagi richiede il ricovero ospedaliero. Per tale motivo, considerando l'andamento degli eventi registrati in particolare nelle regioni del Nord Italia e in Cina, è stato predisposto un piano incrementale che prevede quattro fasi adeguate all'evolversi degli scenari. L'organizzazione prevede la suddivisione in due macroaree, Nord e Sud Sardegna, per garantire il trasporto del paziente in sicurezza, all'interno delle quali sono state individuate le strutture ospedaliere, anche private, dedicate alla cura dei pazienti contagiati da Covid-19 e le strutture ospedaliere dove verranno assistiti esclusivamente i pazienti non affetti da Covid-19. Nella prima fase, dopo la registrazione dei primi contagi, sono stati individuati 20 posti letto dedicati, che nella seconda fase verranno incrementati di 224 posti letto e nella terza fase di ulteriori 242 posti letto per un totale di 486 posti letto. Una quarta fase, qualora dovesse rendersi necessaria, prevede l'estensione di posti letto presso altre strutture private e l'adozione di ulteriori misure straordinarie. Con successiva Deliberazione di Giunta regionale n. 17/10 dell'1.4.2020 sono state apportate modifiche al Piano strategico.

**4.3. Deliberazione di Giunta regionale n. 13/25 del 17 marzo 2020 «Coordinamento degli interventi urgenti e dei servizi di soccorso in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo regionale di cui al comma 4 dell'art. 7 della L.R. n. 3/1989, come sostituito dalla L.R. n. 9/2020»**

Nelle premesse della Deliberazione, il Presidente della Regione rileva come attraverso la dichiarazione di emergenza regionale si disporrebbe di «*uno strumento complementare alle disposizioni messe in atto per fronteggiare l'emergenza nazionale in corso*», in quanto si potrebbe intervenire «*tempestivamente con iniziative di carattere straordinario nelle materie di esclusiva competenza regionale, al fine di attivare rapidamente le componenti regionali di protezione civile, in coordinamento con le componenti statali e locali presenti sul territorio, in una situazione senza precedenti, non fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari*». In tale contesto, sarebbe infatti possibile adottare ordinanze di Protezione Civile regionali emanate, in deroga a ogni disposizione regionale vigente, nel rispetto

dell'ordinamento giuridico, delle norme dell'Unione europea e dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di protezione civile.

Alla luce di quanto sopra, la Giunta regionale ha provveduto a dichiarare sino al 31 luglio 2020, lo «*stato di emergenza regionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*» (ai sensi e per gli effetti del co. 4, dell'art. 7 della L.R. 17 gennaio 1989, n. 3, come sostituito dall'art. 3, della L.R. 9 marzo 2020, n. 9). Contestualmente, da un lato, è stato convocato il Comitato operativo regionale della protezione civile, composto dagli Assessori regionali (o dai loro delegati) competenti in materia di Protezione Civile e ad essa afferenti, e, dall'altro lato, è stato approvato il documento denominato «*Misure operative di Protezione Civile per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nel territorio della regione Sardegna*».

#### **4.4. Deliberazione di Giunta regionale n. 13/11 del 17 marzo 2020 «Misure urgenti per il sostegno al sistema produttivo regionale in concomitanza con la crisi epidemiologica Covid-19»**

La Deliberazione in esame contiene una nutrita serie di misure di sostegno al sistema produttivo isolano al fine di contrastare tempestivamente le eventuali difficoltà finanziarie a cui possono andare incontro le imprese sul territorio regionale. Si evidenzia come le problematiche del settore turistico, quello più direttamente e maggiormente interessato, sono destinate a riflettersi su una pluralità di diversi operatori, dal settore agroalimentare a quello dei servizi e del manifatturiero, anch'essi con livelli di fatturato e occupazionali particolarmente sensibili alla situazione in essere. Più nel dettaglio:

- i)* sono state apportate modifiche alle condizioni di operatività del Fondo regionale di garanzia;
- ii)* sono stati destinati specifici fondi per l'attivazione di strumenti di finanza alternativa e per la sottoscrizione di cambiali finanziarie;
- iii)* è stato introdotto un sistema di voucher destinato a supportare i costi sostenuti dalle imprese che accedono al sistema delle garanzie regionali.

Con successiva Deliberazione di Giunta regionale n. 17/18 dell'1.4.2020 sono state apportate alcune modifiche e integrazioni.

#### **4.5. Deliberazione di Giunta regionale n. 15/13 del 24.3.2020 «Chiarimenti operativi sulla gestione e termini del procedimento SUAPE a seguito delle disposizioni Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"»**

Nel testo della Deliberazione si evidenzia, preliminarmente, che l'art. 103 del D.L. 18/2020 ha disposto la sospensione «*dei termini nei procedimenti amministrativi*» e regolato l'efficacia degli atti amministrativi in scadenza.

Ciò premesso, l'Assessore all'Industria rileva che, alla luce delle numerose richieste di chiarimenti, è necessario fornire idonee istruzioni relativamente alla gestione

dei procedimenti amministrativi che afferiscono allo Sportello Unico per le Attività Produttive e per l'Edilizia - SUAPE (la cui disciplina, contenuta nel titolo V, capo II, della L.R. n. 1/2019 è ora operativa, per la gran parte, in virtù dell'approvazione delle Direttive SUAPE 2019 con la deliberazione della Giunta n. 49/19 del 5 dicembre 2019).

Ciò premesso, e relativamente ai procedimenti afferenti il SUAPE, la Giunta regionale ha deliberato che:

- non si tiene conto del periodo intercorrente tra il 23 febbraio e il 15 maggio, salvo ulteriore proroga, nel computo:
  1. dei termini delle conferenze di servizi e dei termini di conclusione del procedimento unico, compresi i termini speciali previsti dall'art. 18 delle direttive SUAPE;
  2. dei termini dei procedimenti di sanatoria e degli altri procedimenti che comportano l'adozione di atti espressi, ivi comprese le proroghe dei termini di validità dei titoli abilitativi e i pareri preliminari;
  3. dei termini per l'effettuazione delle verifiche di merito nell'ambito dei procedimenti di autocertificazione.
- la sospensione dei termini opera *ope legis*, senza che sia obbligatoria alcuna comunicazione formale agli interessati da parte del SUAPE;
- a conclusione del periodo emergenziale disposto a livello nazionale, tutti i termini riprendono a decorrere senza obbligo di alcuna comunicazione espressa agli interessati;
- limitatamente ai procedimenti in conferenza di servizi, dopo la conclusione del periodo di emergenza i competenti uffici dovranno comunicare i nuovi termini previsti per ciascun procedimento.

Sempre con la Deliberazione in esame, la Giunta ha raccomandato ai SUAPE e agli Enti terzi coinvolti:

- a) di proseguire l'attività amministrativa ove possibile in modalità di lavoro agile, adottando ogni misura organizzativa idonea per assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti;
- b) di provvedere all'emissione tempestiva dei provvedimenti unici in tutti i casi in cui siano state ricevute le determinazioni di tutte le amministrazioni tenute a esprimersi;
- c) di provvedere il più possibile all'emissione di assensi espressi, con priorità per i procedimenti da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati, o connessi con attività essenziali o comunque utili durante la fase emergenziale;
- d) di procedere, ove possibile e per le situazioni di urgenza, allo svolgimento di conferenze di servizi in forma simultanea esclusivamente con modalità telematiche, in ogni caso previa intesa con tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti.

Da ultimo, nella Deliberazione in esame viene sottolineato che tutti i certificati,

attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020.

**4.6. Deliberazione di Giunta regionale n. 16/3 del 26.3.2020 «Indicazioni operative per i rapporti con le strutture di completamento privato individuate quali strutture per l'emergenza Covid-19»**

La Deliberazione in esame disciplina il rapporto dell'Azienda per la Tutela della Salute e delle altre Aziende sanitarie con le strutture di completamento privato che vengono individuate quali strutture Covid-19. In tale contesto, sono determinate le tariffe che l'ATS riconoscerà alle strutture private nei casi di ricovero da Covid-19.

**4.7. Deliberazione di Giunta regionale n. 17/19 dell'1.4.2020 «Emergenza Covid-19. Sospensione generalizzata delle attività di recupero dei crediti regionali ai sensi degli allegati 2 e 3 della Delib.G.R. n. 8/42 del 19.2.2019 e dell'allegato 2 della Delib.G.R. n. 38/11 del 30.9.2014»**

Attraverso l'indicata Deliberazione è stata approvata:

- i) la sospensione dei termini di pagamento indicati in qualsivoglia provvedimento di recupero crediti già notificato (avviso di liquidazione, revoca di beneficio, ingiunzione di pagamento, ordinanza – ingiunzione, ecc.);
- ii) la sospensione sino alla predetta data di tutte le attività di recupero amministrativo dei crediti connessi a fondi di rotazione e assimilati gestiti da istituti di credito convenzionati (ai sensi dell'allegato 2 della Delib.G.R. n. 38/11 del 30.9.2014);
- iii) la sospensione di tutti i pagamenti dovuti ai sensi dell'allegato 3 della Delib.G.R. n. 8/42 del 19.2.2019 concernente la rateizzazione dei crediti regionali e conseguente sospensione dell'invio di solleciti di pagamento e comunicazioni di decadenza dal beneficio del termine.

**4.8. Deliberazione di Giunta regionale n. 17/4 dell'1.4.2020 «Emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Costituzione Comitato tecnico - scientifico per l'emergenza Covid-2019 nella Regione Sardegna»**

Con l'indicata Deliberazione è stata approvata la costituzione del Comitato tecnico-scientifico per l'emergenza Covid-2019 nella Regione Sardegna, quale organismo di consulenza e supporto tecnico-scientifico del Presidente, anche nella sua qualità di Autorità sanitaria regionale, dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale e dalla Giunta regionale. Con successiva Deliberazione di Giunta regionale n. 24/9 dell'8.5.2020, la composizione del Comitato tecnico-scientifico è stata integrata con la nomina di un ulteriore componente.

**4.9. Deliberazione di Giunta regionale n. 17/2 dell'1.4.2020 «Accordo per l'erogazione della Cassa integrazione in deroga in Sardegna, ai sensi dell'articolo 22 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, e su altre misure di**



***contrasto alla crisi economico sociale determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19»***

La Deliberazione oltre a prendere atto dell'Accordo Quadro per l'erogazione della Cassa Integrazione in deroga in Sardegna ai sensi dell'articolo 22 del Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto in data 26 marzo 2020 tra la Regione Autonoma della Sardegna, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni delle imprese, professioni e servizi, che si allega alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale, da mandato alla Direzione generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, di attivare tempestivamente i procedimenti necessari per l'applicazione di quanto previsto dall'Accordo in questione.

**4.10. Deliberazione di Giunta regionale n. 21/17 del 21.4.2020 «Emergenza sanitaria Covid-19. Aiuti per favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel settore della produzione agricola primaria»**

Con la Deliberazione in esame è stata approvata l'istituzione di un sistema di aiuti finalizzato ad *“agevolare l'accesso al credito dei beneficiari delle misure connesse alla superficie e agli animali nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale del periodo di programmazione 2014-2020”*. Per l'attuazione di tale intervento è stata stanziata la somma complessiva di Euro 2.300.000.

**4.11. Deliberazione di Giunta regionale n. 23/13 del 29.4.2020 «Emergenza Covid-19. Linee guida per la gestione delle situazioni familiari problematiche derivanti anche dalla prolungata condivisione degli spazi in seguito all'emergenza Covid-19»**

La Deliberazione in questione ha disposto l'approvazione dell'allegato avente ad oggetto *«Linee guida per la gestione delle situazioni familiari problematiche derivanti anche dalla prolungata condivisione degli spazi in seguito all'emergenza Covid-19»*.

**4.12. Deliberazione di Giunta regionale n. 23/8 del 29.4.2020 «Consorzi di bonifica. Atto di indirizzo ai sensi dell'art. 15 della L.R. n. 6 del 23.5.2008 in materia di gestione della risorsa idrica a uso irriguo durante l'emergenza sanitaria Covid-19»**

La Deliberazione in questione ha disposto che:

- i) i Consorzi di bonifica dovranno garantire, fino al termine della attuale stagione irrigua, la regolare erogazione della risorsa idrica ai fini irrigui, anche in presenza di situazioni di morosità;
- ii) in caso di situazione di morosità comunque determinatesi andranno agevolati e definiti appositi piani di rateizzazione della stessa tali comunque da garantire il versamento di almeno una rata entro il prossimo 1.10.2020. In presenza di piani di rateizzazione della morosità già in precedenza definiti o avviati, entro la suddetta scadenza del 1.10.2020 dovrà essere effettuato il pagamento di almeno una rata residua.

**4.13. Deliberazione di Giunta regionale n. 24/26 dell'8.5.2020 «Linee guida in merito alla prosecuzione della gestione dell'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito strutture socio assistenziali disciplinate dal D. P.Reg. n. 4/2008, art.10»**

La Deliberazione in questione ha disposto l'approvazione dell'allegato avente ad oggetto le «Linee guida in merito alla prosecuzione della gestione dell'emergenza epidemiologica Covid-19 nell'ambito delle strutture socio assistenziali disciplinate dal D.P.Reg. n. 4/2008, art. 10».

**4.14. Deliberazione di Giunta regionale n. 24/26 dell'8.5.2020 «Emergenza Covid-19. Protocollo operativo per l'istituzione delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale per il contenimento dell'infezione»**

La Deliberazione in questione ha disposto l'approvazione dell'allegato «Protocollo operativo per l'istituzione delle Unità speciali di continuità assistenziale per il contenimento dell'infezione da Covid-19». Si tratta di quelle unità finalizzate alla gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero, e ciò anche in relazione alla necessità di fornire risposte alla popolazione nelle aree in cui sono maggiori i casi di positività. I componenti delle unità speciali devono essere reperiti tra i medici di continuità assistenziale e medici titolari o supplenti di continuità assistenziale; i medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale; in via residuale, i laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti all'ordine di competenza nonché i Medici Specialisti ambulatoriali interni (in particolare specialisti in pneumologia e geriatria), secondo gli accordi che saranno sottoscritti con le rispettive organizzazioni sindacali.

**4.15. Deliberazione di Giunta regionale n. 25/18 del 14.5.2020 «Emergenza Covid-19. Sospensione su richiesta dei pagamenti relativi a prestiti in regolare ammortamento concessi dalla Regione o con fondi in tutto o in parte regionali. Estensione della garanzia di cui al Fondo regionale istituito, con L.R. 14 maggio 2009, n. 1, Capo II, art. 4, comma 4. Moratoria Abi. Approvazione definitiva della deliberazione della Giunta regionale n. 17/18 del 1.4.2020»**

La Deliberazione in questione ha disposto che, ad integrazione degli interventi previsti dalla normativa statale, e in particolare dell'art. 56, comma 2, lettera c) del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Decreto cura Italia), con riferimento alla generalità dei finanziamenti in regolare ammortamento concessi dalla Regione o con fondi in tutto o in parte regionali, sia possibile per le imprese, indipendentemente dalla dimensione, ottenere una sospensione dei pagamenti fino alla scadenza del 31.12.2020 compresa. È stato inoltre previsto che la garanzia, controgaranzia o cogaranzia rilasciata dal Fondo regionale istituito, con la L. R. 14 maggio 2009, n. 1, Capo II, art. 4, comma 4, gestito dalla S.F.I.R.S. S.p.a. (Società Finanziaria Regione Sardegna S.p.a.), sia estesa automaticamente in caso di richiesta di sospensione dei pagamenti sui prestiti garantiti, con esclusione degli interessi di mora.

**4.16. Deliberazione di Giunta regionale n. 25/18 del 14.5.2020 «Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera in emergenza Covid-19, ai sensi dell'art. 2, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Implementazione dei Posti Letto di Terapia Intensiva e Sub Intensiva. Approvazione definitiva»**

La Deliberazione in esame ha disposto l'approvazione in via definitiva del provvedimento di implementazione dei posti letto di terapia Intensiva (101 Posti Letto di cui 6 pediatrici) e sub intensiva (115 Posti Letto di cui 58 da convertire in Posti letto di Terapia Intensiva). Con successiva Deliberazione di Giunta regionale n. 28/19 del 4.6.2020, le indicate dotazioni di posti letto sono state ulteriormente implementate secondo quanto previsto nell'allegato alla Deliberazione stessa.

**4.17. Deliberazione di Giunta regionale n. 28/17 del 4.6.2020 «Emergenza Covid-19. Deliberazioni n. 7/1 e n. 7/3 del 26.2.2020. Sospensione termini entrata in vigore»**

Con la predetta Deliberazione è stata disposta la sospensione fino al 31 dicembre del 2020 dell'entrata in vigore: *i)* della Deliberazione n. 7/1 del 26.2.2020 con la quale è stata approvata, in via preliminare, la modifica ai requisiti di accreditamento dei processi assistenziali «*Livello di assistenza: territoriale, residenziale, semiresidenziale, ambulatoriale, domiciliare. Prestazioni assistenziali a persone con disabilità fisica, psichica e sensoriale*»; *ii)* della Deliberazione n. 7/3 con la quale sono stati ridefiniti i criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni e il monitoraggio del sistema prescrittivo ed erogativo delle prestazioni di riabilitazione globale territoriale, allineandole alle tipologie stabilite dal d.P.C.M. del 12.1.2017 sui Livelli Essenziali di Assistenza. Con la medesima deliberazione, all'allegato 5, la Giunta ha approvato l'aggiornamento del sistema tariffario relativo alle prestazioni erogate, disponendone l'entrata in vigore dal mese di marzo 2020.

**4.18. Deliberazione di Giunta regionale n. 32/11 del 23.6.2020 «Interventi per il settore dell'infanzia in risposta alla situazione di emergenza determinata dalla pandemia Covid-19»**

Attraverso la Deliberazione in esame si è convenuto di intervenire per sostenere una complessiva revisione dell'offerta sia nell'immediato che a regime, per fronteggiare l'attuale emergenza che ha completamente modificato l'organizzazione dei servizi educativi per la prima infanzia. Più nel dettaglio è stato deliberato:

- a)* il supporto ai Comuni/Unioni di Comuni nel cui territorio ricadono le strutture per la prima infanzia pubbliche, private e private convenzionate (0-3 anni), per il mantenimento dei servizi in essere attraverso un contributo destinato a coprire parte dei costi di gestione (es. costo del personale, utenze varie, oneri riflessi, assicurazione, ecc.);
- b)* la progettazione di servizi educativi di supporto alla famiglia consistenti sia nell'impostazione di nuovi programmi di didattica a distanza finalizzati anche al sostegno genitoriale, sia nell'implementazione, nella riorganizzazione e rimodulazione

dell'offerta educativa, con un'attenzione particolare ai bambini disabili per i quali saranno progettati spazi e servizi che consentano l'interazione con i loro coetanei;

- c) ampliamento del novero degli investimenti per nuove realizzazioni/ampliamenti/ristrutturazioni e per il riassetto degli spazi in maniera tale da garantire la sicurezza ed il distanziamento, ivi compresi i nidi in contesto domiciliare ed assicurare l'adeguamento degli spazi all'accoglienza di bambini disabili.

**4.19. Deliberazione di Giunta regionale n. 35/11 del 9.7.2020 «Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa. Distanziamento sociale per le attività turistiche (stabilimenti balneari e spiagge). Rilascio autorizzazioni temporanee in estensione alle concessioni esistenti. Procedura»**

La Deliberazione in esame ha consentito, al fine di agevolare il rispetto delle misure anticontagio costituite dalle distanze e superfici minime richieste dalle disposizioni relative al distanziamento sociale, limitatamente alla durata dell'emergenza da pandemia da Covid-19, in temporanea ed eccezionale deroga alle direttive regionali vigenti in materia di rilascio di concessioni o autorizzazioni temporanee per l'uso di aree scoperte del demanio marittimo con finalità turistico ricreativa, il rilascio di "autorizzazioni temporanee", con scadenza che non superi il 31.7.2020, salvo ulteriore proroga dello stato di emergenza, aventi ad oggetto la provvisoria estensione delle concessioni in essere sino ad un massimo del 50% nella parte antistante o retrostante o sino ad un massimo del 25% su un solo lato, e comunque non oltre il numero degli stalli originariamente disposti in favore dei soggetti già beneficiari della concessione. La competenza al rilascio delle suddette autorizzazioni segue il riparto legale di funzioni amministrative tra Regione e Comuni, ed è dovuto un autonomo canone demaniale per area scoperta, nella misura di legge. La distanza libera tra due aree in concessione, a seguito della suddetta estensione temporanea, non potrà essere inferiore a 25 metri. Si precisa, da ultimo, che dovranno comunque essere garantite le distanze e le fasce di rispetto dalla battigia, dai corpi dunali e dalle zone umide come definiti all'art. 21 delle Linee guida approvate con la deliberazione della Giunta regionale n. 10/5 del 21.2.2017.

**4.20. Deliberazione di Giunta regionale n. 47/79 del 24.9.2020 «Emergenza Covid-19. Attivazione di progetti sperimentali per il potenziamento dell'attività di test per la ricerca del virus SARS-CoV-2»**

La Giunta regionale ha dato mandato alle Aziende sanitarie regionali per la sottoscrizione di accordi con il Ministero della Difesa e la Rete di solidarietà sociale «Ad Adiuvandum» finalizzati all'attivazione di progetti sperimentali per la ricerca del virus SARS-CoV-2, con la precisazione che i suddetti progetti nella prima fase, riguarderanno la popolazione residente nel territorio della ASSL di Cagliari e che con successivo provvedimento potrà essere stabilita la sottoscrizione di ulteriori accordi per l'attivazione di progetti che vedano come destinatari cittadini residenti in altri territori regionali.

**4.21. Deliberazione di Giunta regionale n. 47/77 del 24.9.2020 «Emergenza Covid-19. Individuazione nel territorio regionale di strutture alberghiere o di altri immobili per garantire l'isolamento dei pazienti Covid negativizzati, positivi asintomatici, pazienti paucisintomatici nonché dei contatti stretti»**

Con la Deliberazione in esame è stata demandata all'Azienda per la Tutela della Salute, con il supporto della Direzione generale della Sanità e della Direzione generale della Protezione Civile, l'individuazione nel territorio regionale (ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 2 del D.L. n. 34/2020, come modificato dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77) di strutture da dedicare alla gestione in isolamento dei pazienti positivi asintomatici, paucisintomatici, negativizzati e dei "contatti stretti".

**4.22. Deliberazione di Giunta regionale n. 49/12 del 30.9.2020 «Riconoscimento degli incentivi in favore del personale dipendente delle Aziende del SSR direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica Covid-19»**

La Deliberazione dispone il riconoscimento di incentivi, al personale dipendente delle aziende del SSR direttamente impiegato nell'attività di contrasto all'emergenza da Covid-19, sul presupposto che *«tutti i professionisti impegnati hanno dimostrato un notevole spirito di sacrificio, una grande abnegazione e dedizione al lavoro nonostante le difficili e critiche condizioni di lavoro conseguenti all'impatto sul sistema sanitario della nuova patologia. Risulta doveroso, pertanto, attribuire allo stesso personale un riconoscimento economico teso a compensare il disagio in cui sono occorsi i lavoratori del SSR impegnati nella situazione emergenziale»*.

## **5. Conclusioni**

Dall'analisi dei sopra richiamati atti e provvedimenti di natura emergenziale si ricava, innanzitutto, che le misure introdotte sul territorio regionale risultano, in linea di massima, maggiormente restrittive rispetto a quelle previste in ambito nazionale. Da un'attenta lettura degli stessi, e delle sottese motivazioni che ne rappresentano il fondamento, si ricava che all'obiettivo inizialmente perseguito di sottoporre a stringenti controlli i regolari flussi di persone in arrivo sull'isola che hanno transitato, sostato o che sono domiciliate per motivi di lavoro o di studio nei territori delle zone maggiormente interessate dalla diffusione del virus, si è affiancata la preoccupazione di rafforzare i controlli stessi in considerazione dell'esodo verso l'isola di consistenti flussi di persone mosse dal desiderio di occupare le seconde case ad uso turistico che abbondano sul territorio della Sardegna, nella dichiarata consapevolezza dell'incapacità complessiva del SSR di far fronte ad un incremento esponenziale del rischio di

contagi con conseguente necessità di posti letto specifici per terapia intensiva e pneumatologia. Si segnala, inoltre, come accanto alle misure di carattere strettamente sanitario, con i richiamati provvedimenti sono state, altresì, adottate misure di carattere economico: *i)* a supporto e salvaguardia delle imprese impegnate nel comparto turistico; *ii)* in favore delle fasce di popolazione più deboli.



# SICILIA

LUIGI PREVITI

## 1. Premessa

L'emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del Covid-19 ha messo a dura prova le capacità di reazione e di coordinamento delle istituzioni pubbliche, le quali si sono trovate di fronte alla necessità di rispondere al rapido e drammatico peggioramento della situazione sanitaria attraverso l'utilizzo di provvedimenti caratterizzati dalla loro straordinarietà e urgenza.

In particolare, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio scorso<sup>1</sup>, è stata disposta a livello centrale l'adozione di una serie di misure di prevenzione e di contenimento del numero dei contagi, che si è tradotta, sul piano delle fonti, nell'introduzione di una pluralità di atti normativi (decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile)<sup>2</sup>.

La stratificazione dei predetti strumenti ha determinato, invero, l'emanazione di alcune disposizioni di difficile interpretazione da parte dei cittadini, circostanza che si giustifica, almeno in parte, in ragione della necessità di affrontare una minaccia per la salute pubblica non conosciuta in precedenza, le cui caratteristiche biologiche sono ancora oggetto di studio da parte della comunità scientifica.

Condividendo il medesimo obiettivo di contrastare la diffusione dell'epidemia virale, anche a livello regionale sono state adottate numerose misure di prevenzione del rischio di contagio, le quali si sono rivelate, in alcuni casi, meramente attuative e riproduttive di quelle assunte a livello nazionale, in altri casi, più restrittive e incisive rispetto ad esse.

Il presente contributo si sofferma ad analizzare, segnatamente, le ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Presidente della Regione Siciliana per fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso, con l'intento di restituire un'immagine più chiara della complessiva strategia normativa elaborata a livello regionale e di svolgere alcune considerazioni conclusive a margine dell'indagine proposta.

## 2. Le ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Presidente della Regione Siciliana

La maggior parte delle ordinanze emanate dal Presidente della Regione sono state adottate ai sensi dell'art. 32, comma 3, della l. 23 dicembre 1978, n. 833, rubrica-

---

<sup>1</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. Si noti che lo stato di emergenza nazionale è stato successivamente prorogato, fino al 15 ottobre 2020, con la delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020.

<sup>2</sup> In materia si rinvia alle interessanti riflessioni di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.



to «Istituzione del servizio sanitario nazionale», il quale sancisce che: «Nelle medesime materie [cioè, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria] sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile e urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendenti più comuni e al territorio comunale».

I provvedimenti in questione trovano, inoltre, specifico fondamento giuridico anche nell'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), che riconosce il potere delle Regioni di adottare provvedimenti contingibili e urgenti in considerazione della dimensione territoriale dell'emergenza sanitaria<sup>3</sup>.

Alla data odierna, in cui si sono manifestati i primi segnali di una nuova ondata epidemiologica, è possibile notare come le ordinanze presidenziali siano intervenute, dapprima, per prevedere l'applicazione di misure particolarmente restrittive in ordine allo svolgimento delle attività produttive e sociali e alla fruizione dei servizi pubblici e, più di recente, per cercare di adottare misure più mirate, al fine di contenere le esigenze di tutela della sanità pubblica con quelle dell'economia nazionale.

### **2.1. Ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 25 febbraio 2020 («Misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Con la prima ordinanza, risalente al 25 febbraio 2020, il Presidente della Regione ha stabilito una serie di prescrizioni eterogenee, che possono essere suddivise, in relazione al loro oggetto, in due gruppi.

Un primo gruppo di prescrizioni è rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni che operano sul territorio regionale ed è animato dal chiaro intento di fornire alcune preliminari indicazioni per far fronte all'evoluzione della situazione epidemiologica.

Nello specifico, le misure in questione hanno previsto:

1. l'obbligo per le amministrazioni di esporre, presso gli ambienti aperti al pubblico ovvero di maggiore affollamento e transito, le informazioni sulle misure di prevenzione indicate dal Ministero della salute<sup>4</sup>;
2. l'obbligo per le amministrazioni di rendere disponibili, presso i medesimi

---

<sup>3</sup> Come noto, la disposizione richiamata ricalca, a sua volta, l'art. 117, comma 1, del d.lgs. n. 112/1998, rubricato «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», il quale dispone: «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».

<sup>4</sup> Cfr. la nota del Ministero della Salute del 22 febbraio 2020, n. 5443 «COVID-19. Nuove indicazioni e chiarimenti».

ambienti e in particolare nelle aree di accesso alle strutture del Servizio sanitario, soluzioni disinfettanti per il lavaggio delle mani in favore degli addetti, degli utenti e dei visitatori degli uffici;

3. l'obbligo per tutte le Aziende del servizio di trasporto pubblico di adottare interventi straordinari di pulizia dei propri mezzi;
4. l'obbligo di garantire, durante lo svolgimento delle procedure concorsuali, la necessaria distanza di sicurezza tra i candidati per evitare episodi di contagio;
5. e, infine, la sospensione fino al 15 marzo di tutte le visite guidate e le uscite didattiche programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

Un secondo gruppo di disposizioni è rivolto, invece, a tutti coloro che hanno fatto rientro in Sicilia nei quattordici giorni precedenti alla data di pubblicazione dell'ordinanza dopo aver soggiornato nelle zone a rischio epidemiologico identificate dall'O.M.S. o nei Comuni italiani ove sono stati individuati dei focolai di trasmissione del virus (c.d. "zone rosse"), e mira a porre in essere una sorta di monitoraggio nei confronti di coloro che potrebbero contribuire alla diffusione dell'epidemia a livello regionale.

In particolare, l'ordinanza in questione ha obbligato tali soggetti a comunicare tempestivamente il proprio rientro al Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria territorialmente competente, onerando della medesima comunicazione anche gli operatori del Numero unico dell'emergenza (112) o del Numero verde regionale (800.45.87.87) eventualmente contattati dagli stessi.

All'Autorità sanitaria territorialmente competente viene attribuito, inoltre, il compito di contattare gli interessati e di assumere informazioni il più possibile dettagliate sulle zone di soggiorno e sul percorso del viaggio effettuato nei quattordici giorni precedenti al fine di effettuare una adeguata valutazione del rischio di esposizione e di prescrivere eventualmente a tali soggetti la permanenza domiciliare.

In tal caso l'Autorità è obbligata a fornire all'interessato talune informazioni precise: dalle misure da adottare per evitare il conteggio fino ai sintomi del virus e alle modalità di trasmissione dello stesso. La stessa Autorità sanitaria ha, altresì, l'obbligo di contattare quotidianamente la persona posta in isolamento per avere notizie sulle sue condizioni di salute.

Allo scopo di massimizzare l'efficacia del predetto protocollo, l'ordinanza ha espressamente precisato che è indispensabile sensibilizzare gli interessati sul significato, sulle modalità e sulle finalità della misura applicata, al fine di assicurare la massima adesione all'obbligo di mantenimento dello stato di isolamento per quattordici giorni, al divieto di contatti sociali, al divieto di spostamenti e/o viaggi, all'obbligo di rimanere raggiungibile per le eventuali attività di sorveglianza sanitaria, nonché all'obbligo di avvertire immediatamente l'Autorità in caso di comparsa di sintomi, allontanandosi dagli altri conviventi e rimanendo nella propria stanza con la porta chiusa in attesa dell'eventuale trasferimento in ospedale.

**2.2. Ordinanza contingibile e urgente n. 2 del 26 febbraio 2020 («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Con la seconda ordinanza presidenziale, sentiti il Sindaco di Palermo, l'Assessore regionale per l'Istruzione e la Formazione professionale, l'Assessore regionale per gli Enti Locali e la Funzione Pubblica e l'Assessore regionale per la Salute, si è preso atto della necessità di garantire una maggiore uniformità ed efficacia delle misure di prevenzione, di contenimento e di monitoraggio da adottare sul territorio regionale.

A tal fine, è stata disposta la costituzione di un «*Coordinamento per le attività necessarie per il contenimento della diffusione del COVID-19 della Presidenza della Regione Siciliana*», diretto dal Presidente della Regione e composto dai rappresentanti del Dipartimento della Protezione civile (con compiti di segreteria), del Dipartimento per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico, del Dipartimento per la Pianificazione strategica, del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione professionale, Dipartimento della Famiglia e delle politiche sociali, del Dipartimento del turismo, dello sport e dello spettacolo, del Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana, del Dipartimento delle attività produttive, del Dipartimento delle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti, del Dipartimento delle Autonomie Locali, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) - Sicilia, dell'Unione regionale delle Province siciliane, dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera, del Referente regionale delegato dal MIUR e delle Prefetture.

Il provvedimento in questione ha stabilito che gli enti locali che intendono adottare specifiche ordinanze per gestire l'emergenza epidemiologica in atto sono tenuti a raccordarsi preventivamente con gli organi del Coordinamento. A tal fine l'azione di raccordo può avvenire anche tramite l'Anci-Sicilia ovvero il Dipartimento regionale della Protezione civile.

Inoltre, l'ordinanza presidenziale in questione ha disposto, nel territorio della Provincia di Palermo, e fino al 2 marzo 2020, lo svolgimento di attività di pulizia e di disinfezione straordinarie per asili nido, scuole di ogni ordine e grado ed Enti di formazione esercenti l'attività educativa, con conseguente inibizione all'accesso di tali strutture per gli studenti.

**2.3. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 3 e 4 dell'8 marzo 2020 («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

I provvedimenti di cui si discorre, dopo aver richiamato il d.P.C.M. dell'8 marzo 2020, recante «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», che ha dettato specifiche misure di contenimento della diffusione del virus all'interno della Regione Lombardia e nelle Province di Modena, Parma, Piacenza,

Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanocusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, hanno introdotto ulteriori disposizioni relative al monitoraggio di coloro che hanno fatto rientro in Sicilia dopo aver soggiornato o sostato nelle zone a maggior rischio epidemiologico indicate dall'O.M.S. o nelle zone rosse del territorio italiano.

In particolare, è stato imposto a chiunque abbia fatto ingresso nella Regione nei quattordici giorni antecedenti alla data dell'8 marzo 2020 l'obbligo di comunicare tale circostanza al Comune, al Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria competente per territorio, nonché al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta, e di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per un periodo di 14 giorni.

In aggiunta a tali prescrizioni, è stato imposto ai concessionari dei servizi di trasporto aereo, ferroviario e navale l'obbligo di acquisire e mettere a disposizione delle Forze dell'Ordine, del Coordinamento istituito presso la Presidenza della Regione, dei Comuni e delle A.S.P. territorialmente competenti i nominativi dei viaggiatori provenienti dalle predette zone rosse e con destinazione aeroporti, porti e stazioni ferroviarie della Regione.

Sull'interno territorio siciliano è stata disposta, inoltre, la chiusura di piscine, palestre e centri benessere.

#### **2.4. Ordinanza contingibile e urgente n. 5 del 13 marzo 2020 («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art.32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Con la quinta ordinanza regionale sono state recepite le disposizioni contenute nel d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, recante «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*», e sono state introdotte alcune misure necessarie a tutelare, da un lato, l'igiene, la salubrità e la sicurezza nei luoghi di lavoro e, dall'altro, a garantire il regolare funzionamento dei servizi di pubblica utilità<sup>5</sup>.

In particolare, in attuazione del punto 5) dell'art. 1 del predetto d.P.C.M.<sup>6</sup>, sono state fissate le seguenti prescrizioni relative alla programmazione dei servizi di trasporto pubblico su tutto il territorio regionale:

---

<sup>5</sup> Con riferimento al servizio di raccolta dei rifiuti urbani sul territorio regionale, si rinvia all'ordinanza presidenziale n. 1/Rif del 27 marzo 2020, con la quale è stato disposto il ricorso temporaneo ad una forma speciale di gestione in grado di assicurare la regolare attività del ciclo integrato dei rifiuti e la salvaguardia dell'ambiente e della salute dei lavoratori e dei cittadini durante l'emergenza epidemiologica.

<sup>6</sup> La disposizione citata ha prescritto espressamente che: «*Il Presidente della Regione, con ordinanza di cui all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, può disporre la programmazione del servizio erogato dalle Aziende del Trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali*».

1. L'obbligo per gli esercenti servizi di trasporto pubblico locale di linee extraurbane su gomma di assicurare i propri servizi di trasporto unicamente nelle fasce orarie 5.30/9.00 - 13.30/16.00, utilizzando mezzi quantitativamente adeguati a soddisfare le esigenze di mobilità dell'utenza ed a garantire la distanza di sicurezza tra passeggeri di almeno un metro. Gli stessi esercenti provvedono ad assicurare con le medesime modalità, in relazione alle esigenze dell'utenza, l'erogazione dei propri servizi anche nella fascia oraria 17.00/19.00;
2. L'obbligo per gli esercenti servizi di trasporto pubblico locale urbano di assicurare i propri servizi limitatamente alla fascia oraria 6.00/21.00;
3. L'obbligo per gli esercenti servizi di trasporto pubblico locale di linea che effettuano collegamenti a mezzo navi-traghetto con le isole minori della Regione di attenersi alle puntuali misure di prevenzione indicate nella documentazione allegata all'ordinanza e di acquisire, all'atto dell'emissione del biglietto di passaggio (o del titolo di viaggio equipollente), l'autocertificazione per gli spostamenti delle persone fisiche prescritta dall'art.1, comma 1, del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020 e dall'articolo 1, comma 1, del d.P.C.M. del 9 marzo 2020;
4. L'obbligo per le società esercenti servizi di navigazione di rispettare il «Protocollo per la messa in sicurezza della continuità del traghettamento dello Stretto di Messina», stilato e firmato dalle società stesse, al fine di assicurare i servizi di traghettamento dello Stretto di Messina necessari per l'approvvigionamento di beni e la mobilità delle persone autorizzate;
5. L'obbligo di effettuare la disinfezione giornaliera dei treni regionali e di tutti i mezzi del trasporto pubblico locale via terra, urbano ed extraurbano, e via mare.

L'ordinanza in esame ha previsto, inoltre, l'istituzione, da parte del Dipartimento per le attività sanitarie e dell'Osservatorio epidemiologico dell'Assessorato regionale della Salute, di nuovi presidi sanitari presso i porti di Palermo, Messina, Milazzo, Trapani e Porto Empedocle, per intensificare il controllo dei passeggeri diretti o provenienti dalle isole minori.

Con riferimento alle prescrizioni relative all'ingresso all'interno del territorio della Regione, sono state estese a tutti i soggetti residenti o domiciliati in Sicilia che vi abbiano fatto rientro, a prescindere dal luogo di partenza, gli obblighi di comunicazione e di permanenza domiciliare con isolamento fiduciario per 14 giorni di cui alle ordinanze nn. 3 e 4 dell'8 marzo 2020, nonché l'obbligo di registrarsi presso il

sito *web* [www.siciliacoronavirus.it](http://www.siciliacoronavirus.it)<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda il funzionamento della filiera sanitaria e di quella agro-alimentare, è stato previsto per le imprese della grande distribuzione l'obbligo di predisporre nelle aree di stoccaggio specifici servizi igienici, anche amovibili, per assistere gli autotrasportatori. L'ingresso ai mercati ittici e ortofrutticoli è stato limitato ai soli operatori commerciali dei rispettivi settori. Con riferimento ai mercati rionali, invece, è stata lasciata ai singoli Sindaci, verificate le condizioni di accessibilità e la possibilità di osservare tutte le misure precauzionali igienico-sanitarie vigenti, la decisione in merito alla prosecuzione delle attività alimentari esercitate all'aperto.

Per contrastare fenomeni di allarme sociale determinati dall'acquisto di ingiustificate quantità di beni alimentari, sanitari e farmaceutici, si è affidato ai responsabili dei relativi esercizi commerciali il compito di vigilare su eventuali episodi di accaparramento di prodotti.

Infine, per salvaguardare la salute del personale in servizio presso gli uffici dell'amministrazione regionale, l'ordinanza ha disposto le seguenti misure di prevenzione:

1. l'applicazione della modalità del c.d. "lavoro agile" (*smart working*) e delle «*Disposizioni per il personale dipendente*» impartite dall'Assessore regionale alle Autonomie Locali e alla Funzione Pubblica<sup>8</sup>;
2. l'adozione da parte dei responsabili di tutti gli uffici regionali di piani per la fruizione delle ferie residue dell'anno precedente maturate dal personale;
3. la pulizia e la disinfezione straordinaria delle sedi di tutti gli uffici e la chiusura al pubblico dei predetti locali, mantenendo ogni comunicazione con l'utenza attraverso i recapiti telefonici del personale o gli indirizzi di posta elettronica degli uffici.

È stata autorizzata l'adozione di analoghe misure da parte dei competenti organi degli uffici delle amministrazioni locali.

### **2.5. Ordinanza contingibile e urgente n. 6 del 19 marzo 2020 («*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica*»)**

In considerazione del repentino evolversi della situazione sanitaria e, in partico-

---

<sup>7</sup> Si noti, peraltro, che l'art. 5, comma 3, dell'ordinanza in questione ha esentato dai predetti obblighi di comunicazione e di permanenza domiciliare gli operatori sanitari e gli operatori dei servizi pubblici essenziali, tra i quali rientrano, come precisato con circolare n. 4 del 06/04/2020, i rappresentanti delle Forze armate e delle Forze dell'ordine, gli autotrasportatori necessari per assicurare la continuità della filiera agro-alimentare e sanitaria e il personale appartenente ai ruoli della Magistratura. Tali categorie di persone sono, tuttavia, tenute a sospendere la propria attività lavorativa nel caso di sintomatologia respiratoria o di esito positivo all'esame rinfaringeo.

<sup>8</sup> Cfr. note del 9 marzo 2020, n. 27519 e del 12 marzo 2020, n. 29231.

lare, dell'incremento considerevole del numero dei contagiati su tutto il territorio nazionale, la Regione ha ritenuto necessario adottare ulteriori misure di contrasto e di contenimento della diffusione del virus.

Tali disposizioni hanno inciso, segnatamente, sulla libertà di circolazione delle persone e sul libero svolgimento delle attività commerciali.

Nello specifico, al fine di evitare ogni forma di contatto sociale non strettamente necessario, l'ordinanza in questione ha stabilito che le uscite per gli acquisti essenziali, ad eccezione di quelle per l'acquisto di farmaci, devono essere limitate ad una sola volta al giorno e ad un solo componente del nucleo familiare.

È stata altresì vietata la pratica di ogni attività motoria e sportiva all'aperto, anche in forma individuale, mentre gli spostamenti con l'animale da affezione, per le esigenze fisiologiche di questo, sono stati consentiti esclusivamente in prossimità della propria abitazione.

Il provvedimento ha, inoltre, prescritto ai Comuni di provvedere la sanificazione delle strade dei centri abitati, degli edifici adibiti a uffici pubblici e degli edifici scolastici.

Con riferimento alle prescrizioni relative allo svolgimento di attività commerciali, sono stati introdotti:

1. il divieto per i venditori ambulanti al dettaglio di spostarsi tra diversi Comuni;
2. la chiusura domenicale di tutti gli esercizi commerciali non ancora sospesi, ad eccezione delle farmacie di turno e delle edicole;
3. il divieto di utilizzare apparecchi da intrattenimento e gioco nelle rivendite di tabacchi.

È stata, invece, rimessa ai Sindaci la decisione in merito alla rimodulazione dell'orario di apertura dei singoli esercizi commerciali, ad eccezione di quelli autorizzati alla vendita di prodotti alimentari e delle farmacie.

Infine, l'ordinanza ha istituito, presso la Presidenza della Regione, un'apposita linea telefonica dedicata alle comunicazioni con i Sindaci dell'isola, con l'evidente obiettivo di attuare un ulteriore e più immediato coordinamento delle misure amministrative adottate a livello locale.

#### **2.6. Ordinanza contingibile e urgente n. 7 del 20 marzo 2020 («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Con l'ordinanza in questione la Regione ha deciso di intensificare ulteriormente il monitoraggio sui soggetti che hanno fatto ingresso all'interno del territorio regionale e sui soggetti risultati positivi al Covid-19.

Con essa è stato prescritto, per tutti coloro che siano entrati in Sicilia a partire dal 14 marzo, l'obbligo di osservare la misura dell'isolamento fiduciario presso la propria residenza o domicilio con distanziamento dai propri congiunti e/o coabitanti, nonché di sottoporsi al test del tampone rinofaringeo a ridosso della conclu-

sione del periodo di quarantena.

Per rispondere all'esigenza operativa di effettuare un numero più elevato di tamponi, il Dirigente generale del Dipartimento delle Attività Sanitarie e dell'Osservatorio Epidemiologico dell'Assessorato regionale della Salute è stato autorizzato a pubblicare un apposito avviso pubblico per coinvolgere tutti quei laboratori di analisi accreditati che dispongono di attrezzature adeguate per svolgere gli accertamenti sanitari necessari, in conformità ai protocolli adottati dai laboratori regionali di riferimento.

Nell'ipotesi in cui venga accertata la positività al virus di soggetti posti in isolamento, questi ultimi hanno l'obbligo di comunicare tempestivamente al Dipartimento di prevenzione dell'Azienda Sanitaria Provinciale competente per territorio anche i nominativi dei propri conviventi, i quali sono obbligati in egual misura ad osservare la permanenza domiciliare per 14 giorni dalla data di accertamento della positività dell'interessato ed a sottoporsi, al termine della quarantena, all'esame del tampone. Tali prescrizioni non sono applicate, tuttavia, nel caso in cui il convivente appartenga alle Forze armate, alle Forze dell'ordine o al servizio sanitario e non possa svolgere la propria attività lavorativa in modalità agile.

L'ordinanza ha precisato, inoltre, che la sottoposizione al test del tampone del personale sanitario del Servizio sanitario regionale avviene dando priorità, nell'ordine, al personale ospedaliero coinvolto nell'emergenza Covid-19, al personale dell'emergenza sanitaria, ai medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, personale dei presidi di continuità assistenziale e al personale delle Direzioni strategiche aziendali.

È stato infine previsto, nei confronti dei laboratori di analisi accreditati che abbiano praticato esami non autorizzati secondo le linee guida dettate dall'Istituto Superiore di Sanità, l'avvio del procedimento amministrativo di decadenza dall'accreditamento.

### **2.7. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 8, 9 e 10 del 23 marzo 2020 («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

I tre provvedimenti in questione hanno cercato di fornire una rapida ed efficace risposta a due specifiche situazioni di assoluta emergenza: da un lato, l'esplosione del numero dei contagiati all'interno dei territori comunali di Agira (EN), Salemi (TP) e Villafrati (PA)<sup>9</sup>; dall'altro, l'insufficienza di strutture di assistenza idonee a ricevere i soggetti sottoposti alla misura dell'isolamento fiduciario.

Nello specifico, in considerazione della gravità della situazione sanitaria delineata nei Comuni sopra richiamati, le ordinanze nn. 8 e 9 hanno disposto, a partire

---

<sup>9</sup> Alla data dell'ordinanza, secondo i dati comunicati dalle A.S.P. territorialmente competenti, risultavano: 9 cittadini positivi al virus e 6 con sintomi virali in attesa del risultato dell'esame rinfaringeo nel Comune di Agira; 15 cittadini positivi al virus e 21 con sintomi virali in attesa dell'esito dell'esame nel Comune di Salemi; 62 cittadini positivi al virus nel Comune di Villafrati.



dal 24 marzo e fino al 15 aprile 2020:

1. il divieto di accesso e di allontanamento dal territorio comunale, con mezzi pubblici e/o privati, da parte di ogni soggetto ivi presente, ad eccezione *«del transito in ingresso ed in uscita dal territorio comunale per gli operatori sanitari e socio-sanitari, per il personale impegnato nell'assistenza alle attività inerenti all'emergenza, nonché per gli esercenti le attività consentite sul territorio e quelle strettamente strumentali alle stesse, con obbligo di utilizzo di dispositivi di protezione individuale»*;
2. la sospensione di ogni attività amministrativa svolta dagli uffici pubblici dei predetti Comuni, ad eccezione di quelle relative all'erogazione di servizi pubblici essenziali e di pubblica utilità.

Con l'ordinanza n. 10, invece, è stato attribuito direttamente alle A.S.P. del territorio regionale il compito di individuare le strutture alberghiere da utilizzare per lo svolgimento del periodo di isolamento dei pazienti, scegliendole tra quelle indicate in un apposito elenco predisposto dalla Regione. Ai fini della selezione, è stata attentamente valutata la disponibilità delle strutture ad utilizzare i propri locali per fini sanitari e assistenziali per un periodo non inferiore a 30 giorni e a sottoscrivere con le A.S.P. territorialmente competenti un'apposita convenzione<sup>10</sup>.

Le predette Aziende sanitarie sono state incaricate di provvedere anche alla sistemazione adeguata dei pazienti all'interno dei locali predisposti dai soggetti selezionati, sostenendo ogni onere economico relativo all'esecuzione dell'intero progetto.

### **2.8. Ordinanza contingibile e urgente n. 11 del 25 marzo 2020 e relative Istruzioni applicative ed interpretative del 26 marzo 2020 (*«Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»*)**

Con tale ordinanza la Regione è intervenuta per modificare le prescrizioni impartite con i provvedimenti nn. 8 e 9 del 23 marzo 2020, in considerazione del preoccupante aumento del numero dei contagiati all'interno di quei Comuni precedentemente individuati come "zone rosse" (Agira, Salemi, Villafrati)<sup>11</sup>.

Con l'obiettivo di rimuovere le ambiguità lessicali che hanno caratterizzato le prevenienti misure di contenimento, il provvedimento in questione ha chiarito che il divieto di accesso e di allontanamento dai predetti territori non trova applicazione esclusivamente *«per gli operatori sanitari e socio-sanitari, per il personale impegnato nell'assistenza alle attività inerenti all'emergenza, nonché esclusivamente per l'ingresso e l'uscita*

<sup>10</sup> Cfr. avviso del Dipartimento per la Pianificazione Strategica dell'Assessorato della Salute del 24 marzo 2020, che stabilisce le indicazioni generali alle quali le A.S.P. e le strutture recettizie dovranno attenersi al momento della sottoscrizione delle singole convenzioni.

<sup>11</sup> Infatti, alla data del 25 marzo 2020, la situazione nei predetti Comuni era la seguente: per il Comune di Agira, 16 cittadini contagiati e 10 in attesa di risultato dell'esame; per il Comune di Salemi, 15 cittadini contagiati e 17 in attesa di risultato; per il Comune di Villafrati, 69 cittadini contagiati.

*di prodotti alimentari, di prodotti sanitari e di beni e/o servizi essenziali. Inoltre, è consentito il transito, in entrata ed in uscita, dei residenti o domiciliati (anche di fatto) nei Comuni interessati, esclusivamente per garantire le attività necessarie per la cura e l'allevamento degli animali, nonché per le attività imprenditoriali non differibili in quanto connesse al ciclo biologico di piante».*

Peraltro, in data 26 marzo 2020, in ragione delle richieste di chiarimenti presentate alla Presidenza della Regione dalle Prefetture e dalle imprese di produzione e distribuzione di prodotti alimentari con sede in tali Comuni, si è ritenuto necessario fornire ulteriori istruzioni interpretative relative alle prescrizioni fissate dall'ordinanza n. 11.

In tal modo è stato chiarito che la produzione e distruzione di prodotti alimentari, compresa la filiera dell'approvvigionamento delle materie prime, deve essere considerata un'attività di primaria rilevanza per tutto il territorio regionale e, in quanto tale, deve essere garantita anche all'interno dei Comuni maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica.

Si è precisato, inoltre, che *«le attività imprenditoriali non differibili in quanto connesse al ciclo biologico di piante escludono tutte le attività per uso domestico e/o personale»* e che *«il transito in entrata nei Comuni interessati è consentito “per la cura e l'allevamento degli animali” ai “domiciliati (anche di fatto)”, dovendosi quindi includere anche i soggetti provenienti da altri Comuni purché abbiano nei territori interessati animali da accudire».*

Come pare evidente, si tratta di interventi determinati dalla scarsa chiarezza espositiva dei precedenti provvedimenti regionali, circostanza che induce a riflettere sull'importanza, anche (e forse soprattutto) in periodi di emergenza, della certezza delle regole giuridiche.

### **2.9. Ordinanza contingibile e urgente n. 12 del 29 marzo 2020 («Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Accertata l'esponentiale crescita del numero dei contagiati anche all'interno del Comune di Troina (EN)<sup>12</sup>, il provvedimento in questione ha disposto l'applicazione all'interno di tale territorio, fino al 15 aprile 2020, delle medesime misure restrittive adottate per i Comuni di Agira, Salemi e Villafrati tramite l'ordinanza n. 11 del 25 marzo 2020.

### **2.10. Ordinanza contingibile e urgente n. 13 del 1° aprile 2020 («Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»)**

Con tale provvedimento la Regione è intervenuta per modificare parzialmente la precedente ordinanza n. 6 del 19 marzo 2020, le cui disposizioni, per quanto non derogate, sono rimaste pienamente efficaci.

---

<sup>12</sup> Alla data del provvedimento regionale, i competenti uffici dell'A.S.P. hanno comunicato la presenza di 94 cittadini contagiati nel territorio comunale.

In primo luogo, con riferimento alle *«misure urgenti per il contenimento del contagio»*, è stato precisato che il divieto di compiere attività motoria e sportiva all'aperto deve trovare applicazione anche in relazione alle attività motorie svolte dai minori accompagnati da genitori.

Tale precisazione è risultata necessaria a seguito della circolare del Ministero dell'Interno n. 15350/117 del 31 marzo 2020, con la quale è stata riconosciuta, a livello nazionale, la possibilità per i genitori di svolgere una breve passeggiata insieme ai propri figli minori, seppur rimanendo in prossimità della propria abitazione.

In secondo luogo, in deroga al divieto appena richiamato, il provvedimento ha stabilito che *«è consentito, in caso di necessità, alle persone affette da disabilità intellettive e/o relazionali, con l'assistenza di un accompagnatore, svolgere una breve passeggiata giornaliera in prossimità della propria residenza o domicilio»*.

Si tratta, invero, di una decisione adottata a seguito delle istanze presentate da alcune associazioni di cura e assistenza delle persone affette da disabilità; enti che hanno evidenziato, segnatamente, che lo svolgimento di una regolare attività motoria è essenziale per la tutela dell'equilibrio psicofisico dei soggetti in questione.

### **2.11. Ordinanza contingibile e urgente n. 14 del 3 aprile 2020**

Con il d.P.C.M. del 1 aprile 2020, recante *«Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»* sono state prorogate, dal 3 aprile al 13 aprile 2020, l'efficacia delle misure introdotte dai precedenti d.P.C.M. dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020, nonché quelle adottate con ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo 2020 e con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, del 28 marzo 2020.

Con l'ordinanza in questione la Regione è intervenuta, da un lato, per recepire integralmente le nuove disposizioni dettate dai richiamati provvedimenti nazionali, dall'altro, per operare un effettivo coordinamento tra questi ultimi e le misure emergenziali precedentemente decise a livello regionale.

Nello specifico, al fine di realizzare il predetto coordinamento, il provvedimento ha sancito espressamente che *«tutte le Ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione devono intendersi abrogate dalla presente Ordinanza, ad eccezione delle Ordinanze n. 5 del 13.3.2020, n. 7 del 20.3.2020 (con la sola esclusione dell'articolo 3, comma 5, che è abrogato) e n. 10 del 23.3.2020, le cui disposizioni devono continuare ad intendersi vigenti e con scadenza prorogata fino al 13 aprile 2020»*.

Sono state confermate, invece, le misure più restrittive stabilite all'interno dei Comuni di Agira, Salemi, Villafrati e Troina e sono stati ribaditi il divieto di effettuare attività motoria e sportiva all'aperto - salvo che per le persone affette da disabilità intellettive e/o relazionali, le quali possono continuare a svolgere, con l'assistenza di un accompagnatore, una breve passeggiata giornaliera in prossimità della propria abitazione - e la chiusura domenicale di tutti gli esercizi commerciali autorizzati, ad eccezione delle farmacie di turno e delle edicole.

## 2.12. Ordinanza contingibile e urgente n. 15 dell'8 aprile 2020

In considerazione del rischio di spostamenti non autorizzati e di diffusione del contagio durante le festività pasquali, la Regione ha dettato una serie di misure ulteriori:

1. è stato ribadito il divieto di fruizione di parchi, ville, boschi, giardini e il divieto di effettuare “gite fuori porta” o trasferimenti nelle seconde case;
2. è stato imposto agli operatori degli esercizi commerciali di vendita e distribuzione di generi alimentari l'uso della mascherina protettiva e dei guanti o, in alternativa a questi, il frequente lavaggio delle mani con detergente disinfettante;
3. è stato prescritto, in tutti i luoghi in cui non sia possibile mantenere la distanza di sicurezza di un metro tra le persone, l'obbligo di coprire naso e bocca con la mascherina o con altro adeguato accessorio.

Con riferimento agli spostamenti via mare dei passeggeri da Messina per Villa San Giovanni e Reggio Calabria e viceversa, l'ordinanza in questione ha precisato, inoltre, che tali spostamenti sono consentiti esclusivamente agli appartenenti alle Forze dell'Ordine e alle Forze Armate, agli operatori sanitari pubblici e privati, ai lavoratori pendolari, nonché *«per comprovati motivi di gravità e urgenza»*. È stato ordinato, altresì, al Coordinatore dell'Unità di crisi sanitaria della Città metropolitana di Messina, di concerto con l'A.S.P. territorialmente competente, di intensificare i controlli sanitari all'approdo delle persone sul territorio regionale, anche tramite l'assunzione di nuovi medici da porre nella disponibilità dei turni di sorveglianza organizzati dall'Azienda sanitaria.

## 2.13. Ordinanza contingibile e urgente n. 16 dell'11 aprile 2020

Il d.P.C.M. del 10 aprile 2020, recante *«Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»*, ha dichiarato la cessazione dell'efficacia, a partire dal 14 aprile 2020, delle misure restrittive introdotte dai d.P.C.M. dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020 e del 1° aprile 2020.

Alla luce del nuovo quadro normativo dettato a livello statale, la Regione ha disposto la proroga dell'efficacia, fino al 3 maggio 2020, delle disposizioni contenute nelle ordinanze n. 5 del 13 marzo 2020, n. 7 del 20 marzo 2020 (con la sola esclusione dell'articolo 3, comma 5), n. 10 del 23 marzo 2020 e dell'articolo 3 della ordinanza n. 14 del 3 aprile 2020 (cioè delle speciali misure restrittive disposte per i territori dei quattro focolai siciliani).

Sono stati confermati, per il resto, il divieto di effettuare attività motoria e sportiva all'aperto, la chiusura domenicale di tutti gli esercizi commerciali ancora autorizzati (ad eccezione delle farmacie di turno e delle edicole), il divieto di spostamento nelle seconde case e l'obbligo di indossare la mascherina per gli operatori degli esercizi di vendita e distribuzione di generi alimentari.

## 2.14. Ordinanza contingibile e urgente n. 17 del 18 aprile 2020

Con tale ordinanza la Regione ha ritenuto opportuno procedere ad una prima attenuazione dei divieti e delle prescrizioni fissati sul proprio territorio, seppur confermando l'efficacia delle misure adottate con il d.P.C.M. del 10 aprile 2020.

Nello specifico, in conformità alle prescrizioni dell'art. 2, comma 12, del decreto appena richiamato<sup>13</sup>, il provvedimento ha stabilito che è consentita l'attività non imprenditoriale necessaria per la conduzione di terreni agricoli e per la cura degli animali, sebbene tale occupazione possa essere svolta da un solo componente del nucleo familiare, ovvero da un soggetto all'uopo delegato, e nei soli giorni feriali. È stata, altresì, autorizzata la manutenzione delle aree verdi e naturali, sia pubbliche che private.

Con riferimento alla mobilità delle persone, è stato consentito lo svolgimento in forma individuale di attività motoria in prossimità della propria abitazione ed è stata confermata la possibilità, per le persone affette da disabilità intellettive e/o motorie, di effettuare, con l'assistenza di un accompagnatore, un'uscita giornaliera di breve durata e in prossimità della propria abitazione.

Con specifico riguardo allo svolgimento delle attività produttive, sono stati autorizzati sia il servizio di consegna a domicilio dei prodotti alimentari e dei combustibili per uso domestico, anche di domenica e nelle giornate del 25 aprile e del 1° maggio<sup>14</sup>, sia le attività di manutenzione, montaggio e allestimento degli stabilimenti balneari e di pulizia della spiaggia di pertinenza degli stessi.

Sono rimaste ferme, invece, le precedenti disposizioni in materia di prevenzione sanitaria adottate nei confronti di coloro che fanno ingresso in Sicilia e di coloro che risultano positivi all'esame del tampone rinofaringeo<sup>15</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda l'attraversamento dello Stretto di Messina da parte di lavoratori pendolari, l'ordinanza ha stabilito per questi ultimi l'obbligo di compilare un apposito modello e di trasmetterlo via mail al Dipartimento regionale della Protezione civile, che restituirà al mittente la dichiarazione inviata con il "visto" di

---

<sup>13</sup> Art. 2, comma 12, del d.P.C.M. del 10 aprile 2020 ha disposto infatti che: *«per le attività produttive sospese, è ammesso, previa comunicazione al Prefetto, l'accesso ai locali aziendali di personale dipendente o terzi delegati per lo svolgimento o di attività di vigilanza, attività conservative e di manutenzione, gestione dei pagamenti nonché attività di pulizia e sanificazione».*

<sup>14</sup> Autorizzazione che deve ritenersi estesa anche alla consegna a domicilio dei prodotti dei servizi di ristorazione, come precisa la Circolare n. 10 del 24 aprile 2020.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 11 dell'ordinanza, le categorie dei lavoratori esentati dall'osservanza degli obblighi di comunicazione e di isolamento domiciliare sono state individuate nelle seguenti: a) operatori sanitari pubblici e privati e quelli dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146; b) appartenenti alle Forze dell'ordine, alle Forze armate, il personale appartenente ai ruoli della Magistratura, i titolari di cariche parlamentari e di governo; c) autotrasportatori e personale delle imprese che assicurano la continuità della filiera agro-alimentare e sanitaria; d) lavoratori pendolari e gli equipaggi dei mezzi di trasporto. Nel caso di sintomatologia respiratoria o esito positivo all'esame del tampone, tali categorie di soggetti hanno l'obbligo di sospendere la propria attività lavorativa e di provvedere ad informare immediatamente il Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria provinciale territorialmente competente, restando in isolamento presso la propria residenza/domicilio fino a nuove indicazioni.

autorizzazione. Tale documento, che deve essere esibito al momento dell'imbarco al personale addetto ai controlli, deve essere inviato, a cura dell'interessato, anche al Comune di residenza e alla Prefettura di Messina.

### **2.15. Ordinanza contingibile e urgente n. 18 del 30 aprile 2020**

Con l'ordinanza in questione, valida dal 4 maggio al 17 maggio 2020, il Presidente della Regione ha continuato ad attuare una politica di allentamento delle restrizioni precedentemente stabilite in considerazione del miglioramento della situazione sanitaria all'interno dell'Isola. Nello specifico, si è disposto che:

1. tutte le precedenti ordinanze regionali perdono efficacia a partire dal 4 maggio 2020, rimanendo in vigore esclusivamente le disposizioni esplicitamente richiamate dall'ordinanza n. 18;
2. nel territorio regionale trovano piena applicazione le nuove misure disposte dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020 recante «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*»;
3. le disposizioni per l'ingresso e l'uscita dal territorio della Regione Siciliana restano invariate e sono disciplinate dal decreto n. 183 del 29 aprile 2020 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, anche con riferimento agli spostamenti dei passeggeri via mare da Messina per Villa San Giovanni e Reggio Calabria<sup>16</sup>;
4. è consentita, nei giorni feriali, l'attività non imprenditoriale necessaria per la conduzione di terreni agricoli e per la cura degli animali, nonché la manutenzione delle aree verdi e naturali;
5. con riferimento alla cura di persone con disabilità, in conformità all'art. 8 del citato d.P.C.M. del 26 aprile, l'Assessorato regionale della Salute è autorizzato ad assumere i provvedimenti necessari in ordine alla riapertura dei centri semiresidenziali e delle altre strutture destinate ad erogare prestazioni socio-assistenziali alle persone disabili, nel rispetto di adeguati protocolli sanitari;
6. è consentita, altresì, l'attività di tolettatura degli animali, purché il servizio sia svolto previo appuntamento e attraverso misure di protezione individuale e di distanziamento interpersonale;
7. sono consentiti, nell'ambito del territorio della Regione e nei giorni feriali, gli spostamenti individuali o familiari finalizzati al trasferimento presso

---

<sup>16</sup> Si segnala, peraltro, che tale decreto interministeriale, in deroga all'art. 1, comma 1, lett. a), ultimo periodo, del citato d.P.C.M. del 26 aprile nella parte in cui ha sancito che «*in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza*», ha continuato a consentire l'accesso nell'isola esclusivamente «*agli appartenenti alle Forze dell'ordine e alle Forze armate, agli operatori sanitari pubblici e privati, ai lavoratori pendolari o per comprovate esigenze di lavoro, gravi motivi di salute e situazioni di necessità*». Tuttavia, con l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dal d.M. del 5 maggio 2020, n. 194, la suddetta limitazione al rientro nel territorio regionale è stata successivamente eliminata.

- le abitazioni diverse da quella principale;
8. è attribuita ai Sindaci la facoltà di decidere in ordine all'apertura dei cimiteri;
  9. è consentita l'attività sportiva in forma individuale, anche lontano dalla propria abitazione, seppur nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale; è, inoltre, autorizzata la ripresa delle attività dei circoli, delle società e delle associazioni sportive, purché in luoghi aperti e dopo aver comunicato tale ripresa al Dipartimento di prevenzione dell'Azienda Sanitaria Provinciale competente per territorio;
  10. è confermata, invece, la chiusura domenicale di tutti gli esercizi commerciali autorizzati, fatta eccezione per le farmacie e per le edicole; rimane, tuttavia, consentito il servizio di consegna a domicilio e di asporto dei prodotti alimentari, nonché dei combustibili per uso domestico e per riscaldamento;
  11. rimangono, altresì, in vigore gli obblighi di comunicazione, di isolamento domiciliare e di sottoposizione al tampone rinofaringeo al termine della quarantena per tutti coloro che rientrano in Sicilia, salvo che per quelle categorie di soggetti già indicate nella precedente ordinanza n. 17;
  12. con riferimento al monitoraggio dei nuovi casi di contagio, in conformità al decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020, ai Direttori generali delle Aziende del Sistema sanitario regionale è affidato il compito di inserire, entro 24 ore dalla diagnosi, tutti i nuovi casi positivi registrati nella piattaforma di sorveglianza nazionale istituita presso l'Istituto Superiore di Sanità;
  13. rimangono in vigore, infine, le convenzioni stipulate dalle A.S.P. con le strutture alberghiere ai sensi dell'ordinanza n. 10 del 23 marzo 2020.

#### **2.16. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 19 e 20 del 1° maggio 2020**

Con le predette ordinanze, oltre a correggere alcuni refusi contenuti nel precedente provvedimento, la Regione ha stabilito, sentiti i Sindaci dei Comuni di Agira, Salemi, Troina e Villafrati, di abrogare anche le misure limitative degli spostamenti e delle attività produttive precedentemente disposte all'interno dei predetti territori comunali.

Al loro interno, di conseguenza, a partire dal 4 maggio 2020 hanno trovato applicazione tutte le nuove disposizioni dettate con l'ordinanza n. 18 del 30 aprile.

#### **2.17. Ordinanza contingibile e urgente n. 21 del 17 maggio 2020**

Accertato che l'andamento epidemiologico nel territorio regionale è di livello relativamente "basso" e che, con l'adozione del nuovo d.P.C.M. del 17 maggio 2020, rubricato «*Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», sono state individuate nuove linee guida applicabili per prevenire e

ridurre il rischio di contagio nelle diverse attività economiche autorizzate ai sensi del nuovo d.l. 16 maggio 2020, n. 33<sup>17</sup>, la Regione è intervenuta per dettare le seguenti disposizioni:

1. tutte le precedenti ordinanze regionali perdono efficacia a partire dal 18 maggio 2020, rimanendo in vigore esclusivamente le disposizioni esplicitamente richiamate dall'ordinanza n. 21;
2. sono consentite nel territorio regionale tutte le attività economiche e produttive contemplate dal predetto d.P.C.M., seppur nel rispetto delle misure di prevenzione stabilite sia da quest'ultimo sia dalle «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» del 16 maggio 2020 approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;
3. sono in ogni caso vietati gli assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico ed è confermata la chiusura al pubblico nei giorni domenicali e festivi di tutti gli esercizi commerciali autorizzati<sup>18</sup>, fatta eccezione per le farmacie, le edicole, i bar, la ristorazione ed i fiorai. Peraltro, al fine di avviare le proprie attività e di garantire i relativi servizi al pubblico, tenuto conto delle evenienze determinate dal ridotto numero di soggetti autorizzati ad entrare nei locali pubblici, i titolari di esercizi commerciali sono autorizzati a prolungare l'orario di apertura della propria attività (comunque non oltre le ore 23:30), ovvero rinunciare al giorno di chiusura settimanale;
4. in relazione alla mobilità delle persone, vengono meno le precedenti limitazioni legate allo spostamento infraregionale, mentre restano in vigore le precedenti restrizioni relative alla possibilità di spostarsi al di fuori del territorio regionale e di attraversare lo Stretto di Messina, nonché i precedenti obblighi di informazione e di isolamento fiduciario per tutti coloro che rientrano in Sicilia;
5. con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale, è consentito l'ingresso dei passeggeri nella misura massima del 40% dei posti omologati e comunque garantendo il rispetto della distanza interpersonale minima tra gli stessi;
6. in relazione allo svolgimento di attività sportive, è confermata la riapertura di palestre e piscine, seppur a condizione che siano rispettate le Linee guida sanitarie dettate in materia e, in particolare, la misura del distanziamento interpersonale;

---

<sup>17</sup> Si tratta, in particolare, di attività di ristorazione, attività turistiche, strutture ricettive, servizi alla persona, commercio al dettaglio, commercio al dettaglio su aree pubbliche, uffici aperti al pubblico, piscine, palestre, manutenzione del verde, musei, parchi archeologici, archivi storici e biblioteche. Ai sensi del citato d.l. n. 33/2020, inoltre, le Regioni sono state autorizzate ad avviare ulteriori attività produttive rispetto a quelle indicate dai provvedimenti nazionali, seppur nel rispetto dei medesimi protocolli sanitari.

<sup>18</sup> La riapertura domenicale di tali attività è stata successivamente disposta, a partire dal 7 giugno, con la circolazione regionale del 5 giugno 2020, n. 20.



7. infine, è introdotto l'obbligo di utilizzare la mascherina o altro strumento di copertura di naso e bocca in tutti i luoghi pubblici e aperti al pubblico. Prescrizione che non trova applicazione, invece, nei confronti dei bambini al di sotto dei sei anni e dei soggetti affetti da forme di disabilità che ne rendono incompatibile l'uso.

#### **2.18. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 22 e 23 del 2 e 3 giugno 2020**

Con tale provvedimento la Regione ha recepito all'interno del proprio territorio le ulteriori indicazioni contenute nelle «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» del 25 maggio 2020 approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Inoltre, con riferimento alle prevenienti misure restrittive della mobilità personale, l'ordinanza ha stabilito che, a partire dal 3 giugno, gli spostamenti interregionali non sono più soggetti ad alcuna limitazione, fermo restando l'osservanza delle eventuali misure di contenimento del contagio decise con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute.

Inoltre, per rispondere al conseguente aumento della domanda di mobilità, l'ordinanza n. 23 ha stabilito, con riferimento agli esercenti dei servizi pubblici di trasporto extraurbano, la necessità di assicurare almeno il 60% del volume delle prestazioni previste dai contratti di servizio stipulati con la Regione Siciliana.

#### **2.19. Ordinanza contingibile e urgente n. 24 del 6 giugno 2020**

In considerazione dell'inizio della stagione balneare, e del conseguente aumento del numero dei visitatori all'interno del territorio regionale, l'ordinanza in questione ha disposto l'adozione di alcuni adeguamenti necessari a contenere il rischio di diffusione virale.

In primo luogo, è stata stabilita una nuova procedura di registrazione obbligatoria (sul sito [www.siciliasicura.com](http://www.siciliasicura.com)) per tutti coloro che, non residenti o domiciliati in Sicilia, vi facciano ingresso nel periodo compreso tra l'8 giugno e il 30 settembre 2020.

Sul piano organizzativo, il Dipartimento regionale della Protezione civile è stato incaricato di coordinare le attività del servizio di *call center* regionale, affinché venisse fornita la necessaria assistenza informativa sui contenuti del protocollo sanitario vigente nell'Isola. Tale amministrazione è stata, altresì, incaricata di monitorare il complessivo flusso degli ingressi durante la stagione estiva e di predisporre un apposito report settimanale sull'andamento della situazione.

In secondo luogo, al fine di assicurare un livello adeguato di prestazioni sanitarie nel periodo stagionale in questione, l'ordinanza ha disposto l'istituzione, da parte dell'Assessorato regionale della Salute, di apposite Unità Sanitarie di Continuità Assistenziale Turistica (U.S.C.A.T.).

Nello specifico, queste ultime, presenti in ogni provincia, sono state chiamate a svolgere compiti di verifica, presa in carico ed assistenza dei casi sospetti di Covid-19 registrati tra i soggetti non residenti sul territorio regionale, con la precisazione

che, in ipotesi di accertata positività di questi ultimi, le strutture necessarie per lo svolgimento del periodo di isolamento domiciliare, ove non fossero richieste cure ospedaliere, sono fornite dalla Regione Siciliana senza oneri a carico dell'interessato.

### **2.20. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 25 e 26 del 13 giugno e del 2 luglio 2020**

Con l'ordinanza n. 25 del 13 giugno 2020 la Regione è intervenuta per recepire all'interno del territorio nazionale sia il nuovo d. P.C.M. dell'11 giugno 2020, rubricato «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», sia le ulteriori misure di prevenzione indicate dalle nuove «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» dell'11 giugno 2020 approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome.

I predetti provvedimenti sono stati determinati, in particolare, dalla volontà di consentire, a partire dal 15 giugno<sup>19</sup>, una ripresa ancora più estesa delle attività economiche e sociali esercitate in epoca anteriore al verificarsi della pandemia, seppur nella necessaria osservanza degli appositi protocolli sanitari definiti a livello nazionale e regionale.

Inoltre, in ragione dell'ulteriore incremento delle esigenze dell'utenza, con l'ordinanza n. 26 del 2 luglio 2020 è stato stabilito il ripristino della regolare fruizione di tutti i servizi pubblici di trasporto, urbani ed extraurbani, sul territorio regionale, con la possibilità di occupare il 100% dei posti a sedere e in piedi per i quali il mezzo di trasporto è stato omologato.

### **2.21. Ordinanze contingibili e urgenti nn. 27 e 28 del 14 luglio 2020**

I provvedimenti in questione hanno esteso l'efficacia delle due ordinanze sopra richiamate, dal 15 luglio al 30 luglio 2020, specificando che in tale periodo troveranno applicazione anche le nuove «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» del 9 luglio 2020 dettate dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome, nonché gli specifici protocolli sanitari regionali relativi allo svolgimento di sport di contatto, all'erogazione dei servizi per l'infanzia e all'ingresso nelle discoteche.

Inoltre, in considerazione dell'aumento del numero degli arrivi sull'Isola da parte della popolazione migrante, al fine di assicurare il rispetto delle vigenti misure di prevenzione anche da parte di tali soggetti, la Regione ha disposto l'istituzione di apposite Aree speciali di controllo (A.S.C.) presso i porti in cui si sono registrati più sbarchi e presso i relativi hotspot, stabilendo al contempo il divieto di ingresso e di uscita dalle predette aree, ad eccezione degli operatori sanitari, socio-sanitari e delle Forze dell'ordine.

---

<sup>19</sup> La ripresa dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza è stata, invece, differita alla data del 22 giugno 2020.

Nello specifico, con l'ordinanza n. 28 è stato precisato che:

1. al momento dell'arrivo, tutti i migranti devono essere sottoposti a visita medica al fine di accertarne lo stato di salute; a tal fine, gli stessi devono permanere, per un periodo non inferiore a 14 giorni, a bordo della nave di arrivo (ove possibile) o a bordo delle navi "quarantena" fornite dall'Autorità nazionale competente.
2. qualora un soggetto presenti una sintomatologia riconducibile all'infezione da Covid-19, il personale medico provvede all'estrazione del suo RNA virale applicando il tampone rinofaringeo e, in attesa dell'esito dell'esame, il soggetto è posto in isolamento. In caso di esito positivo del tampone, lo stato di isolamento viene protratto e vengono applicate le prescrizioni stabilite dallo specifico protocollo sanitario regionale. In caso di esito negativo, invece, l'interessato prosegue il periodo di quarantena di 14 giorni e, al termine di questo, ripete l'esame diagnostico.
3. qualora il soggetto non presenti alcuna sintomatologia virale, il personale sanitario provvede a sottoporre quest'ultimo al test sierologico. Qualora l'esito di tale accertamento sia positivo, l'interessato è posto in regime di isolamento e sottoposto all'esame del tampone rinofaringeo; nel caso in cui anche l'esito di tale verifica sia positivo, il soggetto prosegue il regime di isolamento e si applica quanto disposto dal protocollo sanitario regionale; al contrario, nel caso in cui l'esito del tampone sia negativo, egli prosegue l'ordinario periodo di quarantena e, al termine di questo, ripete l'esame diagnostico.

Infine, per provvedere alla predisposizione delle attività sanitarie necessarie a garantire un efficiente trattamento della popolazione migrante, la Regione ha attribuito alle Prefetture competenti per territorio il compito di monitorare l'andamento degli sbarchi e di informare al riguardo il Dipartimento per le attività sanitarie dell'Assessorato regionale della Salute, nonché di informare il Dipartimento regionale della Protezione civile in ordine al trasferimento dei predetti soggetti all'interno dei centri di accoglienza presenti sull'Isola.

## **2.22. Ordinanza contingibile e urgente n. 29 del 30 luglio 2020**

Con tale ordinanza la Regione è tornata ad occuparsi del trattamento della popolazione migrante.

In particolare, dopo aver disposto la proroga dell'efficacia dell'ord. n. 28 del 14 luglio 2020 fino al 10 settembre 2020, il provvedimento in questione ha inteso adottare alcune misure organizzative particolari relative al trasferimento in sicurezza di tali soggetti dal porto di arrivo presso altre strutture di accoglienza.

Sul punto è stato precisato, infatti, che qualora il richiamato periodo di quarantena non possa essere svolto a bordo delle navi di arrivo o presso altre imbarcazioni, la Prefettura competente per territorio è incaricata di individuare un'ideale struttura per l'ospitalità temporanea degli interessati, chiedendo contestualmente al Ministero dell'Interno di attivare le procedure previste dalla legge per la distribu-

zione di questi sull'intero territorio nazionale.

In tali casi, l'esame del tampone rinofaringeo è effettuato all'interno della struttura di ricezione, salva comunque la possibilità di effettuare il test sierologico dell'individuo a bordo della nave di arrivo.

Per far fronte al conseguente incremento della richiesta di prestazioni sanitarie, il Dipartimento della pianificazione strategica dell'Assessorato regionale della Salute è stato, inoltre, autorizzato a bandire una specifica procedura di selezione, al fine di reperire i necessari profili professionali (psicologici, medici, infermieri etc.) da destinare alle strutture di accoglienza.

### **2.23. Ordinanza contingibile e urgente n. 30 del 31 luglio 2020**

Il provvedimento in questione ha disposto la proroga dell'efficacia delle precedenti ordinanze n. 25 del 13 giugno 2020 e n. 26 del 2 luglio 2020, dal 1° agosto al 10 settembre 2020, precisando che in tale periodo troveranno applicazione anche le nuove «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» del 9 luglio 2020 dettate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

### **2.24. Ordinanza contingibile e urgente n. 31 del 9 agosto 2020**

Con l'ordinanza in questione la Regione è intervenuta per introdurre nuove misure restrittive relative all'organizzazione di attività di svago all'interno di sale da ballo, discoteche e locali assimilati.

Sono state vietate, in particolare, tutte le attività esercitate al chiuso, mentre per quelle che hanno luogo in ambienti aperti si è stabilito che ciascun esercizio commerciale non potesse superare il limite massimo del 40% dell'afflusso di pubblico normalmente consentito e che gli utenti di tali strutture dovessero sempre indossare la mascherina.

Con riferimento alle notti dei giorni 14 e 15 agosto, si è precisato, inoltre, che ciascun esercente interessato ad organizzare eventi aperti al pubblico è obbligato a comunicare tale decisione, 48 ore prima dell'evento, al Comune e alla Prefettura competente per territorio. Le predette istituzioni sono state, di conseguenza, sollecitate a garantire adeguati controlli all'interno di tali locali e ad irrogare le sanzioni amministrative previste dalla legge.

Peraltro, ancora con riferimento al tema della gestione dei migranti sbarcati sull'Isola, l'ordinanza ha precisato come dovessero essere vietati tutti i centri di accoglienza o di quarantena eventualmente allestiti sotto forma di tendostrutture, nella consapevolezza dell'impossibilità di assicurare all'interno di queste ultime il rispetto dei protocolli sanitari definiti a livello nazionale e regionale. Si è precisato, altresì, che l'individuazione di ulteriori centri di accoglienza per migranti resta di competenza dell'autorità nazionale, previo parere dell'Azienda Sanitaria Provinciale competente per territorio.

### **2.25. Ordinanza contingibile e urgente n. 32 del 12 agosto 2020**

In considerazione dell'aumento significativo del numero dei contagi determinato, in particolare, dal rientro nell'Isola di un numero significativo di cittadini sici-

liani risultati positivi al Covid-19 dopo aver soggiornato nei territori di Malta, Grecia e Spagna, il provvedimento in questione ha stabilito che tali soggetti, qualora tornati in Sicilia dopo il 13 agosto 2020, seguano il seguente protocollo sanitario: a) registrarsi sul sito internet [www.siciliacoronavirus.it](http://www.siciliacoronavirus.it), compilando il relativo modulo informatico; b) comunicare immediatamente il rientro al proprio Medico di Medicina Generale o al Pediatra di Libera Scelta, al Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Provinciale competente per territorio, nonché al proprio Comune di residenza o domicilio; d) permanere in isolamento fiduciario presso la propria residenza o domicilio, adottando una condotta improntata al distanziamento dai propri congiunti; e) sottoporsi a tampone rinofaringeo al termine del periodo di quarantena<sup>20</sup>.

Analoghe prescrizioni sono state introdotte nei confronti di quei soggetti, non residenti o domiciliati in Sicilia, che vi abbiano fatto ingresso provenendo dai predetti territori considerati a rischio, con la precisazione che l'obbligo di sottoporsi all'esame del tampone o al test sierologico al termine del periodo di quarantena è rimesso alle valutazioni del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Provinciale territorialmente competente, in ragione dell'evolversi del quadro epidemiologico nel territorio di provenienza dell'interessato.

Inoltre, con riferimento all'uso della mascherina, l'ordinanza regionale ha ribadito che quest'ultima è obbligatoria in tutti i luoghi pubblici e privati, anche all'aperto e all'interno degli uffici pubblici, qualora non sia possibile osservare la distanza di sicurezza interpersonale.

## **2.26. Ordinanza contingibile e urgente n. 33 del 22 agosto 2020**

Con tale ordinanza la Regione è tornata ancora ad intervenire, e in maniera drastica, in relazione all'aumento del numero dei migranti sbarcati sulle coste siciliane.

Ai sensi del provvedimento in questione, infatti, è stato disposto, entro le ore 24 del 24 agosto 2020, lo sgombero di tutti i migranti presenti negli hotspot e nei Centri di accoglienza presenti sul territorio regionale, affinché tali soggetti siano trasferiti e/o ricollocati in sicurezza in altre strutture poste al di fuori dell'Isola; nei confronti degli stessi è stato previsto, inoltre, un generale divieto di ingresso, transito e sosta all'interno del territorio siciliano.

Il presupposto richiamato espressamente dalla Regione per giustificare la propria decisione fa riferimento all'impossibilità di garantire ulteriormente la permanenza di tali soggetti all'interno dei predetti locali nel rispetto delle misure sanitarie di prevenzione del rischio del contagio stabilite a livello nazionale e regionale.

E ciò, in particolare, sia a causa del sovraffollamento e della carenza di risorse e di personale adeguati all'interno delle strutture già esistenti, sia per la mancanza di

---

<sup>20</sup> Invero, il provvedimento ha precisato che il predetto obbligo di isolamento fiduciario non trova applicazione nei confronti dell'equipaggio e del personale dei mezzi di trasporto, degli operatori sanitari e di coloro che si sono recati o si recano nei territori considerati a maggior rischio di contagio per documentati motivi di lavoro o di salute.

strutture idonee a garantire, presso i porti di approdo, l'assenza di promiscuità tra soggetti sani e soggetti contagiati e ad evitare il rischio di fuga di questi ultimi presso altre destinazioni.

Sicché, secondo l'impostazione seguita dal governo siciliano, i menzionati provvedimenti sarebbero finalizzati a tutelare l'incolumità e la salute di tutti di cittadini dell'Isola, la quale rischia di essere gravemente pregiudicata a causa del quotidiano sbarco delle popolazioni migranti. Misure che il governo regionale ritiene, a maggior ragione, di dover adottare a fronte dell'inerzia mostrata sul punto da parte delle competenti autorità nazionali.

In ordine alla vicenda in questione va sottolineato che l'ordinanza regionale è stata tempestivamente impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno ed è stata successivamente sospesa con decreto cautelare del T.A.R. Sicilia, Palermo, III sez., 27 agosto 2020 n. 842<sup>21</sup>.

Secondo il Presidente del T.A.R. Palermo, infatti, entrambe le misure adottate dalla Regione Siciliana sembrerebbero presentare, ad un esame sommario, diversi vizi di legittimità.

In primo luogo, il giudice amministrativo ha osservato che l'ordinanza impugnata ha esorbitato dall'ambito dei poteri attribuiti alle Regioni dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, e successivamente novellato dal d.l. 30 luglio 2020, n. 83.

Nello specifico, l'ordine immediato di sgombero dei migranti dal territorio regionale, sebbene disposto con la dichiarata finalità di tutela della salute dei cittadini siciliani, ha impattato in modo decisivo sull'organizzazione e sulla gestione del fenomeno migratorio nel territorio italiano, che rientra pacificamente nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. b), della Cost.

Lo stesso vizio di incompetenza sembra caratterizzare, invero, il citato divieto di ingresso per i natanti trasportanti migranti, anche in ragione del fatto che, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2020, n. 74, qualsiasi intervento limitativo della circolazione delle persone da e verso l'estero deve essere riservato allo strumento del d.P.C.M.

In secondo luogo, quanto alla sussistenza dei presupposti fattuali invocati dal provvedimento regionale, il T.A.R. ha evidenziato come quest'ultimo non paia essere sorretto dallo svolgimento di un'effettiva e rigorosa istruttoria, dal momento che non è stato compiuto alcun accertamento sanitario che possa dimostrare che l'aggravamento della situazione epidemiologica legata alla diffusione del Covid-19 tra la popolazione dell'Isola sia una conseguenza diretta dell'aumento del fenomeno migratorio.

Da tali considerazioni è derivata, dunque, la sospensione dell'efficacia

---

<sup>21</sup> Per un'attenta analisi della vicenda si rinvia a A. CIOFFI, *Sui poteri di necessità e di urgenza della Regione Siciliana nell'emergenza Covid e migranti (nota a T.A.R. Sicilia - sez. III- decreto cautelare 27 agosto 2020 n. 842)*, in *Giustiziainsieme*, 15 settembre 2020.

dell'ordinanza in questione.

### **2.27. Ordinanza contingibile e urgente n. 34 del 10 settembre 2020**

Il provvedimento in questione ha disposto la proroga dell'efficacia delle precedenti ordinanze n. 25 del 13 giugno 2020, n. 26 del 2 luglio 2020, n. 29 del 30 luglio 2020, n. 30 del 31 luglio 2020 e n. 31 del 9 agosto 2020 (nella parte in cui detta ulteriori disposizioni per la gestione della popolazione migrante), dall'11 settembre al 7 ottobre 2020, precisando che in tale periodo troveranno applicazione anche le nuove «*Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» del 6 agosto 2020 dettate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

### **2.28. Ordinanza contingibile e urgente n. 35 del 19 settembre 2020**

Con tale ordinanza il governo regionale è intervenuto per cercare di contenere il rischio di diffusione virale derivante dall'accertamento, da parte del Dipartimento di Prevenzione dell'A.S.P. di Palermo, di una nuova zona rossa presso le quattro strutture della Comunità «*Missioni Speranza e Carità*» situate nel capoluogo siciliano (via Decollati n. 29; via Archirafi n. 31; via Garibaldi n. 3; via Cottolengo n. 48).

Nello specifico, il predetto Dipartimento ha comunicato ai competenti uffici regionali che nelle strutture della Comunità sono stati rinvenuti, alla data del 18 settembre 2020, 33 ospiti positivi al test del tampone rinofaringeo e che tali soggetti si sono rifiutati, in seguito, di essere trasportati presso il Covid Hotel messo a disposizione dal S.S.R. per trascorrere in sicurezza il necessario periodo di quarantena obbligatoria.

Di conseguenza, nel tentativo di contenere il rischio di ulteriore diffusione del virus all'interno delle richiamate strutture comunitarie, è stato disposto, dal 18 settembre fino al 15 ottobre 2020, il divieto di accesso ai locali della Comunità e il divieto di allontanamento dagli stessi da parte dei soggetti ivi presenti.

Gli unici transiti consentiti in deroga a tali divieti sono quelli effettuati da operatori sanitari, socio-sanitari, mediatori culturali, nonché quelli relativi all'ingresso e all'uscita di beni/servizi essenziali. Al contrario, gli ospiti della struttura sono stati autorizzati ad uscire dalla stessa esclusivamente per lo svolgimento di attività sanitarie necessarie e non differibili, previo consenso dell'Autorità sanitaria competente.

### **2.29. Ordinanza contingibile e urgente n. 36 del 27 settembre 2020**

In considerazione dell'andamento epidemiologico nel territorio siciliano e, in particolare, di quanto rappresentato nel Report regionale relativo alla settimana compresa tra il 14 e il 20 settembre 2020, secondo il quale il numero dei soggetti risultati positivi al Covid-19 continua ad aumentare e che non è possibile escludere il rischio di una rapida ripresa epidemica dovuta al rilassamento delle misure di prevenzione e alla trasgressione delle regole comportamentali, soprattutto in momenti di aggregazione estemporanea (i.e. movida, feste private ecc.), la Regione è intervenuta per introdurre ulteriori disposizioni con finalità preventiva.

Nello specifico, è stato ribadito che:

1. l'uso della mascherina è obbligatorio anche in luoghi pubblici e aperti al pubblico, salvo che ci si trovi in presenza di congiunti o conviventi;
2. è vietata ogni forma di assembramento nei luoghi pubblici e aperti al pubblico, ad eccezione delle sole occasioni previste dalla legge e/o comunicate preventivamente all'autorità di pubblica sicurezza, in relazioni alle quali l'organizzatore è comunque considerato responsabile del mancato rispetto delle norme comportamentali e dei vigenti protocolli sanitari;
3. le Aziende del S.S.R. devono continuare ad effettuare controlli periodici sullo stato di salute del proprio personale sanitario e degli ospiti delle strutture socio-sanitarie, soprattutto se considerati fisicamente o psicologicamente fragili.
4. tutti coloro che fanno rientro in Sicilia da paesi esteri hanno l'obbligo di comunicarlo registrandosi sul sito [www.siciliacoronavirus.it](http://www.siciliacoronavirus.it); se cittadini residenti, la predetta comunicazione deve essere effettuata anche al proprio medico di medicina generale.

Inoltre, al fine di accelerare lo svolgimento delle procedure di accertamento sanitario per coloro che entrano nel territorio siciliano, la Regione ha invitato le A.S.P. competenti per territorio a sottoscrivere un apposito Protocollo con le società di gestione degli aeroporti, le autorità portuali e i gestori dei servizi di trasporto, al fine di poter sottoporre tutti i soggetti provenienti da paesi esteri al c.d. tampone rapido o ad altri mezzi di indagine diagnostica validati dall'Istituto Superiore di Sanità.

### **2.30. Ordinanza contingibile e urgente n. 37 del 2 ottobre 2020**

Ad integrazione del contenuto della superiore ord. n. 36 del 27 settembre 2020, la Regione ha precisato che ogni accertamento sanitario affidato alle A.S.P. competenti per territorio in relazione a coloro che entrano in Sicilia provenendo da paesi esteri rimane sospeso fino alla sottoscrizione dei richiamati Protocolli. Al contrario, è stata ribadita la necessità di continuare a svolgere i necessari accertamenti sanitari nei confronti dei soggetti che provengono da Croazia, Francia (limitatamente alle zone indicate), Grecia, Malta e Spagna.

### **2.31. Ordinanza contingibile e urgente n. 38 del 4 ottobre 2020**

Con tale ordinanza il governo regionale è intervenuto per cercare di contenere il rischio di diffusione virale derivante dall'accertamento, da parte del Dipartimento di Prevenzione dell'A.S.P. di Palermo, di una nuova zona rossa presso il Comune di Villafrati (PA), il quale era già stato oggetto in passato di particolari restrizioni<sup>22</sup>.

Nello specifico, il Dipartimento in questione ha comunicato agli uffici regionali che, alla data del 4 ottobre 2020, sono stati accertati sul territorio comunale 80 soggetti positivi e che il Sindaco di Villafrati, con nota dell'1 ottobre 2020, ha ri-

---

<sup>22</sup> Sul punto cfr. l'ordinanza regionale n. 8 del 23 marzo 2020 sopra richiamata.



chiesto ai predetti uffici l'adozione delle necessarie misure restrittive di competenza al fine di tutelare la salute dei propri cittadini ed evitare in questo modo il rischio di un repentino diffondersi del contagio nelle aree limitrofe.

Per rispondere alle suddette esigenze il provvedimento in oggetto ha stabilito, in particolare, le seguenti disposizioni:

1. la circolazione nel territorio del Comune di Villafrati è consentita solo qualora supportata da una delle specifiche motivazioni indicate nell'ordinanza (esigenze di lavoro, acquisto di generi alimentari, acquisto di beni di prima necessità, ragioni di natura sanitaria, appuntamento presso studi professionali);
2. gli esercizi commerciali devono garantire l'accesso nei propri locali ad una sola persona per volta e solo se munita di D.P.I.; la chiusura serale di tali esercizi non può superare le ore 21; a tali regole possono derogare solo ristoranti e delle pizzerie, i quali potranno rimanere aperti fino alle ore 23, ma con il divieto di predisporre tavolate con più di sei persone;
3. i banchetti e le feste private di qualunque tipo che comportino la presenza contemporanea di più di sei persone sono espressamente vietati;

Al contrario, con riferimento all'organizzazione di funzioni religiose e allo svolgimento in sicurezza delle attività didattiche e scolastiche, il Comune di Villafrati è stato invitato a stabilire con propria ordinanza quali modalità di contingentamento del numero delle persone seguire nell'esercizio delle predette attività.

### **2.32. Ordinanza contingibile e urgente n. 39 del 7 ottobre 2020**

Il provvedimento in questione ha disposto la proroga dell'efficacia della precedente ordinanza n. 34 del 10 settembre 2020, dall'8 ottobre fino al 15 ottobre 2020.

### **2.33. Ordinanza contingibile e urgente n. 40 del 10 ottobre 2020**

Con tale ordinanza la Regione è intervenuta per revocare tutte le precedenti misure restrittive stabilite, con l'ordinanza n. 35 del 19 settembre 2020, in relazione alle strutture della Comunità «*Missioni Speranza e Carità*» situate nel capoluogo siciliano.

Decisione che si giustifica in considerazione della circostanza per la quale risultano cessate le condizioni di emergenza sanitaria precedentemente evidenziate all'interno dei suddetti locali, allorché si è accertato che tutti i tamponi effettuati ai soggetti ospitati sono risultati negativi.

## **3. Le prime pronunce del giudice amministrativo**

Dopo aver passato in rassegna le principali misure adottate dalla Regione per affrontare l'emergenza epidemiologica in corso, pare opportuno richiamare anche alcuni interessanti orientamenti emersi in giurisprudenza in merito alle prescrizioni stabilite dalle citate ordinanze regionali nel corso della prima fase dell'emergenza sanitaria, le quali sono risultate, spesso, più restrittive rispetto a quelle adottate a livello nazionale.

In particolare, meritano di essere evidenziate due vicende giurisprudenziali, entrambi introdotti con ricorso e contestuale istanza di misure cautelari monocratiche ai sensi dell'art. 56 c.p.a. (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104).

Nel primo caso, è stata richiesta la sospensione delle disposizioni delle ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione Siciliana n. 14 del 3 aprile 2020 e n. 15 dell'8 aprile 2020, segnatamente nella parte in cui disponevano, rispettivamente, il divieto di svolgere ogni attività motoria all'aperto e il divieto di compiere spostamenti via mare da Messina verso Reggio Calabria e Villa San Giovanni. Nello specifico, il ricorrente aveva affermato, quanto al primo divieto, di aver bisogno di svolgere, per specifici motivi di salute, attività motoria vicino alla propria abitazione, come peraltro consentito dalla disciplina emergenziale adottata a livello statale<sup>23</sup>; quanto al secondo divieto, inoltre, il ricorrente aveva rappresentato di dover raggiungere "per motivi di natura familiare" il suo paese di origine situato in Campania: spostamento che sarebbe stato possibile in virtù della vigente normativa nazionale<sup>24</sup>, ma che l'ordinanza regionale aveva condizionato alla sussistenza di «*comprovati motivi di gravità e urgenza*».

Nel secondo caso pendente davanti ai giudici amministrativi siciliani, sono state impugnate, invece, le disposizioni dell'ordinanza contingibile e urgente n. 16 dell'11 aprile 2020, nella parte in cui questa ha ribadito il divieto (già fissato dall'ordinanza n. 6 del 19 aprile 2020 e dall'ordinanza n. 13 del 1° aprile 2020) di svolgere attività motoria all'aperto, comprese le passeggiate dei minori accompagnati dai genitori. In particolare, i ricorrenti, nella qualità di genitori di un minore, avevano affermato che il divieto appena richiamato risultava non solo in contrasto con la normativa dettata a livello nazionale<sup>25</sup>, ma anche gravemente lesivo del diritto alla salute e al corretto sviluppo psicofisico dei minori siciliani, ai quali veniva di fatto imposto, in maniera ingiustificata e discriminatoria, l'obbligo dell'isolamento domiciliare.

In entrambe le vicende richiamate, le istanze cautelari proposte dai ricorrenti sono state respinte dal Presidente del T.A.R. Sicilia con due decreti che riproducono, sostanzialmente, lo stesso impianto motivazionale e si fondano su due principali argomentazioni<sup>26</sup>.

In primo luogo, i decreti monocratici hanno ricordato che, ai sensi dell'art. 3 del

---

<sup>23</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. f), d.P.C.M. 10 aprile 2020: «Non è consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto; è consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona».

<sup>24</sup> Cfr. art. 2, comma 3, del decreto n. 118 del 16 marzo 2020 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute: «per comprovate esigenze di lavoro, di salute o per situazioni di necessità, sono consentiti gli spostamenti via mare per i passeggeri da Messina per Villa San Giovanni e per Reggio Calabria e viceversa».

<sup>25</sup> Normativa che consentiva, come si è detto, di svolgere attività motoria sebbene nei pressi della propria abitazione e mantenendo la distanza interpersonale di un metro.

<sup>26</sup> TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 10 aprile 2020, n. 456 e TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 17 aprile 2020, n. 458.

d.l. 25 marzo 2020, n. 19, il divieto di adottare disposizioni in contrasto con le misure decise a livello statale trova espressamente applicazione solo in relazione alle ordinanze contingibili e urgenti adottate dai Sindaci. Al contrario, analoga preclusione normativa non risulta essere stabilita per gli organi di livello regionale, ai quali è stata riconosciuta, invero, seppur a certe condizioni, la possibilità di introdurre sul proprio territorio misure ulteriormente restrittive<sup>27</sup>.

In secondo luogo, i provvedimenti presidenziali hanno evidenziato che le più rigide prescrizioni contenute nelle ordinanze regionali possono in ogni caso trovare giustificazione nell'esigenza di tutelare la salute dei cittadini siciliani nell'attuale periodo di emergenza sanitaria. Un obiettivo che, per quanto possa richiedere la fissazione di limiti stringenti alla libertà di circolazione delle persone, risulta essere prevalente rispetto alla tutela degli interessi individuali fatti valere dai ricorrenti («[...] gli aspetti di massima prudenza sanitaria e prevenzione epidemiologica che sono sottesi alle ordinanze impugnate (entro cui si inscrivono i divieti e i limiti di libera circolazione cui fa riferimento parte ricorrente), appaiono prevalenti rispetto agli interessi ed alla posizione giuridica dei ricorrenti, essendo, i predetti aspetti, correlati sia alla ormai conclamata e progressiva situazione di emergenza epidemiologica, sia all'esigenza di scoraggiare a priori, specificamente nella realtà siciliana, possibili espedienti e comportamenti elusivi della quarantena generalizzata imposta direttamente dal Decreto Legge prima citato»).

Con le pronunce richiamate, dunque, pur nella sommarietà della cognizione propria della fase cautelare, il T.A.R. Sicilia si è posto nel solco della giurisprudenza cautelare formatasi al riguardo. Alle medesime conclusioni sono giunti, infatti, anche altri Tribunali amministrativi regionali, i quali hanno ricordato che la compressione dei diritti, anche fondamentali, della persona – quali la libera circolazione, il lavoro, la privacy – può essere giustificata, all'interno dell'attuale situazione emergenziale, in nome di un valore di rango parimenti costituzionale come la salute collettiva di cui all'art. 32 Cost.<sup>28</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Alla luce di questa breve ricognizione del contenuto delle principali ordinanze adottate in Sicilia per fronteggiare il rischio di diffusione del Covid-19, pare possibile formulare alcune considerazioni conclusive sulla complessiva gestione dell'emergenza all'interno del territorio regionale.

In primo luogo, sembra possibile sottolineare che la Regione è intervenuta con tempestività per recepire ed integrare le numerose prescrizioni sanitarie dettate a

---

<sup>27</sup> In merito, si veda art. 3, comma 1, del citato d.l. n. 19/2020: «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 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'articolo 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».

<sup>28</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553; T.A.R. Sardegna, sez. I, decreto 7 aprile 2020, n. 122; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 18 marzo 2020, n. 416.

livello nazionale, sebbene il numero dei contagiati all'interno del territorio siciliano sia risultato nettamente inferiore rispetto a quello registrato in altre parti d'Italia.

A tal proposito va evidenziato che l'istituzione del «*Coordinamento per le attività necessarie al contenimento della diffusione del Covid-19 presso la Presidenza della Regione*» si sia rivelata una strategia particolarmente efficace per assicurare una risposta istituzionale tempestiva rispetto all'esigenze concrete derivanti dall'evoluzione della situazione epidemiologica.

Attraverso il coordinamento in questione, infatti, la Regione ha ottenuto importanti risultati di contenimento del rischio di contagio all'interno di quei Comuni (Agira, Salemi, Villafrati e Troina) in cui si è verificato un improvviso aumento dei contagiati, sebbene le più restrittive prescrizioni introdotte per tali territori abbiano suscitato, talora, alcuni dubbi interpretativi da parte dei cittadini<sup>29</sup>.

Sotto questo profilo, pare possibile notare come le misure stabilite a livello regionale, per quanto siano apparse alla collettività ingiustificatamente incisive – come si evince anche dal contenzioso scaturito in relazione all'applicazione di talune limitazioni della libertà di circolazione<sup>30</sup> – abbiano evitato il rischio concreto di una incontrollata propagazione del virus dal Nord al Sud del Paese.

A queste considerazioni, prevalentemente relative alle cc.dd. fase I e II dell'emergenza, vanno, tuttavia, aggiunte alcune considerazioni più critiche relative all'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente nei mesi successivi, caratterizzati dalla riapertura delle attività produttive e da un progressivo allentamento delle misure restrittive precedentemente stabilite.

A tal proposito, infatti, se da un lato risulta apprezzabile la volontà di conciliare le esigenze dell'economia con quelle della tutela della salute collettiva, che si è tradotta nella previsione di una serie di misure più mirate (i.e. chiusura delle discoteche al chiuso, potenziamento dei controlli, istituzione delle U.S.C.A.T. per garantire attività sanitarie nei confronti dei visitatori), dall'altro non sembrano potersi condividere quegli interventi regionali in cui dell'istituto delle ordinanze *extra ordinem* è stato fatto un uso più politico che giuridico.

Ci si riferisce, in particolare, a quei provvedimenti che hanno riguardato l'organizzazione e la gestione dei flussi migratori nell'Isola, i quali sembrano aver rappresentato più il tentativo di reagire ad un difetto di coordinamento in materia con il governo nazionale, piuttosto che l'esercizio di una legittima attribuzione regionale con finalità preventive<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Si tratta di ambiguità lessicali chiarite successivamente con l'adozione dell'ordinanza n. 11 del 25 marzo 2020 e delle relative «*Istruzioni applicative ed interpretative*» del 26 marzo 2020.

<sup>30</sup> Si noti, a tal proposito, che disposizioni non meno restrittive hanno caratterizzato alcune ordinanze contingibili e urgenti adottate a livello locale, come dimostra la nota vicenda dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020 (successivamente annullata dal Governo con d.P.R. del 9 aprile 2020), con la quale l'ingresso in Sicilia attraverso lo Stretto di Messina è stato condizionato al rispetto di condizioni e limiti tanto ostativi da richiamare alla mente figure mitologiche di omerica memoria.

<sup>31</sup> Il che, oltre che sul piano giuridico, pare essere dimostrato anche alla luce della circostanza fattuale, evidenziata anche dal T.A.R. Palermo, per la quale, ad oggi, non è stata condotta alcuna istruttoria che

Sicché, con l'avvicinarsi della “seconda ondata” epidemica, si auspica che la nuova strategia che sarà decisa a livello regionale sia frutto non solo di valutazioni più meditate, ma anche più condivise con gli esponenti del governo centrale.

In mancanza di tale coordinamento, non pare del tutto infondato il rischio che, nei prossimi mesi, la gestione dell'emergenza sanitaria in corso possa tornare ad essere oggetto di nuovi conflitti istituzionali.

---

possa dimostrare che l'incremento del numero dei contagi registrato negli ultimi mesi sia da attribuire all'arrivo di nuove popolazioni migranti sulle coste siciliane e non, ad esempio, all'incremento del numero dei visitatori dell'Isola verificatosi durante il periodo estivo.

# TOSCANA

LAVINIA FILIERI

## 1. Premessa

Com'è noto, nella teoria generale del diritto amministrativo, con il termine “ordinanza” si intende l'insieme degli atti che creano obblighi o pongono divieti. Ancorché storicamente l'istituto venisse impiegato per indicare atti a contenuto anche normativo, nel diritto amministrativo moderno se ne distinguono due accezioni.

La prima vede l'impiego dell'istituto come sinonimo di “ordine”, per indicare gli atti del Sindaco e dei dirigenti degli enti locali: in questo significato si ritrova, a titolo esemplificativo, per indicare gli ordini di demolizione dei fabbricati abusivi contemplati nelle disposizioni di cui al d.P.R. n. 380/2001 (*«Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»*).

Accanto a queste ordinanze cd. ordinarie, che, in quanto tali, in nulla si distinguono da ogni altro provvedimento amministrativo, si trovano le ordinanze emanate in casi “necessità e urgenza”. Tramite queste ultime l'Autorità Amministrativa esercita un potere *extra-ordinem*, per fronteggiare al meglio peculiari fenomeni contemplati dalle norme attributive dello stesso. Come pacificamente ritenuto, i presupposti di fatto per l'adozione di tali provvedimenti sono, da un lato, l'impossibilità di differire l'intervento ad altra data per la ragionevole previsione di un danno imminente (qui il carattere dell'urgenza), dall'altro, l'impossibilità di provvedere con gli ordinari strumenti offerti dall'ordinamento per evitare situazioni di pericolo ovvero di danno a nocimento della popolazione (qui il requisito della contingibilità). Tale è la ragione per cui, a differenza dei tradizionali provvedimenti amministrativi, le ordinanze in discorso rispettano il principio di nominatività, essendo espressamente previste in disposizioni di legge ma, allo stesso tempo, mancano di tipicità, dal momento che la legge non ne specifica i contenuti.

Com'è parimenti noto, uno dei principi cardine dell'azione amministrativa è il principio di legalità, suggellato dalla pacifica interpretazione dell'art. 97 Cost. che, pur facendo riferimento esplicito alla sola organizzazione amministrativa, si ritiene certamente applicabile anche all'attività della Pubblica Amministrazione. Al riguardo, si è soliti distinguere una duplice accezione del principio di legalità, in senso formale e in senso sostanziale. Nella prima, di più risalente elaborazione, la legge si limita ad attribuire un determinato potere alla P.A., individuandone l'autorità competente e il fine pubblicistico che l'esercizio dello stesso deve soddisfare. Per il principio di legalità sostanziale, invece, più rispondente a un'evoluta concezione dello Stato di diritto, nonché maggiormente confacente all'art. 24 Cost., la legge dovrebbe definire i presupposti di esercizio del potere, le modalità procedurali, il contenuto e, soprattutto, i suoi effetti. Ecco che, allora, ci si chiede se e in che limiti le ordinanze contingibili e urgenti siano compatibili con il principio di legalità

sostanziale. A tale interrogativo, come noto, ha fornito risposta la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011 che, in occasione della declaratoria di illegittimità costituzionale delle ordinanze “ordinarie” di cui all’art. 54 co. 4 d.lgs. n. 267/2000 («Testo Unico degli Enti Locali»), ha affermato che il principio di legalità «*non consente l’assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a un’autorità amministrativa, che produce l’effetto di attribuire una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione*».

Ora, accanto alle ordinanze contingibili e urgenti di cui all’art. 54 co. 4 cit., adottabili dal Sindaco in qualità di ufficiale di governo, si collocano quelle di cui all’art. 50 co. 5 TUEL, emanate dal Sindaco in qualità di rappresentante della comunità locale. Per quel che in questa sede interessa, la disposizione in parola consente l’adozione di ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica. Ecco che, in relazione al tema che ci occupa, a ben vedere non si pone un’interferenza con il quadro dei provvedimenti oggetto di analisi nel presente elaborato, guardando, precisamente, alle attribuzioni del Presidente del Regione. Il legislatore statale, infatti, all’art. 32 l. n. 833/1978 («Istituzione del servizio sanitario nazionale»), ripartisce la competenza tra questi due organi a seconda della circoscrizione territoriale nella quale si verifica il fatto che attenta alla sanità ovvero all’igiene pubblica. Invero l’art. 32 cit. apre con l’attribuzione al Ministro della Sanità del potere di emanare «*ordinanze a 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*». Al comma 3 è poi sancito che «*Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale*». Rispetto alla disciplina pregressa, l’art. 32 cit. ha introdotto tre novità. Le stesse fanno riferimento, precisamente: *a)* all’attribuzione del potere di ordinanza contingibile e urgente al presidente della giunta regionale; *b)* all’eliminazione della distinzione tra la materia (l’igiene) e i motivi (di sanità); *c)* al riparto di competenza tra i tre organi (sindaco, presidente e ministro), determinato in ragione dell’efficacia territoriale delle ordinanze, come prima anticipato.

Nella legislazione speciale, come si vedrà in seguito, esistono anche altri poteri di ordinanza contingibile e urgente attribuiti al presidente della giunta regionale. Per quel che qui interessa, ci si limita adesso a richiamare l’articolo 191 del d.lgs. 152/06 («Norme in materia ambientale»). Secondo la disposizione in parola, precisamente, «*qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale può emettere ordinanze contingibili e urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell’Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell’ambiente*».

Esaurita questa breve premessa, si passa adesso alla ricognizione delle ordinanze adottate dalla regione Toscana per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19.

Come noto, alla dichiarazione dello stato di emergenza legato alla diffusione del virus Covid-19, deliberata dal Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020 dapprima fino al 31 luglio 2020 e, successivamente, con delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, fino al 15 ottobre 2020, hanno fatto seguito a livello nazionale più decreti legge e numerosi decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contenenti le relative disposizioni attuative. Ebbene, a ulteriore attuazione della normativa emergenziale vigente si collocano proprio i provvedimenti adottati dal Presidente della Giunta della regione Toscana, come pure, limitatamente ai territori su cui insistono, l'insieme degli atti emanati dai singoli Comuni per soddisfare le esigenze delle comunità locali.

Per completezza, si precisa sin d'ora che il criterio metodologico seguito per l'indagine non è stato esclusivamente quello cronologico.

Dato l'elevato numero dei provvedimenti adottati e l'estrema frammentarietà del loro contenuto, infatti, si è ritenuto opportuno procedere alla disamina congiunta delle ordinanze che presentano tra loro contenuto omogeneo ovvero integrativo.

Parimenti, è utile evidenziare che questo contributo ha ricevuto una prima pubblicazione in data 30 aprile 2020 sulla Rivista dell'omonimo Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano (<https://ceridap.eu/focus-regione-toscana/>). A tale data, per esigenze redazionali, presentava la disamina dei provvedimenti in discorso all'Ordinanza del presidente della Regione Toscana del 24 aprile 2020, n. 43. La presente versione, invece, risulta aggiornata all'Ordinanza della Regione Toscana del 09 settembre 2020, n. 85.

## **2. Le ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Presidente della Regione Toscana ex art. 32 l. 833/1978 («Istituzione del servizio sanitario nazionale»)**

Passando in rassegna le ordinanze emanate dal Presidente della Regione Toscana, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in atto, si nota che le misure adottate, in sincronia con quanto disposto nei numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, pongono un crescente inasprimento di misure limitative di libertà e prerogative individuali nonché collettive, almeno fino all'avvento della cd. Fase 2, inaugurato il 4 maggio 2020. Tanto che le prime ordinanze adottate dalla regione Toscana sono state di poi revocate in vista dell'adozione di provvedimenti a carattere maggiormente restrittivo. Si fa riferimento, precisamente, alle ordinanze nn. 1 a 5 adottate dal 21 al 28 febbraio 2020, orientate a dettare *«iniziative di prevenzione e procedure operative per la prevenzione e per la diffusione della malattia infettiva COVID-19»*, in attuazione della primigenia ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e successivi provvedimenti nazionali.

Occorre ricordare che l'art. 2 l. n. 13/2020 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), conformemente a quanto già disposto nei d.l. n. 6/2020 e n. 19/2020, autorizza le au-



torità competenti ad adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza e, all'art. 3, co. 2, prevede la possibilità che in casi di estrema necessità e di urgenza, nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. attuativi, le misure vengano adottate dai Presidenti della Regione e dai Sindaci, nei rispettivi ambiti di circoscrizione territoriale.

**2.1. Ordinanza 2 marzo 2020 n. 6 del Presidente della Regione Toscana («Misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica 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»)**

Con l'ordinanza n. 6 del 2 marzo 2020 della Regione Toscana (in parte modificata dalla n. 10, su cui *infra*) vengono precisate e altamente integrate una serie di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria, così suddivise:

- Misure di informazione e prevenzione
- Misure per la profilassi e il trattamento dei soggetti a rischio
- Monitoraggio dell'isolamento
- Criteri per l'esecuzione dei test diagnostici
- Raccomandazioni per gli ospedali e per le strutture sanitarie e socio sanitarie del servizio sanitario regionale della Toscana
- Disposizione per le microbiologie del servizio sanitario regionale
- Raccomandazioni relative al percorso assistenziale dei pazienti con sindrome influenzale
- Raccomandazione per l'appropriatezza delle cure e per l'uso corretto delle strutture ospedaliere
- Disposizioni per i soggetti presenti sul territorio regionale per motivi di studio, di lavoro o di turismo

Come si nota dall'elencazione riportata, mentre nella regione Lombardia già venivano approntate misure contenitive rafforzate, in Toscana il basso livello di manifestazione epidemiologica in atto ha comportato l'approntamento di misure per lo più orientate alla raccomandazione con finalità di prevenzione. Un esempio per tutti, maggiormente di interesse per quel che qui ci occupa, è fornito dalla previsione per le Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, per le aree di accesso a strutture del Servizio sanitario, nonché in tutti i locali aperti al pubblico (secondo le disposizioni contenute nella direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n.1 del 25 febbraio 2020), nelle quali «*devono essere messe a disposizione degli addetti, nonché degli utenti e visitatori, soluzioni disinfettanti per l'igiene delle mani*».

Relativamente alle misure di prevenzione disposte per la collettività, invece, si segnala, senza pretesa di esaustività, la sospensione dei viaggi di istruzione, visite guidate e uscite didattiche comunque denominate (fino al 15 marzo 2020) e il rispetto della distanza di sicurezza per le procedure concorsuali.

Relativamente alle misure per la profilassi e il trattamento dei cd. "soggetti a rischio", invece, l'ordinanza dispone per «*chiunque abbia fatto ingresso in Toscana negli ultimi quattordici giorni dopo aver soggiornato in zone a rischio epidemiologico, come identificate*

dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, ovvero nei Comuni italiani interessati dalle misure urgenti di contenimento del contagio (identificabili attraverso provvedimenti di livello nazionale o attraverso il sito istituzionale del Ministero della salute e della Regione)», la comunicazione di tale circostanza al numero unico dell'Azienda USL di riferimento.

Da qui, la trasmissione della relativa informazione al Servizio di Igiene Pubblica dei Dipartimenti di prevenzione territorialmente competenti, tenuti ad adottare i provvedimenti necessari «per la sorveglianza sanitaria e l'isolamento fiduciario», nonché ad assicurare il monitoraggio dell'isolamento per i soggetti che presentano la sintomatologia riconducibile al COVID-19. L'esecuzione dei test diagnostici per la verifica della positività a SARS-CoV-2, infatti, vale esclusivamente su casi sospetti, come tali definiti dalle disposizioni nazionali, a seguito di richiesta da parte del medico competente del Servizio di Igiene Pubblica o del medico di pronto soccorso ovvero della specialista in malattie infettive dell'ospedale di riferimento.

In linea generale, comunque, dalla lettura dell'ordinanza in commento, dai dati epidemiologici (al tempo) disponibili, emerge che l'infezione, nell'80/90% dei casi, si manifestava con sintomi lievi-moderati (sindrome di tipo simil-influenzale). Pertanto, l'ordinanza della regione Toscana raccomandava al personale sanitario coinvolto nel processo di assistenza, di assicurare, per quanto possibile, le cure presso il domicilio, allo scopo di salvaguardare le risorse ospedaliere per i casi più gravi, a tutela della salute pubblica collettiva.

## **2.2. Ordinanza del 4 marzo 2020, n. 7 del Presidente della Regione Toscana («Definizione delle strutture organizzative per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»)**

Con l'ordinanza in parola, il Presidente della Regione Toscana, alla luce dell'evoluzione della situazione epidemiologica in essere, prende atto della necessità di definire una struttura organizzativa di livello regionale che assolve a una funzione di raccordo a livello nazionale e locale. Di qui l'attivazione di una unità di crisi regionale composta, tra gli altri, dal Presidente della Giunta Regionale, che la convoca e la presiede, dal Dirigente del Settore Prevenzione Collettiva, in qualità di Responsabile Sanitario regionale per l'emergenza COVID-19, dal Rappresentante della Prefettura di Firenze e delle altre Prefetture coinvolte, dai Rappresentanti della Città Metropolitana di Firenze e delle Province coinvolte, nonché dai Sindaci dei Comuni interessati. Alle riunioni della stessa sono poi invitati a partecipare i Direttori Generali delle ASL e delle Aziende Ospedaliere. L'unità di Crisi neoinstituita, unitamente alla cd. sala operativa regionale, si avvale di una task force sanitaria, e ha il compito di recepire organicamente le numerose misure, a carattere tecnico e organizzativo, contenute nelle circolari del Capo Dipartimento della Protezione Civile sulle misure operative di protezione civile per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

## **2.3. Ordinanza del 6 marzo 2020, n. 8 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»)**

Con la presente ordinanza il Presidente della Regione Toscana sancisce disposizioni sulla organizzazione del servizio sanitario regionale nonché sui servizi mensa erogati da ARDSU.

Relativamente ai primi, infatti, viene valutata *«la necessità di salvaguardare la funzionalità e l'esercizio degli ospedali pubblici della Regione Toscana, garantendo la cura dei pazienti complessi e gravi e la gestione delle emergenze, nonché la sicurezza dell'accesso alle strutture ospedaliere e la salvaguardia dei professionisti del SST»*. Si che, quanto ai primi, viene dettata l'interruzione dell'accesso alle strutture ospedaliere per tutti i visitatori, pazienti ambulatoriali ed operatori sanitari che presentano sintomi simil-influenzali, contestualmente all'obbligo, per tutto il personale in servizio negli ospedali, di uso delle mascherine chirurgiche quando il personale è impegnato nell'assistenza a pazienti sospetti o con sintomatologia respiratoria. Ancora, si prevede il contingentamento dell'attività sia istituzionale che in libera professione, a partire dal 6 marzo. Mentre le attività ambulatoriali già programmate a livello territoriale possono essere mantenute previa adozione di *«misure organizzative di frazionamento delle sedute, di utilizzo delle aree di attesa e di limitazione dell'accesso dei soggetti sintomatici»*.

Quanto ai servizi mensa, invece, viene imposta al gestore dello stesso (ARDSU) l'adozione delle misure utili a contrastare la diffusione del virus, garantendo, nel contempo, idonei livelli di erogazione del servizio.

**2.4. Ordinanza del 8 marzo 2020, n. 9 del Presidente della Regione Toscana («Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19»). Ordinanza del 10 marzo 2020, n. 10 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19»)**

Delle due ordinanze in commento è opportuna la trattazione congiunta, dal momento che il secondo provvedimento menzionato prevede misure integrative, sia in senso rafforzativo che di chiarimento, rispetto a quanto previsto nella prima.

Procedendo con ordine, l'atto n. 9 del 8 marzo 2020 viene emanato alla luce del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 8 marzo 2020, che prevede ulteriori disposizioni attuative del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nel Decreto citato, come noto, sono disposte precipue misure urgenti di contenimento del contagio nelle regioni e province, disponendo, in particolare, il divieto di spostamento in entrata ed uscita dai territori appartenenti alle cd. zone rosse, *«salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute»*. Regione Toscana, infatti, prende atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, dell'incremento dei casi e dello spostamento massivo della popolazione interessata dalle misure, idoneo a comportare l'ingresso incontrollato nella Regione di soggetti a rischio di trasmissione del virus, con conseguente grave pregiudizio per la salute pubblica.

Pertanto, l'ordinanza impone ai soggetti provenienti, nei quattordici giorni precedenti l'8 marzo 2020, dalle zone a rischio epidemiologico indicate nel contestuale Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prima citato, di procedere all'isolamento domiciliare volontario per i quattordici giorni successivi, attenendosi alle seguenti prescrizioni: divieto di contatti sociali; divieto di spostamenti e/o viaggi; obbligo di rimanere raggiungibile per le attività di sorveglianza, di evitare contatti stretti, anche indossando la mascherina chirurgica, in caso di conviventi, di osservare scrupolosamente le ordinarie misure igieniche (lavaggio frequente delle mani, utilizzo di fazzoletti monouso, pulizia e disinfezione frequente delle superfici, aerazione degli ambienti).

Con l'ordinanza del 10 marzo 2020, n. 10, invece, si precisa che le disposizioni di cui all'ordinanza dell'8 marzo 2020 n. 9 si applicano nei confronti di coloro che si spostano in violazione del divieto enunciato dall'art.1, comma 1, lettera a), del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020, «*con esclusione delle persone fisiche i cui spostamenti siano motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute, ivi compresi gli addetti al transito e trasporto merci ed a tutta la filiera produttiva da e per le zone indicate*». In ogni caso, al fine di evitare la diffusione del contagio da COVID-19 (oltre all'aggravio del sistema sanitario regionale, in ordine alle procedure di sorveglianza connesse alla disposizione dell'isolamento fiduciario), è imposto ai soggetti provenienti dalle cd. zone rosse di far rientro al proprio domicilio, abitazione o residenza, in conformità a quanto previsto dall'art.1, comma 1, lettera a) del d.P.C.M. 8 marzo 2020 e di non recarsi presso presidi ospedalieri o di pronto soccorso in carenza di uno stato di salute che necessiti di ricovero. Data la diffusività del contagio, poi, l'ordinanza demanda alla Task Force sanitaria menzionata nei paragrafi precedenti di «*individuare le misure straordinarie e temporanee di riassetto organizzativo della rete ospedaliera, anche avvalendosi delle strutture private accreditate, al fine di riuscire a garantire massima efficienza ai processi di presa in carico dei pazienti affetti da coronavirus e, contestualmente, offrire massima tutela della salute della collettività*».

**2.5. Ordinanza del 13 marzo 2020, n. 11 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»).** Ordinanza del 2 maggio 2020, n. 47 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*»). Ordinanza del 10 luglio 2020, n. 72 del Presidente della Regione Toscana («*Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure relative alla capienza dei mezzi adibiti al trasporto pubblico*»<sup>1</sup>). Ordinanza del 16 luglio 2020, n. 74 del Presidente della Regione Toscana («*Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

<sup>1</sup> L'Ordinanza n. 72 è stata successivamente annullata dall'Ordinanza n. 74 in quanto, come si legge in quest'ultima, «*trattasi di un testo non definitivo a cui per mero errore informatico è stato assegnato un numero*» (p. 5).

**Misure relative alla capienza dei mezzi adibiti al trasporto pubblico»).** Ordinanza del 5 agosto 2020, n. 76 del Presidente della Regione Toscana («*Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemio-logica da COVID-19. Recepimento ordinanza del 1 agosto del Ministero della Salute*»)

Il provvedimento in discorso, promosso dalla Direzione Politiche di mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale, si avvale dell'art. 1 comma 5 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020, che prevede la possibilità per i Presidenti delle Regioni di disporre la programmazione del servizio erogato dalle Aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali. In questo senso, la Regione Toscana ha valutato necessario attuare un riassetto della rete dei servizi di trasporto pubblico locale al fine di assicurare un livello di servizio minimo atto a garantire gli spostamenti essenziali dei cittadini. Per l'effetto, nella stessa si ordina che le Aziende di Trasporto Pubblico Locale della Toscana programmino il servizio di trasporto pubblico locale garantendo lo stesso «*in relazione alle esigenze di mobilità che emergono nel periodo di vigenza della presente ordinanza, tenendo conto delle minori frequenze previste, del rispetto delle condizioni igienico sanitarie dei passeggeri e di tutto il personale a bordo e nel rispetto della distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento*». Con regolare frequenza nell'arco della giornata, invece, nelle zone ove sono localizzati i plessi ospedalieri e gli altri principali nodi di interscambio. Contemporaneamente, viene disposta la sospensione della vendita a bordo dei mezzi di trasporto pubblico locale dei biglietti di corsa semplice.

Quanto ai servizi “non di linea”, invece, viene previsto che siano attuate misure quali «*garantire il rispetto della distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento tra i passeggeri e tra i passeggeri e il conducente, effettuare operazioni di pulizia e sanificazione ad ogni cambio turno (nel caso di servizio taxi) o ad ogni prestazione o viaggio (nel caso di servizio di noleggio con conducente)*».

Una volta effettuata tale programmazione dell'erogazione dei servizi, le aziende di trasporto pubblico locale sono tenute a darne la massima diffusione agli utenti con l'utilizzo di ogni canale informativo a disposizione, per consentire agli utenti di conoscere le modalità di fruizione del servizio medesimo.

Tale provvedimento verrà superato soltanto con l'Ordinanza n. 47 del 2 maggio 2020 adottata alla luce del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, revocata con l'avvio della cd. “Fase 2”, avente a oggetto «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemio-logica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*».

Precisamente, viene richiamato l'Allegato 9 del d.P.C.M. del 26 aprile, recante le «*Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico*», che stabiliscono le modalità di informazione agli utenti nonché le misure organizzative da attuare nelle stazioni,

negli aeroporti e nei porti, al fine di consentire il passaggio alla successiva fase del contenimento del contagio, con riapertura scaglionata delle attività industriali, commerciali e di libera circolazione delle merci e delle persone. Pertanto, visto che il decreto individua, quali misure di sistema, l'articolazione dell'orario di lavoro differenziato con ampie finestre di inizio e fine di attività lavorativa al fine di modulare la mobilità dei lavoratori e prevenire conseguentemente i rischi di aggregazione connesse alla mobilità dei cittadini, la differenziazione e il prolungamento degli orari di apertura degli uffici, degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e delle scuole di ogni ordine e grado, l'incoraggiamento al tempo stesso di forme alternative di mobilità sostenibile, la responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico. Alla luce di tali elementi, viene ritenuto necessario riorganizzare e riprogrammare complessivamente il trasporto pubblico locale in modo da permettere, a partire da questa prima fase di ripartenza, la mobilità delle persone in sicurezza, anche in vista di una nuova forma di conciliazione degli orari di vita e di lavoro al fine di ridurre i picchi della domanda.

Vengono perciò previste un'analitica serie di misure, qui di seguito riportate sotto forma di elenco per maggior efficacia espositiva, tali per cui:

- l'utilizzo del mezzo pubblico è consentito esclusivamente per gli spostamenti delle persone *«motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute»* secondo la declinazione ammessa dall'art.1 co.1 a) del d.P.C.M. 26 aprile 2020;
- su ciascun mezzo pubblico è necessario mantenere la distanza di almeno un metro tra i passeggeri e tra i passeggeri e il conducente;
- i passeggeri devono obbligatoriamente indossare la mascherina ed è raccomandato l'utilizzo di guanti protettivi monouso o la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l'utilizzo dei mezzi pubblici. Allo scopo di favorire questa raccomandazione è altresì fatta disposizione alle aziende l'installazione, ove possibile e nei tempi tecnici strettamente necessari, di dispenser per gel con liquido disinfettante per detergere le mani e la disponibilità a bordo di guanti protettivi monouso (non sono soggetti all'obbligo di indossare la mascherina i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti);
- l'azienda di trasporto assicura la pulizia/disinfezione giornaliera del mezzo pubblico, che deve essere effettuata a ogni cambio di turno;
- le Aziende di Trasporto Pubblico Locale riprogrammano il servizio di TPL e monitorano in coordinamento con gli Enti territoriali affidanti e/o competenti e con l'Amministrazione regionale (per la diversificazione della domanda di trasporto del bacino di utenza), a far data dal 4 maggio, in relazione alle esigenze di mobilità strettamente collegate all'avvio delle attività lavorative e produttive di cui al d.P.C.M. del 26 aprile 2020 e alla capacità di spostamento delle persone con particolare attenzione nelle fa-

- sce pendolari, tenendo conto delle maggiori frequentazioni;
- laddove si verificano eventuali episodi di raggiunta capacità, occorre l'adozione di precise modalità organizzative, come ricorso a corse bis e autorizzare i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi, previo accordo con le Aziende di TPL e del nulla osta del Settore TPL della Regione;
- le Aziende di Trasporto Pubblico Locale favoriscono, ove possibile, il trasporto a bordo gratuito di bici, monopattini e simili di proprietà da parte degli utenti del tpl;
- gli Enti locali sono sollecitati, al fine di evitare assembramenti a svolgere la propria attività di vigilanza e monitoraggio sul territorio alle fermate e stazioni del servizio di TPL, con particolare attenzione a quelle più frequentate e nelle fasce orarie dei pendolari, attraverso la Polizia Municipale e la Polizia Provinciale o gli altri Uffici preposti dagli stessi identificati o tramite la Protezione civile e altre associazioni di volontariato in linea con quanto previsto a livello nazionale, o con altra modalità organizzativa dagli stessi prevista;
- la sospensione della vendita a bordo dei mezzi di trasporto pubblico locale dei biglietti di corsa semplice prevista dall'articolo 19 bis della l. reg. n. 42/98;
- le Aziende di Trasporto Pubblico Locale, avvalendosi di tutto il personale in disponibilità o in caso di carenza attraverso l'utilizzo di personale esterno con competenza specifica, sono tenute a favorire il rispetto delle misure di contenimento della presente ordinanza e delle linee guida nazionali e regionali sia alle fermate che a bordo bus segnalandone alle Forze dell'Ordine l'inosservanza o la necessità di intervento e provvedono a forme di controllo e verifiche dei biglietti in possesso degli utenti dal personale preferibilmente a terra delle fermate e nelle stazioni, unitamente al monitoraggio dell'andamento della domanda dell'utenza alle fermate e alle stazioni al fine di segnalare agli Enti territorialmente competenti eventuali assembramenti con particolare attenzione nelle fasce orarie dei pendolari, nonché alla promozione di ogni forma di comunicazione in tal senso su base territoriale.

Sempre sulla materia del trasporto pubblico interviene l'Ordinanza Regione Toscana n. 74 del 16 luglio 2020, recante *«Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure relative alla capienza dei mezzi adibiti al trasporto pubblico»*. In questo provvedimento la Regione Toscana, ordina la ripresa del trasporto con una previsione di capienza a pieno carico, limitatamente ed esclusivamente ai posti a sedere, in modo che siano evitati assembramenti nelle aree adibite ai posti in piedi, per il settore del trasporto pubblico regionale/locale di linea ferroviario, automobilistico extraurbano e marittimo nonché del trasporto pubblico non di linea, ivi compresi i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e dei servizi autorizzati, nel rispetto delle linee guida adottate

nell'Allegato A, quale parte integrante. Sempre nel rispetto delle linee guida appena citate, per quanto attiene, invece, al trasporto pubblico automobilistico urbano e tramviario, il provvedimento in commento ordina di derogare al rispetto della distanza di un metro garantendo un coefficiente di riempimento dei mezzi non superiore al 60% dei posti consentiti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, tenendo conto sia dei posti a sedere che dei posti in piedi, evitando assembramenti nelle zone adibite ai posti in piedi.

La parte dispositiva di questa ordinanza, infatti, prende atto che i dati forniti dalle aziende di trasporto evidenziano un costante incremento della domanda di servizi di trasporto pubblico, collegabile al sempre più esteso svolgimento di attività economiche, e al conseguente movimento dei lavoratori pendolari e che le limitazioni in essere sulla presenza di utenti a bordo dei mezzi di trasporto, a fronte dell'incremento dell'utenza, sono destinate a condurre a breve all'esaurimento dell'offerta di trasporto. Di qui, viene effettuato un esplicito bilanciamento tra interessi collettivi di rilevanza primaria ed essenziale, soddisfatti dal trasporto pubblico locale, quali la tutela del lavoro, della stessa salute e della circolazione personale, rispetto alle misure di tutela della salute in relazione alla prevenzione del contagio da Covid-19, bilanciamento ritenuto perseguibile in un'ottica di piena temperamento e integrazione. Si che, effettuato il confronto tra i vantaggi derivanti dal mantenimento di restrizioni generalizzate e le considerazioni di ordine economico e sociale, compreso l'impatto sulla mobilità dei lavoratori e dei cittadini, nel rispetto del diritto alla salute dei cittadini, ritenuto pure necessario adottare un approccio coordinato con le Regioni confinanti per i servizi di trasporto che si svolgono in continuità geografica, viene ritenuto opportuno un graduale allentamento delle restrizioni precedentemente disposte.

Tale provvedimento, tuttavia, viene confermato soltanto in parte alla luce dell'Ordinanza del 1 agosto 2020 del Ministero della Salute, espressamente recepita nell'Ordinanza Regione Toscana n. 76 del 5 agosto 2020 sulle «*Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Recepimento ordinanza del 1 agosto del Ministero della Salute*», in base alla quale viene disposto che:

- è obbligatorio nei luoghi chiusi, ivi compresi nei mezzi di trasporto, usare protezioni delle vie respiratorie e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente la distanza di sicurezza;
- è obbligatorio mantenere la distanza interpersonale di almeno un metro fatte salve le eccezioni validate dal Comitato tecnico scientifico.

Preso, poi, atto che, per la natura del servizio di trasporto pubblico locale si possono verificare con frequenza situazioni occasionali in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della distanza, a causa della dinamicità propria della domanda del servizio, delle frequenti fermate che comportano una movimentazione continua degli utenti, è ritenuto necessario raccomandare alle Aziende di TPL anche il rispetto delle seguenti prescrizioni:

- idoneo posizionamento delle sedute e/o idonea individuazione degli ambienti da adibire ai posti in piedi;



- corretta pulizia e sanificazione del mezzo nel rispetto della normativa nazionale e regionale vigente e delle specifiche valutazioni dei rischi effettuate dal datore di lavoro volti alla tutela della salute dei lavoratori;
- messa a disposizione a bordo mezzo di un dispenser con detergente liquido per la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l'utilizzo del mezzo;
- verifica dell'utilizzo da parte dell'utenza di protezioni delle vie respiratorie.

Per completezza d'indagine si dà atto che l'Ordinanza in discorso reca, altresì, l'annullamento della precedente Ordinanza n. 72 del 10 luglio 2020 sulle *«Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure relative alla capienza dei mezzi adibiti al trasporto pubblico»*, in quanto *«trattasi di un testo non definitivo a cui per mero errore informatico è stato assegnato un numero»*.

**2.6. Ordinanza del 15 marzo 2020, n. 12 del Presidente della Regione Toscana («Misure straordinarie inerenti i centri diurni per anziani e disabili e la definizione di linee guida di indirizzo per il percorso diagnostico terapeutico dei pazienti affetti da COVID-19, al fine di contrastare e contenere sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19»)**

L'ordinanza in commento dispone alcune specifiche misure, che possono essere così bipartite: 1) disposizioni nei riguardi delle strutture semipresidenziali per anziani e disabili; 2) linee guida per il percorso diagnostico-terapeutico dei pazienti affetti da COVID-19. La finalità che mira a perseguire l'ordinanza in parola, è quella di rafforzare ulteriormente le misure di sorveglianza sanitarie adottate per il periodo di tempo necessario e sufficiente a prevenirne, contenerne e mitigarne la diffusione. Tanto pare significativo, dal momento che l'adozione di questa ordinanza risulta frutto dello specifico confronto con i gestori delle strutture e con le rappresentanze sindacali dei lavoratori ivi operanti, nonché con le Direzioni delle Aziende USL.

Relativamente alle disposizioni adottate per le strutture semiresidenziali per anziani e disabili, viene disposta la sospensione, a far data dal 16 marzo 2020 e fino al 3 aprile 2020, delle *«attività delle strutture semiresidenziali (centri diurni), a valenza socio-sanitaria, per anziani e per disabili, fermo restando che, nei casi ritenuti necessari dai servizi competenti, sulla base dei singoli piani assistenziali personalizzati, l'assistenza sarà garantita, ove possibile, dalle strutture predette in raccordo con i servizi territoriali aziendali di riferimento, al domicilio o, eventualmente, attraverso la predisposizione di piani residenziali temporanei»*.

Quanto alle linee guida per il percorso diagnostico-terapeutico dei pazienti affetti da COVID-19, invece, Regione Toscana ritiene necessario costituire un'apposita Commissione di esperti, designati dai Direttori Generali delle Aziende sanitarie, coordinata dal Direttore regionale competente in materia di diritto alla salute, *«con il compito di definire le linee guida di indirizzo per il percorso diagnostico-terapeutico in ambito ospedaliero e peri-ospedaliero per i pazienti affetti da COVID-19, anche in ragione dello sviluppo del quadro epidemiologico e del riassetto organizzativo della rete ospedaliera»*, provvedendo

al loro costante aggiornamento.

**2.7. Ordinanza del 17 marzo 2020, n. 14 del Presidente della Regione Toscana («Linee di indirizzo per la gestione del percorso COVID-19 in ambito ospedaliero e peri-ospedaliero»). Ordinanza del 14 aprile 2020, n. 34 del Presidente della Regione Toscana («Linee di indirizzo per la gestione del percorso COVID-19 in ambito territoriale»)**

Il provvedimento del 17 marzo 2020, n. 14 recepisce e rende efficaci le linee di indirizzo per la gestione del percorso COVID-19 in ambito ospedaliero e peri-ospedaliero, riportate nell'allegato A, come redatte dalla Commissione di esperti istituita dalla ordinanza n.12/2020 prima citata. Nelle stesse viene individuata una scansione di fasi, in successione logica, che delineano il cd. percorso COVID-19. Non potendo ripercorrere analiticamente quanto ivi disposto, basti a questi fini evidenziare che le linee di indirizzo suddividono la gestione dei casi COVID paucisintomatici, da quelli con sintomatologia respiratoria impegnativa, fino alla gestione dei pazienti non COVID. Di la predisposizione del percorso di pre-ricovero e dell'esperimento del tampone, con successiva classificazione dei pazienti. Per i pazienti ricoverati, invece, viene predisposto il relativo iter diagnostico, con la terapia di cura, seguiti dalla "de-escalation di setting ospedaliero", dai criteri clinici di dimissibilità e, infine, dal percorso post ospedaliero.

Con la successiva ordinanza del 14 aprile 2020, n. 34, invece, Regione Toscana prende atto delle nuove linee guida predisposte dalla Commissione di esperti citata, rubricate, precisamente, «*Linee di indirizzo per la gestione del percorso COVID-19 in ambito territoriale*». Nelle stesse, oltre a essere ripercorso quanto riportato nella precedente ordinanza, vengono fornite ulteriori specificazioni a carattere tecnico-scientifico, unitamente a nuove disposizioni in materia di assistenza dei pazienti in fase terminale, e destinatari di cure palliative. Per queste motivazioni, la regione Toscana ordina che le Aziende Sanitarie ed i soggetti operanti nell'ambito o in raccordo con il Servizio Sanitario Regionale, si attengano a tali linee-guida nazionali.

**2.8. Ordinanze del 18 marzo 2020, n. 15 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19») e n. 16 («Ulteriori misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19. Approvazione piano per la realizzazione di 280 postazioni di cure intensive in Toscana»). Ordinanza del 7 aprile 2020, n. 29 del Presidente della Regione Toscana («Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di igiene e sanità pubblica alle Aziende Sanitarie Locali»). Ordinanza del 4 luglio 2020, n. 71 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori disposizioni di contenimento contagio in ambito abitativo familiare»)**

La trattazione contestuale delle ordinanze indicate al punto 2 paragrafo 8 è suggerita dal fatto che la regione Toscana ha ritenuto di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 a livello logistico-sanitario affiancando ai presidi ospe-

dalieri tradizionali la predisposizione di strutture collettive di assistenza nelle quali sia possibile garantire l'isolamento richiesto a determinate tipologie di pazienti.

Tanto è possibile in ragione di quanto previsto nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18, «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» che, all'articolo 4, attribuisce alle Regioni la facoltà di attivare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza COVID-19, sino al termine dello stato di emergenza (che, si ricorda, è stato deliberato dal Consiglio dei ministri per il 31 gennaio 2020). Per questo, con l'ordinanza del 18 marzo n. 15, Regione Toscana, al fine di ottenere la massima efficacia della misura della quarantena e dell'isolamento fiduciario, individua specifiche strutture collettive di assistenza nelle quali è possibile *«garantire l'isolamento richiesto ai pazienti paucisintomatici, senza necessità di ricovero, appena positivamente tamponati o dimessi dall'ospedale in condizioni stabili ma ancora positivi, nonché ai pazienti in assenza di tampone nei quali è stata indicata la necessità di un periodo di quarantena»*. Dopo aver acquisito la disponibilità, da parte del Sistema degli Albergatori Toscani, nonché delle strutture alberghiere agrituristiche, rappresentate da CIA, Coldiretti e Confagricoltura, a mettere a disposizione le proprie strutture tramite convenzione da stipularsi con l'Azienda Sanitaria territorialmente competente, a loro individuate a cura delle aziende sanitarie locali (ASL), con il supporto della Regione stessa.

Dette strutture assolvono la funzione di “strutture collettive di assistenza”, rivolte a garantire l'isolamento richiesto ai pazienti paucisintomatici (senza necessità di ricovero, appena positivamente tamponati o dimessi dall'ospedale in condizioni stabili ma ancora positivi), nonché ai pazienti in assenza di tampone nei quali è stata indicata la necessità di un periodo di quarantena.

Allo stesso modo, è consentito alle Aziende sanitarie locali e quelle ospedaliere, sempre per il tramite della ASL, di individuare strutture ricettive per il personale medico e sanitario che necessita di isolamento rispetto ai propri familiari conviventi sia perché risultato positivo al virus ma asintomatico, sia perché, ancorché negativo al virus, è opportuno che venga individuata una sistemazione diversa dal proprio domicilio.

Con la citata ordinanza n. 16, invece, viene approvato il piano per la realizzazione di duecentottanta postazioni di cure intensive in Toscana, considerato che, fin dall'inizio dell'emergenza, si è manifestata una fondata previsione circa la necessità di dover incrementare la dotazione di locali destinati alle cure intensive e che è stata individuata la possibilità di incrementare le dotazioni presenti sul territorio regionale di ulteriori posti letto da destinare alle cure intensive.

Fermo restando il numero complessivo di posti letto e l'importo complessivo stanziato, l'ordinanza fa salva la facoltà per ogni ASL e Azienda Ospedaliera di rimodulare la ripartizione dei posti letto e del fabbisogno, nelle strutture individuate ovvero in analoghe strutture successivamente individuate, previa comunicazione

all'ambito dell'Unità di Crisi Regionale.

Relativamente all'ordinanza del 7 aprile 2020, n. 29, invece, Regione Toscana prende atto dell'Aggiornamento delle linee di indirizzo organizzative dei servizi ospedalieri e territoriali in corso di emergenza COVID-19 del Ministero della Salute del 25 marzo 2020. Per l'effetto, considerato che, con l'evolversi dell'emergenza pandemica da COVID-19 si rende necessario favorire ulteriormente l'uso di strutture ricettivo-alberghiere per ospitare le persone asintomatiche o paucisintomatiche risultate positive per COVID-19 le quali, per condizioni socio-abitative, non hanno la possibilità di permanere a domicilio in sicurezza, prevede l'implementazione del loro impiego rispetto all'istituzione di tali presidi disposta nell'ordinanza del 18 marzo, n. 15, prima commentata.

A "tornare" sulla problematica del contenimento del contagio in ambito lavorativo-familiare è l'Ordinanza n. 71 del 4 luglio 2020, dedicata, appunto, a «*Ulteriori disposizioni di contenimento contagio in ambito abitativo familiare*» che, dando atto della prevalenza dell'interesse alla salute collettiva, prevede che, in caso di impossibilità di garantire un adeguato isolamento domiciliare, specie in situazione di sovraffollamento, l'isolamento obbligatorio in albergo sanitario possa essere disposto esclusivamente con provvedimento del Sindaco in qualità di autorità sanitaria locale, a cui i servizi di prevenzione possono indirizzare la proposta di ordinanza. Per conseguenza, allora, il provvedimento in esame dà mandato ai Dipartimenti della Prevenzione delle Aziende sanitarie di effettuare, per ogni nuovo caso positivo, una valutazione puntuale dell'ambiente domiciliare per l'isolamento domiciliare del caso positivo e, in caso di sovraffollamento o di situazione logistica sfavorevole che non permetta una gestione in sicurezza di tale provvedimento, e di contestuale rifiuto all'isolamento volontario in albergo sanitario, di proporre al Sindaco, in qualità di Autorità Sanitaria Locale, l'emissione di un'ordinanza contingibile e urgente a tutela della salute pubblica che prescriva, ai sensi dell'articolo 50 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), l'isolamento in albergo sanitario. Tenuto poi conto che nelle ultime settimane i contagi da Covid 19, per quasi la metà dei casi, sono rappresentati da soggetti stranieri di varie etnie presenti sul territorio, viene altresì conferito mandato ai Dipartimenti della Prevenzione, nel caso di cluster di positività da COVID-19 riconducibili a soggetti appartenenti a comunità di varie etnie presenti sul territorio, di predisporre ogni possibile iniziativa per potenziare il numero di test molecolari e sierologici, all'interno di tali comunità, al fine di tracciare e trattare tutti gli eventuali casi, anche collegandosi funzionalmente fra dipartimenti delle tre aree vaste al fine di avere un controllo regionale, e non solo locale, del fenomeno.

### **2.9 Ordinanza del 25 marzo 2020, n. 18 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19*»)**

Il provvedimento in rubrica si concentra su una pluralità di aspetti, che vanno dalla formulazione dei criteri per la distribuzione e rendicontazione delle masche-

rine protettive, alle modalità di esecuzione dei test sierologici rapidi, passando per le misure di coordinamento di area vasta dei servizi di anestesia e rianimazione, a disposizioni per le microbiologie del servizio sanitari regionale, alberghi sanitari e cure intermedie COVID-19. Fin dall'inizio dell'emergenza, infatti, come la stessa ordinanza prende atto in premessa, è risultata una considerevole carenza sul mercato di dispositivi di protezione individuale e di dispositivi medici, in particolare di mascherine protettive, a fronte di un numero crescente di pazienti positivi e ricoverati nelle strutture ospedaliere, con necessità per gli operatori sanitari di disporre di mascherine protettive per prevenire il contagio.

Ebbene, per far fronte a tale carenza, la Regione Toscana si è attivata per garantire i migliori approvvigionamenti dei DPI necessari, prevedendo la produzione attraverso imprese locali di mascherine con prestazioni analoghe e similari alle cd. mascherine chirurgiche, normalmente in uso per gli operatori sanitari. Una corretta ed equa distribuzione delle mascherine protettive fra gli operatori sanitari e socio-sanitari, infatti, si pone come elemento indefettibile per consentire agli stessi di continuare a lavorare in sicurezza nelle strutture sanitarie e di procedere ad una costante e tempestiva presa in carico dei pazienti affetti da COVID-19. Al fine di garantire massima efficienza nella distribuzione dei predetti dispositivi fra le Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale, l'ordinanza approva il documento allegato sui criteri per la distribuzione delle mascherine protettive, unitamente ai criteri per la loro rendicontazione, al fine di poter mappare compiutamente l'andamento nell'utilizzo e garantire, nel contempo, una efficiente programmazione negli acquisti e produzione delle stesse.

Ancora, nelle premesse, l'ordinanza prende atto del fatto che è in fase di avvio la distribuzione sul mercato di test sierologici per la determinazione dei titoli anticorpali al COVID 19, mediante il quale è possibile stabilire la diffusione dello stesso nella popolazione. Per tale ragione, ritiene opportuno procedere, attraverso l'impiego dei test sierologici già in disponibilità del Servizio Sanitario Regionale, a una prima fase di impiego di questa tecnica nei confronti del personale sanitario operante in aree COVID-19 e nei confronti dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e medici di continuità assistenziale, in ragione del maggior livello di rischio, al quale il personale è esposto, al fine di attivare misure ulteriori di contenimento e isolamento e prevenzione. Relativamente ai servizi di anestesia e rianimazione, viene istituita una figura di coordinamento, con il compito di regolare i flussi dei pazienti all'interno del sistema ospedaliero, monitorare e valutare il percorso clinico assistenziale dell'area COVID, in raccordo con un'apposita struttura tecnico-operativa. Quanto alle cd. cure intermedie COVID, invece, è previsto che ciascuna Azienda USL istituisca e attivi posti letto territoriali, per pazienti selezionati dal pronto soccorso o in fase di dimissione ospedaliera, in proporzione dal 15 al 20% del totale dei ricoveri nei reparti COVID, presso strutture sanitarie o socio-sanitarie, pubbliche o private autorizzate, provviste di erogazione di ossigeno per ogni posto letto. Tali posti letto, precisamente, sono destinati a pazienti COVID positivi, che sono in fase conclusiva di trattamento presso i reparti CO-

VID e in condizioni generali di stabilità confermata, che necessitano di livello assistenziale e terapeutico di bassa intensità, pazienti COVID che accedono al Pronto Soccorso con i sintomi conclamati similinfluenzali (rinite, febbre alta, tosse) e un iniziale impegno respiratorio, che determina una lieve ipossiemia, che, a valutazione del clinico, possono essere ulteriormente tenuti in osservazione e gestiti anche terapeuticamente presso i posti letto di cure intermedie COVID.

**2.10. Ordinanza del 25 marzo 2020, n. 19 del Presidente della Regione Toscana («Misure straordinarie in materia di reperimento del personale del SSR per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»). Ordinanza del 15 maggio 2020, n. 56 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori indirizzi per i percorsi territoriali di individuazione dei casi da COVID-19»)**

L'ordinanza in commento si occupa delle modalità di reclutamento del personale del Servizio Sanitario Regionale, necessario a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Regione Toscana, infatti, prende atto che l'emergenza sanitaria si manifesta su tutto il territorio nazionale, e che, data la contestuale chiamata assunzionale - da parte di tutte le Aziende del Servizio Sanitario Nazionale - di professionisti partecipanti a procedure concorsuali già bandite secondo il fabbisogno del Servizio Sanitario della Toscana, vi è il rischio di creare instabilità ed inefficienza dell'intero servizio sanitario. Da qui determinandosi, pertanto, la necessità di salvaguardare la continuità del servizio prestato dai professionisti che verranno assunti, in via emergenziale, per un periodo limitato di tempo nelle modalità previste dal d.l. 9 marzo 2020, n. 14 «Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale in relazione all'emergenza COVID-19». Lo stesso decreto dispone, tra l'altro, che le autorità competenti possono conferire, verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere ad idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, incarichi a tempo determinato al personale sanitario e ai medici in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla dirigenza medica, nonché incarichi a medici specializzandi, riconoscendo che detti incarichi costituiscono titolo preferenziale nelle procedure concorsuali per l'assunzione presso le aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Da ultimo, la fonte normativa in discorso consente il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale medico e infermieristico collocato in quiescenza. Visto quanto sopra, l'ordinanza in parola prevede misure in deroga alle previsioni di cui al regolamento ESTAR in materia di procedure concorsuali e selettive, nonché per il conferimento di incarichi libero professionali attingendo dai partecipanti a procedure concorsuali ESTAR. Quanto alle selezioni per l'assunzione a tempo indeterminato del personale del Servizio Sanitario Regionale, (con riferimento a tutte le professionalità necessarie nei percorsi di assistenza, diagnosi, cura e prevenzione e alle relative graduatorie disponibili), la chiamata del personale dalle graduatorie disponibili avviene in ordine di graduatoria, comunicando a ciascun candidato un'Azienda di destinazione identificata da Estar distribuendo gli idonei tra le di-

verse Aziende in maniera uniforme secondo i fabbisogni definiti dalle stesse e le disponibilità di assunzione nelle tre Aree Vaste comunicate in fase di domanda di partecipazione. In merito al reclutamento di tutte le professionalità necessarie nei percorsi di assistenza, diagnosi, cura e prevenzione, attraverso assunzioni a tempo determinato e conferimento di incarichi libero professionali (fatti salvi, per questi, gli ulteriori avvisi per il conferimento attivati da ciascuna Azienda ed Ente), nella ipotesi in cui siano già disponibili domande inviate per la partecipazione a procedure concorsuali non ancora espletate, l'ordinanza prescrive che tali domande sono valevoli anche per l'attivazione di selezioni a tempo determinato per soli titoli e che, a tal fine, saranno considerate valide, ai fini della selezione, anche le domande presentate da medici specializzandi, a condizione che gli stessi abbiano, nel frattempo, conseguito la specializzazione. Soltanto in via residuale, da ultimo, possono essere conferiti incarichi di lavoro autonomo a personale medico e infermieristico collocato in quiescenza.

Sistematicamente legata al provvedimento appena esaminato è l'Ordinanza n. 56 del 15 maggio 2020, rubricata a «*Ulteriori indirizzi per i percorsi territoriali di individuazione dei casi da COVID-19*» che stabilisce, appunto, i percorsi territoriali di individuazione dei casi COVID19, la loro presa in carico e la gestione dei contatti secondo differenti modalità, anche relativamente alle modalità e ai tempi dell'isolamento domiciliare/quarantena. Circa la presa in carico, ad esempio, l'Ordinanza distingue i singoli percorsi a seconda che si sia in presenza di un paziente sintomatico intercettato dal proprio medico o pediatria di famiglia, paziente sintomatico intercettato in ospedale, cittadino con test sierologico positivo. Da ultimo, l'Ordinanza in commento prevede il rafforzamento dei dipartimenti di prevenzione, stabilendo che le Aziende sanitarie presentino alla Direzione regionale competente in materia di diritto alla salute, per le relative determinazioni di merito, un piano di potenziamento del personale dei Dipartimenti di Prevenzione, che risulti essere in coerenza con lo standard richiesto dal Ministero della Salute di 1/10000 incaricati del *contact tracing*.

**2.11. Ordinanza del 29 marzo 2020, n. 20 del Presidente della Regione Toscana («Indicazioni per l'assistenza primaria, le cure e raccomandazioni per la terapia farmacologica dei pazienti a domicilio affetti dal COVID-19»).** Ordinanza del 7 aprile 2020, n. 27 del Presidente della Regione Toscana («*Indicazioni per l'assistenza primaria, le cure e raccomandazioni per la terapia farmacologica dei pazienti a domicilio affetti dal COVID-19. Sostituzione allegati Ordinanza n. 20 del 29 marzo 2020*»)

L'ordinanza del 29 marzo 2020, n. 20 si rivolge agli esercenti la professione medica, in particolare ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta, in qualità di soggetti cui è affidata la gestione dei pazienti sul territorio. Regione Toscana, infatti, ritiene opportuno suggerire raccomandazioni per l'uso di farmaci idonei alla terapia, sul territorio e a domicilio del paziente, fin dalle prime manifestazioni potenzialmente attribuibili al Coronavirus, almeno con l'intento di atte-

nuare l'intensità del quadro clinico ed accelerare la clearance del virus e, se possibile, ostacolarne l'azione. Ferme restando le indicazioni ministeriali relative alla individuazione dei pazienti "caso sospetto" e "contatto stretto" e l'autonomia del medico nel proporre le scelte terapeutiche più idonee alla situazione clinica, anche nei pazienti con sintomatologia simil-influenzale sospetta per positività al COVID, a vario grado di impegno clinico, ai Medici di Medicina Generale e Pediatra di Famiglia è chiesto di tener conto delle raccomandazioni per la gestione farmacologica di questi soggetti, come formulate dalla Commissione di Esperti appositamente individuata nelle ordinanze precedenti.

L'ordinanza in commento, preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica e del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, conferma l'istituzione delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA), in qualità di strutture operative della Medicina Generale volte a implementare la gestione dell'emergenza sanitaria per l'epidemia da CoVID-19. Per tale ragione, l'ordinanza impone la realizzazione di un'Unità Speciale di Continuità Assistenziale per ogni Aggregazione Funzionale Territoriale.

Non solo. L'atto in commento, infatti, provvede a positivizzare l'obbligo di specifiche dotazioni per i medici di Medicina Generale, sia di Assistenza Primaria che di Continuità Assistenziale, e i Pediatri di libera Scelta, nonché i medici che operano nelle USCA, anche al fine di riattivare la normale assistenza ai pazienti non COVID e, in particolare, per i malati cronici e/o fragili. Tali operatori, infatti, devono essere dotati di mascherine di tipo FFP2 senza valvola o con valvola, mascherine chirurgiche, tuta integrale monouso con cappuccio, occhiali a protezione laterale o a maschera, guanti monouso, divisa tipo soccorso e sovrascarpe, secondo una precisa fornitura giornaliera minima.

Ferme restando le indicazioni ministeriali relative alla individuazione dei pazienti "caso sospetto" e "contatto stretto", unitamente all'autonomia del medico nel proporre le scelte terapeutiche più idonee alla situazione clinica, è sempre richiesto ai medici di medicina generale e al pediatra di famiglia di tener conto delle raccomandazioni per la gestione farmacologica di questi soggetti formulate dalla Commissione di Esperti prima citata.

Il provvedimento, allora, si preoccupa di suddividere nei due allegati alla delibera stessa, da un lato, le tipologie di pazienti, secondo categorie di progressivo impegno clinico (Allegato 2) cui somministrare le terapie farmacologiche indicate all'Allegato 1. Le stesse, precisamente, vengono somministrate a pazienti COVID positivi paucisintomatici e ai pazienti con sintomi moderati (cd. "*mild COVID 19*"), anche se ancora non diagnosticati COVID positivi.

Con l'ordinanza del 7 aprile 2020, invece, che qui ci si limita a richiamare brevemente, Regione Toscana recepisce la Comunicazione di AIFA relativa all'utilizzo di Cloroquina e Idrossicloroquina nella terapia dei pazienti affetti da COVID-19, provvedendo a sostituire gli allegati nn. 1 e 2 dell'ordinanza del 29 marzo 2020, n. 20, quanto alle raccomandazioni per la gestione farmacologica della infezione da Coronavirus accertata o sospetta.



**2.12. Ordinanza del 29 marzo 2020, n. 21 e ordinanza del 7 aprile 2020, n. 28 del Presidente della Regione Toscana (entrambe recanti «*Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito delle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) e Residenze Sanitarie Disabili (RSD) e altre strutture socio-sanitarie*»)**

Le ordinanze citate prendono posizione sulle cd. residenze sanitarie assistite, residenze sanitarie e altre strutture socio-sanitarie, ritenendo necessario garantire lo sviluppo di adeguate azioni di prevenzione, nonché di contenimento e gestione della epidemia da COVID-19, dal momento che la popolazione anziana e disabile risulta essere una popolazione particolarmente fragile ed esposta al contagio.

Pertanto, in caso di ospite positivo all'interno di dette strutture, se sintomatico viene preso in carico dal Servizio Sanitario Regionale, se positivo ma paucisintomatico potrà essere mantenuto in isolamento all'interno della stessa struttura, se possibile, oppure, laddove le condizioni strutturali non lo consentano, collocato in una struttura socio-sanitaria appositamente dedicata, con livelli di assistenza infermieristica h24, supporto giornaliero di personale medico e garanzia di supporto di ossigeno. In questo caso, laddove l'intera struttura non disponga di organizzazione in moduli, separabile per aree e percorsi COVID-19 e non COVID-19, è sottoposta a quarantena, con attivazione di idonea sorveglianza sanitaria. Ove si verifici nella struttura un caso confermato di COVID-19 a carico di un operatore ovvero di un ospite, poi, debbono essere effettuati tamponi orofaringei su tutta l'utenza e i lavoratori. L'accesso di nuovi ingressi in RSA, RSD o altra struttura socio-sanitaria, invece, è subordinato al fatto che le strutture prevedano l'allestimento di un modulo di accoglienza dedicato ai nuovi ospiti, o l'adozione di misure, in ogni caso, idonee a garantire adeguato distanziamento sociale fra gli ospiti, allo scopo di garantire un ulteriore filtraggio contro la diffusione del virus in una possibile fase di incubazione. Gli ospiti di nuovo ingresso, poi, sono comunque sottoposti a tampone, oltre alla normale verifica da effettuarsi a cura degli operatori preposti.

A integrazione e ulteriore affinamento delle misure adottate e ora descritte interviene la ordinanza del 7 aprile 2020, n. 28, nella quale viene disposto che l'ospite positivo al COVID-19 risultante dal test sierologico, anche in attesa del test diagnostico molecolare, deve essere preso in carico dal Servizio Sanitario Regionale utilizzando il percorso assistenziale più appropriato. In presenza di tale evento, a differenza dell'ordinanza precedente, si deve procedere alla separazione, in diverse strutture o setting assistenziali, degli ospiti risultanti positivi o dubbi, asintomatici o paucisintomatici, da coloro che risultano negativi, attuando per coloro che sono positivi i livelli di cura e assistenza sanitaria previste per le cure intermedie. Tali strutture possono essere aperte in deroga alle procedure di autorizzazione e accreditamento, come previsto dal d.lgs. del 17 marzo 2020, n. 18, all'art. 4, comma 1.

Nel caso in cui le RSA, RSD o altre strutture socio-sanitarie a gestione privata vengano trasformate in strutture interamente dedicata all'accoglienza e alla cura

degli ospiti positivi al COVID-19 gestite direttamente dall'azienda. Parimenti, le Aziende Sanitarie Locali possono procedere alla rimodulazione dei contratti con i soggetti gestori così da consentire forme di incentivazione e valorizzazione economica degli operatori presenti all'interno delle RSA, RSD o altre strutture socio-sanitarie in conformità alle iniziative già assunte per i dipendenti del Servizio Sanitario Regionale.

**2.13. Ordinanza del 3 aprile 2020, n. 23 del Presidente della Regione Toscana («Indirizzi e raccomandazioni per la esecuzione dei test sierologici rapidi, in relazione alla emergenza pandemica da COVID-19»).** Ordinanza del 19 aprile 2020, n. 39 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori indirizzi e raccomandazioni per la esecuzione dei test sierologici rapidi, in relazione alla emergenza pandemica da COVID-19»). Ordinanza del 6 maggio 2020, n. 54 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori disposizioni in merito ai test sierologici rapidi connessi all'emergenza pandemica da COVID-19»). Ordinanza del 26 agosto 2020, n. 81 del Presidente della Regione Toscana («Indicazioni alle Aziende USL per individuazione professionalità mediche per l'avvio in sicurezza delle attività scolastiche»)

La prima ordinanza in commento prende in considerazione i risultati preliminari della prima fase di impiego dei test sierologici rapidi, dai quali discendono risultati che suggeriscono una possibile utilità del test a scopo diagnostico, associato e integrato con la valutazione clinica e virologica (tampone) e una utilità sieropidemiologica.

A seguito del Decreto n. 4872/2020 del Direttore della Direzione Regionale competente in materia di diritto alla salute, con cui è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro per la valutazione più approfondita dei risultati test sierologici rapidi, con il compito di definire, fra l'altro, il possibile utilizzo del test in alcune aree, strutture e fasce di popolazione a maggiore rischi, l'ordinanza impone l'esecuzione dei test secondo determinati criteri.

La priorità nell'esecuzione, infatti, viene data a tutti i soggetti inerenti i seguenti ambiti di attività:

- Operatori sanitari e soggetti operanti a vario titolo nelle Aziende ed Enti del SSR, operatori nelle strutture sanitarie private e di altri Enti nel territorio regionale;
- Operatori e ospiti delle strutture socio-sanitarie e di accoglienza, con particolare riferimento alle RSA e RSD;
- Personale del Volontariato impegnato nella emergenza sanitaria e di protezione sociale in genere;
- Farmacie;
- Personale addetto agli Istituti penitenziaria, con particolare attenzione al personale sanitario - Forze dell'ordine e Vigili del Fuoco;
- Soggetti che in forma singola o associata, svolgono un'attività lavorativa di assistenza o sostegno alla popolazione anziana e/o fragile.

Nell'ambito individuale, invece, il test sierologico rapido viene effettuato sugli

individui che manifestino sintomi suggestivi di infezione da COVID, esclusivamente su richiesta del medico di medicina generale e del pediatra di famiglia.

Ebbene, dal momento che il test sierologico rapido non ha - esso soltanto considerato - valenza diagnostica, in caso di suo esito positivo o dubbio, si procede alla effettuazione del test diagnostico molecolare (tampone orofaringeo), garantendo, nel tempo intercorrente fra l'effettuazione del test e l'esame diagnostico molecolare, che siano adottate le stesse misure di igiene e prevenzione, organizzative e sanitarie, già previsti per gli esiti positivi a seguito di esami di diagnostica molecolare.

Con l'ordinanza del 19 aprile 2020, n. 39, invece, sancisce specifiche misure per le RSA, RSD e altre strutture socio-sanitarie, prevedendo che l'ospite positivo al covid risultante dal test sierologico, anche in attesa del test diagnostico molecolare, dovrà essere preso in carico dal Servizio Sanitario Regionale, delineando per il resto un percorso consonante a quanto disposto nell'ordinanza del 7 aprile 2020, n. 28 che, seppur cronologicamente successiva, è

stata oggetto di trattazione al paragrafo precedente per ragioni di coerenza logico-sistematica.

Sempre nella materia del test sierologico rapido si registra l'ordinanza n. 54 del 6 maggio 2020 «*Ulteriori disposizioni in merito ai test sierologici rapidi connessi all'emergenza pandemica da COVID-19*», che, nell'abrogare i punti 4 e 5 del dispositivo della ordinanza n. 23/2020, procede a integrare le categorie di soggetti già individuati dalle ordinanze n. 23/2020 e 39/2020 sopra esaminate, ai quali è effettuato con priorità il test sierologico rapido (con oneri a carico dei bilanci delle Aziende sanitarie, quale iniziativa di sanità pubblica). All'uopo, viene disposto che vengano sottoposti al test lavoratori e operatori di seguito riportati, in ragione del rischio espositivo e della esigenza di tutela della salute pubblica, come coloro che hanno contatti stretti di casi positivi, studenti universitari delle facoltà sanitarie che abbiano accesso all'interno di strutture sanitarie e socio-sanitarie, medici e infermieri operanti come libero professionisti, odontoiatri libero professionisti, tabaccherie, magistrati e personale amministrativo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile aventi rapporti con il pubblico, operatori e ospiti delle strutture di accoglienza per migranti, maestri, insegnanti e personale ATA delle scuole di ogni ordine e grado, unitamente al personale afferente agli asili nido e campi estivi al momento della ripresa delle attività. In vista della riapertura delle attività scolastiche, poi, Regione Toscana, con l'Ordinanza n. 81 del 26 agosto 2020, recante «*Indicazioni alle Aziende USL per individuazione professionalità mediche per l'avvio in sicurezza delle attività scolastiche*» prescrive l'attivazione, da parte delle Aziende USL della Regione Toscana, delle procedure per la ricerca di professionalità mediche da dedicare alle attività sanitarie previste dai protocolli del Ministero della Salute per l'avvio delle attività scolastiche in tempo di COVID, da acquisire attraverso la stipula di specifici contratti libero professionali, procedure aperte anche a laureati iscritti all'ordine non in possesso della specializzazione e medici in quiescenza secondo quanto autorizzato dalla normativa nazionale attualmente vigente, demandando alla Direzione Regionale

competente l'individuazione delle procedure tecniche più idonee per tale reclutamento, con formazione dell'elenco dei candidati entro il 30 di settembre 2020.

Ritornando all'Ordinanza n. 54 in commento, in conformità con quanto statuito dalle Ordinanze n. 23 e 34/2020, è poi confermato che può essere sottoposto alla effettuazione del test sierologico rapido, sempre con oneri a carico dei bilanci delle Aziende sanitarie, chiunque manifesti sintomi suggestivi di infezione da COVID-19, nonché i paucisintomatici, che presentano sintomatologia similinfluenzale con febbre e/o paucisintomaticità respiratoria ed eventuali disturbi extra-respiratori associati, esclusivamente su richiesta del Medico di medicina generale e del Pediatra di Famiglia, integrando l'ambito individuale predetto con i soggetti di seguito riportati (il cui test potrà essere effettuato esclusivamente su richiesta del MMG e del Pediatra di Famiglia):

- al fine di individuare i “paucisintomatici infettanti”, soggetti che hanno avuto un qualsiasi sintomo, anche lieve, correlabile all'infezione, almeno 10 giorni prima, qualora, ovviamente, la sintomatologia non sia evoluta in un maggior impegno clinico;
- al fine di individuare i passati “paucisintomatici infettanti”, soggetti individuati dal MMG o dal Pediatra di Famiglia, tra i propri pazienti, che abbiano avuto una sintomatologia simil-influenzale nelle precedenti settimane;
- soggetti, per i quali è prevista l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) o l'Assistenza Domiciliare Programmata (ADP);
- soggetti in ambienti circoscritti legati alla presenza di uno o più soggetti positivi al tampone.

A seguito di esito positivo o dubbio del test sierologico rapido, si procede per l'esame di valenza diagnostica alla effettuazione del test molecolare (tampone nasofaringeo), con onere da parte di ciascun soggetto di informare contestualmente dell'esito del test il medico di medicina generale e il medico competente e di adottare tutte le misure di igiene e prevenzione necessarie. In tale eventualità, invero, è lo stesso cittadino a essere invitato a telefonare al numero verde unico regionale (800 55 60 60) che lo indirizzerà alla sede più vicina dove effettuare il tampone nasofaringeo con la garanzia dell'esito del test molecolare entro 24 ore dall'effettuazione dello stesso, al fine di poter adottare con massima celerità le misure di prevenzione e di trattamento necessarie per la salute dell'individuo e della collettività.

Per i lavoratori e operatori, liberi professionisti e non, che abbiano ripreso l'attività o la riprendano, a seguito della cessazione delle misure, di cui al d.P.C.M. 10 aprile 2020 e della entrata in vigore del d.P.C.M. 26 aprile 2020, nonché dei lavoratori ed operatori, liberi professionisti e non, che non abbiano mai interrotto, dall'inizio della dichiarazione di emergenza pandemica, la propria attività ed abbiano avuto contatto con il pubblico è sì consentita l'effettuazione del test sierologico ma a cura e spese degli stessi che, tuttavia, potranno avvalersi dell'accordo che la Regione Toscana sottoscriverà, in prima istanza, con i laboratori, identificati dalla

ordinanza n. 39/2020 cit., che si sono già dichiarati disponibili, e successivamente con qualsiasi ulteriore laboratorio, accreditato o autorizzato, che voglia aderire, nel quale si definiranno, per i predetti test, tariffe calmierate idonee a consentire una equità di accesso alle prestazioni in esame.

Per i datori di lavoro, da ultimo, l'ordinanza in commento dispone, all'allegato A, specifici consigli organizzativi per la effettuazione dei test sierologici ai propri dipendenti.

In chiosa, per ogni categoria dei soggetti sopra elencati, al fine dell'attivazione delle misure preventive e di contenimento della pandemia e a fini epidemiologici viene prevista la tracciabilità dei test effettuati e del loro esito, nel rispetto delle previsioni, di cui all'art.14 del D.L. 14/2020 in materia di tutela dei dati personali attraverso l'obbligo dell'utilizzo della apposita APP sviluppata a livello regionale.

**2.14. Ordinanza del 19 marzo 2020, n. 17 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19-Disposizioni in ordine all'utilizzo delle mascherine TNT 3 veli Toscana 1»).** Ordinanza del 6 aprile 2020, n. 26 del Presidente della Regione Toscana («Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di utilizzo di mascherine»). Ordinanza del 10 aprile 2020, n. 32 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19»). Ordinanza del 14 aprile 2020 n. 35 («Misure straordinarie per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di utilizzo di mascherine – proroga dei termini di cui all'ordinanza 26/2020»). Ordinanza del 23 aprile 2020 n. 42 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di acquisto di mascherine»)

L'ordinanza del 19 marzo 2020, n. 17 prende atto che fin dall'inizio dell'emergenza è risultata una considerevole carenza sul mercato di Dispositivi di Protezione Individuale e di dispositivi medici, in particolare di mascherine protettive per i soli operatori sanitari. Nonostante le numerose richieste inviate al Dipartimento della Protezione civile, in mancanza di riscontro, Regione Toscana si è attivata per far produrre da imprese locali mascherine che potessero avere caratteristiche analoghe e simili alle cd. mascherine chirurgiche, e ha individuato nelle mascherine TNT 3 veli Toscana 1 un prodotto sostitutivo idoneo allo scopo. Per questo, con l'ordinanza in commento, dispone che il personale sanitario dovrà farne uso ogni volta che manchino mascherine chirurgiche marchiate CE UNI EN 149:2009.

L'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 26 prevede, in via precauzionale, l'utilizzo obbligatorio delle mascherine chirurgiche monouso secondo modalità che garantiscano un rafforzamento delle misure di tutela della salute dei singoli e delle collettività, tenuto conto del fattore di rischio nei vari contesti, estendendone l'utilizzo

alla generalità della popolazione. Regione Toscana, infatti, ha provveduto all'acquisto di 8,5 milioni di mascherine chirurgiche monouso da distribuire ai cittadini toscani, e provvederà alla consegna a ciascun comune di un numero proporzionato al numero degli abitanti, per il tramite degli ordinari canali della Protezione Civile Regionale, entro il 13 aprile 2020. Tuttavia, tenuto conto delle difficoltà comunicate dai Comuni del territorio Toscano nel completare l'attività di distribuzione delle mascherine fornite dal Sistema Regionale di Protezione Civile entro tale data, l'ordinanza del 14 aprile 2020, n. 35, dispone la proroga dello stesso per l'entrata in vigore delle disposizioni ivi previste, con nuova fissazione al 19 aprile 2020;

Inoltre, in attesa di maggiori specificazioni da parte della comunità scientifica, e dato atto della proposta formulata al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6 aprile 2020, PROT n. 0130970, Regione Toscana ritiene necessario dare tempestivamente corso a misure precauzionali restrittive a tutela della salute pubblica. Per queste ragioni, con l'ordinanza in commento viene disposto:

- l'utilizzo obbligatorio della mascherina monouso, in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, in presenza di più persone, oltre che nei mezzi di trasporto pubblico locale, nei servizi non di linea taxi e noleggio con conducente;
- l'utilizzo obbligatorio della mascherina monouso, in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico, quando, in presenza di più persone, è obbligatorio il mantenimento della distanza sociale.

Pur restando fermo restando il rispetto del mantenimento delle misure di distanziamento sociale, viene altresì disposto che le misure citate non si applicano ai bambini di età inferiore ai sei anni e alle persone che non tollerino l'utilizzo delle mascherine a causa di particolari condizioni psicofisiche attestate da certificazione rilasciata dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta.

Con l'ordinanza del 10 aprile 2020 n. 32, Regione Toscana interviene al fine di dare la massima attuazione alla ordinanza n. 26/2020 cit., disponendo l'acquisto di mascherine monouso da parte di ESTAR (Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale), da distribuire ai cittadini della Regione Toscana, in numero pari a dieci milioni per un importo stimato complessivo pari ad € 5.500.000,00 oltre IVA, nonché all'affidamento di un servizio esterno di imbustamento delle mascherine al momento esistenti a magazzino ESTAR per un importo stimato pari a € 120.000,00, oltre IVA, anche avvalendosi delle deroghe normative previste dalle disposizioni adottate a seguito dell'emergenza in questione.

Da ultimo, con l'ordinanza del 23 aprile 2020, n. 42, in ottica di ulteriore e massima attuazione delle precedenti ordinanze nn. 26 e 35 cit., Regione Toscana dispone un incremento nell'acquisto di mascherine monouso da parte di ESTAR, sempre destinate alla distribuzione tra i cittadini, *«in numero pari in numero pari a dieci milioni per un importo stimato complessivo pari ad € 5.500.000,00 oltre IVA»*, nonché *«all'affidamento di un servizio esterno di imbustamento delle mascherine nel frattempo acquistate da ESTAR per un importo stimato pari a € 750.000,00 oltre IVA nonché all'affidamento di*

*un servizio di logistica distributiva per un importo stimato pari a € 150.000,00 oltre IVA».*

**2.15. Ordinanza del 9 aprile 2020, n. 30 e ordinanza del 10 aprile n. 31 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di commercio»)**

L'ordinanza del 9 aprile 2020, n. 30, prende atto del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2020 «*Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*», che proroga l'efficacia dei provvedimenti ancora efficaci alla data del 3 aprile 2020 fino al 13 aprile 2020, unitamente al fatto che gli articoli di cartoleria, le forniture per uffici e i giocattoli non rientrano negli articoli dei quali è autorizzata la vendita.

Allo stesso modo, considera nelle premesse che la particolare situazione determinata dall'epidemia da COVID-19, pur comportando la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le Università, e la prosecuzione dello svolgimento dell'attività didattica mediante lezioni on-line, comunque fa emergere la necessità, per studenti e docenti, di avere a disposizione rifornimenti di articoli di cartoleria. Le stesse esigenze restano sottese per coloro i quali svolgono la loro attività in modalità lavoro agile (smart-working), necessitando di forniture per uffici e articoli di cartoleria. Da ultimo, prende atto del fatto che il protrarsi della situazione emergenziale, con conseguente chiusura di asili nido e scuole dell'infanzia, determina anche per i più piccoli e per le loro famiglie l'esigenza di fruire di strumenti ludici come valido supporto didattico e di intrattenimento.

Di qui, per garantire lo svolgimento delle attività didattiche e lavorative, insieme all'intrattenimento dei più piccoli, finora non soddisfatte dalle forme di vendita già consentite, online o con consegna a domicilio, consente l'attività di commercio al dettaglio di articoli di cartoleria e forniture per ufficio e l'attività di commercio al dettaglio di giochi e giocattoli all'interno di attività di vendita di generi alimentari o di altre attività commerciali non soggette a chiusura. La vendita al dettaglio degli stessi articoli, poi, può essere svolta - da parte delle attività commerciali soggette a chiusura - esclusivamente mediante queste modalità: per corrispondenza, tramite televisione, ovvero con altri sistemi di comunicazione e online; nel rispetto dei requisiti igienico-sanitari, sia per il confezionamento che per il trasporto e la consegna; evitando contatti personali a distanza inferiore a un metro. In chiosa, viene consentita la vendita di semi, piante e fiori ornamentali, piante in vaso, fertilizzanti e simili, anche negli esercizi commerciali alimentari.

L'ordinanza del 10 aprile 2020, n. 31, invece, riflette sul fatto che l'avvento dei giorni festivi pasquali potrebbe indurre ad un massivo e diffuso afflusso di persone sia presso le strutture di vendita sia per le strade e che tale situazione renderebbe ancor più difficile, soprattutto nei giorni festivi, l'attività di controllo per prevenire, limitare e sanzionare i comportamenti vietati. Per tale ragione, l'ordinanza dispone la chiusura di tutti gli esercizi commerciali di cui all'articolo 13, comma 1, lett. d), e), f) e g) della l.r. n. 62/2018, ivi compresi i tabaccai, nei giorni di domenica 12

aprile 2020 (Santa Pasqua) e lunedì 13 aprile 2020 (Lunedì dell'Angelo), con sola deroga a favore di farmacie e parafarmacie, in ottica di tutela della salute e di rivendite di giornali, come parte terminale della filiera della informazione, diritto parimenti tutelato a livello costituzionale.

**2.16. Ordinanza del 13 aprile 2020, n. 33 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per le attività commerciali per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19»).** Ordinanza del 18 aprile 2020, n. 38 del Presidente della Regione Toscana («Misure di contenimento sulla diffusione del virus negli ambienti di lavoro»). Ordinanza del 16 aprile 2020, n. 37 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»). Ordinanza del 22 aprile 2020, n. 40 del Presidente della Regione Toscana («Disposizioni per la tutela della salute degli operatori nei cantieri temporanei o mobili sia pubblici che privati »). Ordinanza del 3 maggio 2020, n. 48 del Presidente della Regione Toscana («Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Revoca dell'Ordinanza n. 38/2020 e nuove disposizioni»). Ordinanza del 6 maggio 2020, n. 53 del Presidente della Regione Toscana («Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Disposizioni per il settore radiotelevisivo»). Ordinanza dell'8 giugno 2020, n. 62 del Presidente della Regione Toscana («Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Revoca dell'ordinanza n. 48/2020 e nuove disposizioni»). Ordinanza del 16 giugno 2020 n. 67 del Presidente della Regione Toscana («Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure sulla igiene e pulizia delle mani»). Ordinanza del 1 luglio 2020, n. 69 del Presidente della Regione Toscana («Reiterazione dell'Ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 22/2020 "Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006 in materia di gestione dei rifiuti per le strutture sociosanitarie territoriali»)

L'ordinanza n. 33 del 13 aprile 2020 dà attuazione alle disposizioni contenute nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020 «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale», con il quale è disposta la riapertura di ulteriori esercizi commerciali, oltre quelli già autorizzati commercio di carta, cartone e articoli di cartoleria, commercio al dettaglio di libri, commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati, disponendo all'uopo, idonee e appropriate procedure in via precauzionale.

Si fa riferimento, precisamente:

- all'obbligo, prima della riapertura dell'attività, di effettuare la sanificazione straordinaria dei locali, compresi gli impianti di aereazione, laddove presenti;
- al divieto di recarsi sul posto di lavoro e di rimanere al proprio domicilio



- in presenza di febbre o altri sintomi influenzali, suggestivi di COVID-19;
- al raggiungimento del posto di lavoro individualmente, evitando contatti con altre persone. Laddove non possibile, quando si utilizzano mezzi pubblici o privati (auto in massimo due persone), spetta al datore di lavoro fornire ai propri dipendenti detergenti per le mani, guanti monouso e mascherine protettive;
- all'obbligo alla frequente e minuziosa pulizia delle mani, ad indossare guanti monouso e mascherine in tutte le possibili fasi lavorative;
- al rispetto di una distanza di sicurezza di almeno 1,8 m dagli altri lavoratori;
- al posizionamento di pannelli di separazione tra i lavoratori e l'utenza;
- all'obbligo per il datore di lavoro, attraverso le modalità più idonee ed efficaci, di informare tutti i propri lavoratori circa le presenti disposizioni, consegnando e/o affiggendo all'ingresso e nei luoghi maggiormente visibili dei locali, appositi depliant informativi;
- all'obbligo di prevedere accessi regolamentati e scaglionati dell'utenza, in modo tale che all'interno sia sempre garantita la distanza interpersonale di almeno 1,8 metri, regolamentando l'accesso all'interno in funzione degli spazi disponibili, differenziando, ove possibile, i percorsi di entrata e di uscita;
- a consentire l'accesso solo a chi indossa mascherina protettiva, che copra naso e bocca, e dopo sanificazione delle mani e aver indossato guanti monouso;
- all'obbligo di fornire informazione per garantire il distanziamento dei clienti in attesa di entrata e di avvertire la clientela, con idonei cartelli all'ingresso, della necessità di rispetto della distanza interpersonale di almeno 1,8 m;
- all'obbligo di garantire la pulizia e igiene ambientale con frequenza almeno due volte al giorno ed in funzione dell'orario di apertura e di assicurare un'adeguata aerazione naturale e ricambio d'aria.

L'ordinanza del 18 aprile 2020, n. 38, oltre a riportare le misure di contenimento già riportate nella disamina dell'ordinanza precedente, quanto alla gestione degli spazi e delle procedure di lavoro e alle analitiche disposizioni per gli esercizi commerciali, aggiunge per i datori di lavoro l'obbligo di assicurare la propria disponibilità a garantire spazi, quando necessari, e informazioni ai dipendenti e collaboratori dell'azienda che intendano volontariamente sottoporsi allo screening sierologico. Non solo. Secondo la scheda tipo allegata all'ordinanza medesima, i datori di lavoro hanno anche l'obbligo di redigere un protocollo di sicurezza anti-contagio che preveda *«l'impegno all'attuazione delle misure sopra descritte al fine di garantire la sicurezza e la tutela della salute e dei lavoratori»*, rispetto al quale opererà il controllo dei competenti uffici di prevenzione igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro (cd. PISLL), afferenti alle ASL di competenza.

L'ordinanza in discorso è stata superata dal successivo e omonimo provvedi-

mento del 3 maggio 2020 (Ordinanza n. 48) intitolata «*Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Revoca dell'Ordinanza n. 38/2020 e nuove disposizioni*», ad oggi non più in essere, come si vedrà a breve, che, pur revocando la prima, ne ha assorbito le prescrizioni recependone di ulteriori alla luce dell'adozione del «*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali*» del 24 aprile 2020, allegato al d.P.C.M. del 26 aprile 2020. A titolo esemplificativo, merita menzione l'obbligo di garantire la massima ventilazione dei locali, tramite la periodica sanificazione degli impianti di areazione e, soprattutto, l'obbligo per i datori di lavoro di redigere un Protocollo di sicurezza anti-contagio che preveda l'impegno all'attuazione delle misure sopra descritte al fine di garantire la sicurezza e la tutela della salute e dei lavoratori, da compilare sul sito <https://servizi.toscana.it/presentazioneFormulari>, a partire dal 6 maggio 2020, onde consentire omogeneità e monitoraggio da parte della Regione Toscana. Sebbene anche l'Ordinanza n. 48 sia, ad oggi, revocata, per completezza di indagine si dà atto che con Delibera n. 594 dell'11 maggio 2020 la Regione Toscana aveva altresì dettato precise modalità di trasmissione dei Protocolli Anticontagio, a loro volta oggetto di successiva revoca, approvando allo stesso tempo tre diversi allegati, a seconda della tipologia di attività in essere, rispettivamente per le attività lavorative che non prevedono rapporti con la clientela, per attività commerciali, e per uffici privati, libere professioni e lavoratori autonomi.

L'ordinanza del 22 aprile 2020, n. 40, invece, dà atto del fatto che l'ordinanza n. 38 cit. non adotta specifiche disposizioni in materia di tutela della salute degli operatori che lavorano nei cantieri temporanei o mobili sia pubblici che privati. Per tale ragione, nelle more di un intervento statale sul punto, estende le misure previste dal provvedimento n. 38 cit. anche a tale contesto lavorativo e approva l'adozione di specifiche disposizioni contenute nell'Allegato 1. Analogamente a quanto riferito per l'Ordinanza n. 48/2020 cit., invero, già l'Ordinanza n. 40 in parola è stata corredata di una Delibera *ad hoc*, la n. 594 dell'11 maggio 2020, recante «*Disposizioni tecniche nei cantieri*», all'interno della quale vengono dettate analitiche prescrizioni relative alla sicurezza dei cantieri dei cantieri temporanei o mobili sia pubblici che privati e dei relativi ulteriori luoghi di lavoro. I contenuti di questo atto vengono poi in un certo senso richiamati dalla successiva Delibera n. 645 del 25 maggio 2020, sulla «*Approvazione elenco misure anticovid -19 per l'adeguamento dei cantieri pubblici*», provvedimento che riporta un elenco di misure specificamente dettate per i cantieri pubblici.

Si consideri che l'Ordinanza n. 40/2020 cit. verrà reiterata nella sua efficacia, unitamente alle disposizioni tecnico-gestionali contenute nell'originario Allegato 1, per un periodo di ulteriori sei mesi, a loro volta reiterabili, dalla successiva Ordinanza n. 69 del 1 luglio 2020, resa ai sensi dell'art. 191 D.Lgs. n. 152/2006 (qui riportata per maggiore sistematicità di indagine), al fine di consentire ai gestori del servizio rifiuti di provvedere alla raccolta al trasporto, allo stoccaggio e alla destinazione finale dei rifiuti raccolti in modo da assicurare la massima tutela della salu-

te degli operatori del servizio rifiuti, dei cittadini e dell'ambiente. Ivi viene disposto, in particolare, che i rifiuti provenienti da strutture socio-sanitarie residenziali ove sono presenti cittadini risultati positivi alla Covid-19 in quarantena obbligatoria vengano gestiti secondo le disposizioni riportate nell'Allegato 1, nonché che i rifiuti oggetto della presente ordinanza siano destinati a trattamento termico senza alcun trattamento preliminare.

Quanto all'ordinanza del 16 aprile 2020, n. 37 riportata in rubrica, invece, occorre registrare che con la medesima si dà attuazione alle disposizioni contenute nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020 «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020*», n. 19 prima citato. In particolare, il provvedimento regionale ritiene necessario disciplinare lo svolgimento delle attività di manutenzione degli stabilimenti balneari e delle strutture ricettive all'aperto e delle attività relative alla consegna dei mezzi navali già allestiti da parte dei cantieri navali. Precisamente, si dispone che «*le attività relative alla consegna dei mezzi navali già allestiti da parte dei cantieri navali ed il loro spostamento dal cantiere all'ormeggio possono essere svolte previa comunicazione al Prefetto*», restando ferma la possibilità di svolgere attività di manutenzione, vigilanza e pulizia. Parimenti, viene disposta la chiusura al pubblico degli stabilimenti balneari e relative aree in concessione o di pertinenza, dei campeggi, dei villaggi turistici, dei parchi di vacanza e delle aree di sosta, rimando possibile l'accesso solo «*al personale impegnato in attività di manutenzione, vigilanza e pulizia, ivi comprese le attività di allestimento e manutenzione delle strutture amovibili, previa comunicazione al Prefetto nonché segnalazione dell'area per impedire l'accesso ad estranei*». Con misura analoga a quanto previsto nell'ordinanza del 10 aprile 2020, n. 31, cit., in vista delle festività previste per sabato 25 aprile (Festa della Liberazione) e venerdì 1 maggio (Festa dei Lavoratori), per evitare un massivo e diffuso afflusso di persone sia presso le strutture di vendita sia per le strade l'ordinanza dispone la chiusura di tutti gli esercizi commerciali di cui all'articolo 13, comma 1, lett. d), e), f) e g) della l.r. n. 62/2018, ivi compresi i tabaccai, nei detti giorni, con sola deroga a favore di farmacie e parafarmacie, in ottica di tutela della salute e di rivendite di giornali, come parte terminale della filiera della informazione, diritto parimenti tutelato a livello costituzionale. Resta salva la facoltà della sola consegna a domicilio, mediante la prenotazione on-line o telefonica e presso l'esercizio commerciale, dei generi alimentari e beni di prima necessità.

L'opportunità di seguire una disamina diacronica delle ordinanze contingibili e urgenti adottate dalla Regione Toscana in materia di ambienti di lavoro si rende necessaria considerando che con successivo atto del 6 maggio 2020 (Ordinanza n. 53, «*Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Disposizioni per il settore radiotelevisivo*»), il Presidente della Regione Toscana ha adottato specifiche misure di contenimento sulla diffusione del virus Covid-19 per il settore radio-televisivo. Nel provvedimento in parola, precisamente, viene dato atto che «*negli studi radiotelevisivi e nelle trasmissioni in esterno al chiuso, nel caso in cui sia garantito il mantenimento, tra tutte le persone presenti, di una distanza interpersonale superiore a 1,8 metri, è possibile per gli ospiti e i conduttori/intervistatori non indossare mascherina protetti-*

*va per il tempo strettamente necessario alla realizzazione delle trasmissioni radio-televisive. Resta inteso che anche gli ospiti e i conduttori/intervistatori devono comunque essere dotati di mascherina protettiva, da indossarsi qualora sia necessario un avvicinamento con altre persone a distanza inferiore a 1,8 metri». Ancora, l'ordinanza espressamente si raccomanda comunque di limitare al massimo il numero delle persone presenti in studio come ospiti e intervistatori/conduttori.*

Per tutti gli altri lavoratori presenti a vario titolo all'interno dello studio (cameramen, tecnici, ecc...), invece, viene prescritto l'obbligo di indossare la mascherina protettiva, come previsto dal d.P.C.M. del 26 aprile 2020 e dall'Ordinanza n. 48 del 3 maggio 2020 prima cit., provvedimento, quest'ultimo, richiamato anche circa il rispetto delle misure di distanziamento interpersonale per le trasmissioni ed interviste radio-televisive realizzate all'aperto.

L'ordinanza n. 62 del Presidente della Regione Toscana dell'8 giugno 2020, su «*Misure di contenimento sulla diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro. Revoca dell'ordinanza n. 4872020 e nuove disposizioni*» risulta di significativa importanza dal momento che, nel disporre la revoca dell'ordinanza n. 48 del 3 maggio 2020, prima esaminata, oltre a introdurre nuove disposizioni, entra in vigore il 9 giugno 2020, ed è valida, salvo modifiche, fino alla data finale dello stato di emergenza sanitaria, pertanto, a oggi, ancora in vigore. Nel dettare nuove misure di contenimento per tutti gli ambienti di lavoro esclusi quelli sanitari e i cantieri, con applicazione estesa anche agli uffici, pubblici e privati, agli studi professionali, ai servizi amministrativi che prevedono accesso del pubblico nonché a tutti i lavoratori autonomi l'ordinanza modifica e supera, in senso innovativo, le misure finora adottate a livello regionale, agendo su più profili.

In primo luogo, infatti, la stessa prende posizione sull'attività di monitoraggio della siero prevalenza, imponendo al datore di lavoro, al fine di valutare le migliori azioni di prevenzione della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, di assicurare la propria disponibilità a garantire spazi, quando necessari, e informazioni ai dipendenti e collaboratori dell'azienda che intendano volontariamente sottoporsi allo screening sierologico, secondo le modalità meglio definite da specifici provvedimenti regionali adottati in merito, su cui ci si soffermerà.

Relativamente alla gestione degli spazi e delle procedure di lavoro, invece, per lo spostamento dal proprio domicilio al posto di lavoro e viceversa, sui mezzi pubblici è fatto obbligo di usare la mascherina, raccomandato l'uso di guanti protettivi monouso o la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l'utilizzo degli stessi e, ove possibile, è consigliato anche l'uso dei mezzi della mobilità sostenibile individuale o di coppia (bicicletta e mezzi elettrici).

Recependo quanto previsto dall'allegato 12 al d.P.C.M. del 17 maggio 2020 «*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali*», del 24 aprile 2020, allegato al d.P.C.M. del 17 maggio 2020, l'Ordinanza prevede una serie di specifiche misure dettate per il luogo di lavoro come, ad esempio, l'uso di mascherina chirurgica per i lavoratori che condividono spazi comuni, unitamente al rac-

comandato mantenimento di una distanza interpersonale di 1,8 mt nonché, qualora il lavoro imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro e non siano possibili altre soluzioni organizzative, *«l'uso delle mascherine e altri dispositivi di protezione (guanti, occhiali, tute, cuffie, camici, ecc...) conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie»*. In presenza di febbre, e comunque quando la temperatura corporea supera 37,5°, o di altri sintomi influenzali, suggestivi di COVID-19, invece, è fatto divieto di recarsi sul posto di lavoro ed è obbligatorio rimanere al proprio domicilio. Il datore di lavoro potrà attivarsi per sottoporre il personale, prima dell'accesso al luogo di lavoro, al controllo della temperatura corporea. Prima dell'accesso al posto di lavoro è necessario, in ogni caso, detergersi accuratamente le mani, utilizzare la mascherina protettiva e, ove compatibile o richiesto dall'attività, utilizzare guanti monouso. La frequente e minuziosa pulizia delle mani è raccomandata in più momenti dell'attività lavorativa. Il datore di lavoro installa nei luoghi di lavoro idonei e diffusi dispenser per detergere le mani, inoltre, fornisce mascherine protettive e eventualmente guanti monouso. Qualora non fosse reperibile il gel detergente, effettuare il normale lavaggio con acqua e sapone (per tutte le procedure di pulizia, disinfezione e sanificazione, di aerazione degli ambienti l'ordinanza rimanda alle indicazioni contenute nei rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità ISS COVID-19 n. 19/2020; n. 5/2020; n. 21/2020; n. 25/2020; n. 33/2020 e successivi aggiornamenti).

Anche il servizio mensa deve essere riorganizzato in modo da garantire in ogni momento la distanza interpersonale di almeno un metro (ancora una volta, laddove possibile, è consigliato il mantenimento di una distanza interpersonale di 1,8 mt), con necessaria sanificazione dei tavoli dopo ogni singolo pasto. Al fine di evitare assembramenti, comunque, laddove le condizioni igieniche e di spazio lo consentono, è possibile il consumo dei pasti anche presso la singola postazione di lavoro.

In ogni caso, il datore di lavoro, attraverso le modalità più idonee ed efficaci, informa tutti i propri lavoratori circa le presenti disposizioni, consegnando e/o affiggendo all'ingresso e nei luoghi maggiormente visibili dei locali, appositi *depliant* informativi.

Relativamente all'attività di commercio al dettaglio, invece, oltre a quanto appena riportato per l'ambiente di lavoro in generale, sono disposte le seguenti ulteriori misure di contenimento:

- a) prevedere accessi regolamentati e scaglionati dell'utenza, in base alle caratteristiche dei singoli esercizi e alle disposizioni ad essi correlati, in modo da evitare assembramenti e assicurare che all'interno sia mantenuta la distanza interpersonale di almeno un metro, differenziando, ove possibile, i percorsi di entrata e di uscita (resta sempre consigliato, ove possibile, il mantenimento di una distanza interpersonale di 1,8 m);
- b) l'ingresso negli esercizi è consentito a chi indossa la mascherina protettiva, che copra naso e bocca. Inoltre, è fatto obbligo di sanificare le mani o di utilizzare i guanti monouso. Laddove possibile è preferibile per le mani

l'adozione di entrambe le misure. All'ingresso dei negozi sono posizionati dispenser per detergere le mani e/o guanti monouso;

- c) ove possibile, sui banchi e alle casse, si raccomanda di posizionare pannelli di separazione tra i lavoratori e l'utenza; in alternativa il personale deve indossare la mascherina e avere a disposizione soluzione idroalcolica per l'igiene delle mani. In ogni caso, favorire modalità di pagamento elettroniche;
- d) l'obbligo di fornire informazione per garantire il distanziamento dei clienti in attesa di entrata e di avvertire la clientela, con idonei cartelli all'ingresso, della necessità del rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro (sempre consigliato resta, ove possibile, mantenere una distanza interpersonale di 1,8 m);
- e) nei casi in cui la spesa venga effettuata con carrelli e cestelli, si raccomanda di posizionare presso la zona di prelievo dispenser con liquido disinfettante e carta assorbente a disposizione del cliente per la relativa pulizia;
- f) in particolar modo nelle medie e grandi strutture di vendita anche in forma di centri commerciali, potrà essere rilevata la temperatura corporea, impedendo l'accesso in caso di temperatura maggiore di 37,5 °C;

Per il settore degli uffici, pubblici e privati, degli studi professionali e dei servizi amministrativi che prevedono accesso del pubblico valgono le disposizioni dettate per gli ambienti di lavoro in generale, oltre ai punti dalle lettere da a) a d) appena citati.

Da ultimo, si rileva che l'ordinanza in commento recepisce anche un protocollo anti-contagio, che consta delle seguenti misure, qui riportate testualmente per efficacia di sintesi:

- i. *«Tutte le attività economiche, produttive, sociali e professionali sono tenute al rispetto delle disposizioni di cui alla presente ordinanza e delle disposizioni per attività specifiche ad oggi emanate e di futura emanazione a livello regionale e nazionale;*
- ii. *è opportuno che le disposizioni di cui al punto i), eventualmente integrate con soluzioni di efficacia superiore, siano adattate ad ogni singola organizzazione, individuando le misure più efficaci in relazione ad ogni singolo contesto locale e le procedure/istruzioni operative per mettere in atto dette misure. Tali procedure/istruzioni operative possono coincidere con procedure/istruzioni operative già adottate, purché opportunamente integrate, così come possono costituire un addendum connesso al contesto emergenziale del documento di valutazione dei rischi redatto ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.*
- iii. *Con riferimento a tutte le attività economiche, produttive, sociali e professionali cessa l'obbligo di trasmissione alla Regione Toscana dei Protocolli anti contagio, previsti dall'ordinanza 48/2020;*
- iv. *I servizi PISLL della Regione Toscana, nel periodo di emergenza sanitaria Covid-19, verificano l'adozione delle procedure di sicurezza anti-contagio. La suddetta attività è principalmente finalizzata a valutare l'efficacia delle procedure di*

*sicurezza anti contagio adottate, a informare e assistere imprese, attività commerciali e lavoratori in genere per l'applicazione di corrette misure di tutela della salute nei luoghi di lavoro, con l'obiettivo di contenere al massimo la diffusione del COVID-19;*

- v. *È dato mandato al settore regionale competente per la sicurezza dei luoghi di lavoro all'adozione di provvedimenti tecnici, condivisi nell'ambito del Comitato regionale di coordinamento in materia di sicurezza sul lavoro, finalizzati ad individuare procedure standardizzate di controllo da parte dei servizi PISLL del rispetto delle procedure di sicurezza anti-contagio».*

Merita poi in questa sede citare l'Ordinanza n. 67 del 16 giugno 2020 «*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure sulla igiene e pulizia delle mani*», avendo poco fa più volte menzionato l'importanza che i provvedimenti regionali attribuiscono alla pulizia e igiene delle mani, considerando che l'organizzazione mondiale della sanità ha raccomandato, al fine di contenere la diffusione del contagio da coronavirus, di non indossare i guanti, in quanto ritenuti non utili per proteggersi dall'infezione, ma anzi potenzialmente dannosi, anche nell'utilizzo "usa e getta", poiché danno un falso senso di protezione e sicurezza e possono essere usati in maniera non corretta, portando alla auto-contaminazione o alla trasmissione ad altri, ribadendo, invece, l'importanza di ricorrere al lavaggio regolare delle mani con acqua e sapone e ai gel disinfettanti. Per l'effetto il l'ordinanza in commento dispone che, nel territorio toscano, per la prevenzione dal contagio da coronavirus si raccomanda una minuziosa e frequente pulizia delle mani con acqua e sapone o con gel disinfettanti senza ricorrere, anche qualora raccomandato nelle ordinanze ad oggi emanate dal Presidente della Giunta regionale, all'utilizzo di guanti monouso, salvo per tutti gli ambienti di lavoro, come quelli socio-sanitari, in cui i guanti costituiscono dispositivo di protezione individuale.

**2.17. Ordinanza del 14 aprile 2020, n. 36 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di agricoltura, controllo fauna selvatica e forestazione*»).** **Ordinanza del 15 maggio 2020, n. 55 del Presidente della Regione Toscana («*Ordinanza proroga periodo taglio cedui posti ad altitudine superiore a 800 metri*»)**

L'ordinanza in commento disciplina e regola lo svolgimento delle attività agricole a carattere amatoriale (dunque prive di codice ATECO), unitamente alle condizioni per l'esercizio del controllo e contenimento della fauna selvatica e alle condizioni per l'esercizio delle attività selvicolturali, in qualità di attività non espressamente disciplinate dalla normativa primaria e secondaria nazionale a fronte dell'emergenza epidemiologica.

L'ordinanza richiama in premessa il d.P.C.M. 22 marzo 2020 «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID – 19, applicabili sull'intero territorio nazionale*» che, all'articolo 1, comma 1 vieta «*a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spo-*

starsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui abitualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute». Inoltre, prende atto che l'attività di coltivazione di colture agricole è svolta anche a livello amatoriale con destinazione dei prodotti agricoli, ricavati dalle attività, all'autoconsumo familiare e che lo spostamento dalla propria abitazione per le attività di coltivazione del fondo può essere giustificato facendolo rientrare nelle << *situazioni di necessità e di assoluta urgenza* >>. Il mancato svolgimento in questo periodo dell'anno di alcune pratiche agricole indifferibili, per quanto a livello non commerciale-produttivo, può infatti compromettere tutta la produzione, «con conseguenti ricadute negative non solo per il singolo produttore ma anche con ricadute negative di carattere generale in termini di rischio idrogeologico e rischio di incendi boschivi». Per questo, si dispone che gli spostamenti per lo svolgimento di attività agricole amatoriali possa essere effettuato, rispettando quanto previsto dai Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di tutte le norme di sicurezza relative al contenimento del contagio da COVID – 19, a condizione che avvengano non più di una volta al giorno, che siano effettuati da massimo due componenti per nucleo familiare, che le attività da svolgere siano limitate a quelle necessarie alla tutela delle produzioni vegetali e degli animali allevati, consistenti nelle minime, ma indispensabili operazioni colturali che la stagione impone ovvero per accudire gli animali allevati.

Considerazioni in parte analoghe valgono per le operazioni di controllo faunistico, in qualità di attività di carattere pubblico essenziale per la tutela delle colture agricole e per limitare ogni potenziale per la pubblica incolumità e per la sicurezza della circolazione stradale, consentite al fine di assicurare continuità agli interventi di controllo di cui all'art. 37 della l.reg. n. 3/94.

Da ultimo, l'ordinanza ripercorre la disciplina normativa prevista per lo svolgimento delle attività selvicolturali, dal momento che, a seguito dell'entrata in vigore del d.P.C.M. 22 marzo 2020 le stesse sono state interrotte, inibendo, così, il completamento delle attività di taglio e di esbosco, «con conseguente pregiudizio alla stabilità dell'assetto idrogeologico ma anche con aumento del rischio per lo sviluppo di incendi boschivi e attacchi fitopatogeni correlati al cumulo di biomassa sul terreno». Ebbene, dato atto che con l'entrata in vigore del d.P.C.M. 10 aprile 2020 le attività selvicolturali, come pure quelle di cura e manutenzione del paesaggio sono consentite a far data dal 14 aprile 2020, l'ordinanza in parola dispone la proroga delle operazioni di taglio e del periodo di esbosco, finora sospesi per quindici giorni, a condizione che gli spostamenti, anche in questo caso, avvengano non più di una volta al giorno, e siano effettuati da massimo due componenti per nucleo familiare.

L'Ordinanza n. 55 del 15 maggio 2020 («*Ordinanza proroga periodo taglio cedui posti ad altitudine superiore a 800 metri*») interviene per disporre un'ulteriore misura, proprio in analogia con quanto previsto dall'Ordinanza n. 36 appena commentata, poi revocata. Nel dispositivo del provvedimento in oggetto, infatti, precisamente, è ritenuto necessario, in analogia a quanto previsto dal punto 3, lettera a) dell'Ordinanza n. 36/2020, stabilire che il termine di cui all'articolo 11, comma 2,



lettera c) del dpgr 48/2003 (cedui posti ad altitudine superiore a 800 metri) venga prorogato dal 15 maggio al 31 maggio al fine di consentire il completamento delle attività di taglio e di esbosco, a tutela della stabilità dell'assetto idrogeologico e della prevenzione degli incendi boschivi e degli attacchi fitopatogeni correlati al cumulo di biomassa sul terreno.

**2.18 Ordinanza del 22 aprile 2020, n. 41 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di commerci»).** Ordinanza del 24 aprile 2020, n. 43 del Presidente della regione Toscana («Disposizioni per le attività manutentive e conservative del pellame nel distretto industriale di Santa Croce sull'Arno»). Ordinanza del 26 aprile 2020, n. 44 del Presidente della Regione Toscana («Disposizioni per le attività manutentive e conservative del distretto e delle imprese del settore tessile»)

Il primo provvedimento in rubrica prende posizione in maniera analitica, in primo luogo, sull'attività di somministrazione di alimenti, anche esercitate dalle imprese artigiane, alla luce delle misure precauzionali e protettive adottate per la collettività dalle Ordinanze n. 26 e 38/2020 prima analizzate e di una puntuale ricognizione delle circostanze di fatto in cui versa la Regione in questo momento.

Nella stessa, infatti, si rileva che proprio perché la domanda di cibi cucinati o pronti da consumare a domicilio risulta notevolmente aumentata, per effetto della permanenza a casa imposta o raccomandata dalle misure di contenimento, dell'attivazione del lavoro agile, la diffusione della modalità di consegna a domicilio sta incontrando difficoltà di carattere organizzativo ed economico.

Ancora, l'ordinanza precisa che finora, per tutto il periodo di sospensione dell'attività dei servizi di ristorazione, le aziende che preparano cibi da asporto preconfezionati nei supermercati ovvero in punti vendita di alimentari hanno potuto continuare la loro attività, sia con la forma della vendita che della consegna a domicilio senza conseguenze negative a carico della tutela della salute.

Ebbene, ancorché secondo la vigente normativa nazionale sia ancora vietata l'attività di consumo sul posto, per la vendita da asporto di cibi cucinati non sussiste invece una esigenza analoga, almeno una volta che venga assicurata la sussistenza dei requisiti igienico sanitari e il rispetto dell'obbligo di utilizzare le mascherine, del mantenimento della distanza interpersonale minima e delle altre condizioni operative igienico sanitarie per il confezionamento dei cibi, l'accesso dei clienti, la consegna ad essi delle confezioni acquistate ai fini dell'asporto.

Per questo, e nel rispetto delle prescrizioni di cui all'ordinanza n. 38/2020 prima commentata, dal 24 aprile p.v. è consentita la vendita di cibo da asporto da parte degli esercizi di somministrazione di alimenti e da parte delle attività artigiane, «*previa ordinazione on-line o telefonica, garantendo che gli ingressi per il ritiro dei prodotti ordinati avvengano per appuntamenti, dilazionati nel tempo, allo scopo di evitare assembramenti all'esterno e consentendo nel locale la presenza di un cliente alla volta, assicurando che permanga il tempo strettamente necessario alla consegna e al pagamento della merce.*

Nel medesimo provvedimento, la regione Toscana recepisce quanto indicato nell'allegato 1 al citato d.P.C.M. 10 aprile 2020, che individua tra gli esercizi commerciali che possono esercitare l'attività quelle di commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati, deducendo che, *«sebbene recanti uno specifico codice ATECO, le calzature devono considerarsi parte essenziale dell'abbigliamento dei bambini, in considerazione anche del lungo periodo di chiusura degli esercizi commerciali, che ha impedito alle famiglie di soddisfare le necessità legate sia al cambio di stagione che alla normale crescita dei bambini»*. Per l'effetto, il provvedimento consente la vendita delle calzature per bambini sia all'interno dei negozi specializzati in abbigliamento per bambini che nei negozi specializzati in calzature per bambini.

Da ultimo, la regione Toscana prende posizione sull'attività di distribuzione di carburante, quanto alla presenza fisica del personale gestore della medesima. Dato atto del drastico calo dei consumi di carburanti, dovuto alle restrizioni alla mobilità privata, si evidenzia che la presenza fisica dei gestori negli impianti, *«oltre a rappresentare un aggravio di costi non bilanciato dai ricavi, costituisce un inutile rischio per la salute degli operatori, considerato che il servizio all'utenza viene sempre garantito dall'utilizzo di apparecchiature selfservice pre-pagamento»*. Per queste ragioni, viene consentito agli esercenti di tale attività di determinare liberamente l'orario del servizio e derogare a quanto previsto dall'articolo 96, comma 2, della legge regionale Toscana 62/2018 in ordine all'obbligo della presenza del gestore nelle cd. "fasce orarie di garanzia".

Si riporta, infine, brevemente, l'ordinanza del 24 aprile 2020, n. 43, sebbene successivamente revocata, che ha per destinatari determinati le aziende del distretto industriale di Santa Croce sull'Arno, il cui contenuto sostanziale è stato poi esteso all'intero settore tessile, per quanto compatibile, nell'ordinanza n. 44 del 26 aprile 2020, anch'essa oggetto di revoca, recante *«Disposizioni per le attività manutentive e conservative del distretto e delle imprese del settore tessile»*. Tornando al distretto industriale di Santa Croce sull'Arno, il Coordinatore pro tempore del medesimo, infatti, ha fatto presente alle Prefetture competenti che in alcune aziende del Distretto Industriale, ove è stoccata la materia prima (pelle grezza salata), a distanza di quasi un mese dalla chiusura delle attività è necessario un intervento conservativo, *«tale da stabilizzarla e renderla resistente agli attacchi batterici e ai fenomeni di putrefazione e che il pellame semilavorato stoccato in azienda (wet-blue, wet-white, conciato al vegetale), se non opportunamente sottoposto a processi di controllo e/o ulteriori lavorazioni tali da permetterne la fase di essiccazione, è soggetto a fenomeni di attacco fungino e formazione di muffe, con conseguente deterioramento e rischio di una forte contaminazione ambientale dei luoghi produttivi»*. Il medesimo Coordinatore ha richiesto, pertanto, di accertare se i trattamenti del pellame, sopra descritti, ed in quanto funzionali a evitarne l'alterazione o il deterioramento, possano considerarsi un'attività conservativa consentita ex art. 2, co. 12 del d.P.C.M. 10 aprile 2020 cit. Ebbene, acquisiti tutti i pareri delle autorità competenti ed eseguite le relative verifiche, con l'ordinanza in discorso la regione Toscana autorizza le attività manutentive e conservative del pellame *«al fine di evitare, il deterioramento delle pelli e quindi il rischio di una contaminazione ambientale dei luoghi produttivi»*, dando preventiva comunicazione alle prefetture, tramite la modulistica da queste predispo-

sta, ed a condizione che le suddette attività lavorative siano effettuate secondo le disposizioni dettate nell'Ordinanza del 18 aprile 2020, n. 38, sopra esaminata, relativa alle misure di contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro, dettate al fine di garantire la salute e sicurezza dei lavoratori.

**2.19 Ordinanza del 03 maggio 2020, n. 49 del Presidente della Regione Toscana («Ulteriori misure, ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della pandemia da COVID-19. Disposizioni in merito alle prestazioni sanitarie e alle attività delle strutture semiresidenziali (centri diurni), per persone con disabilità»).** Ordinanza del 10 giugno 2020, n. 64 del Presidente della Regione Toscana («Integrazione ordinanza n. 49/2020 – Attività di prelievo mediante accesso diretto, senza prenotazione»). Ordinanza del 09 settembre 2020, n. 83 del Presidente della Regione Toscana («Riattivazione della struttura tecnico operativa per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»)

L'ordinanza in oggetto prende rinnovata posizione circa le attività erogate dagli operatori sanitari nonché dalle strutture semiresidenziali diurne per persone con disabilità, alla luce della sopravvenienza normativa costituita dal d.P.C.M. 26 aprile 2020 su «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale». Difatti, rilevato il generale processo di progressiva ripresa delle attività, previsto a livello nazionale, e ritenuto che, nel permanere della fase emergenziale, sussistono i presupposti per la definizione di una programmazione volta al riavvio graduale delle attività sanitarie sospese, il provvedimento dispone una serie di misure per lo svolgimento delle attività sanitarie, così di seguito riassumibili:

- programmazione della progressiva e graduale ripresa nell'erogazione delle attività sanitarie, sia ambulatoriali che chirurgiche, sia negli ospedali che sul territorio, con riattivazione estesa alle attività di screening oncologico di I° livello;
- conferma e potenziamento delle nuove espansioni dei posti di cure intermedie, riservate prevalentemente, e comunque secondo le necessità, ai pazienti COVID.
- conferma delle azioni sulle residenze sanitarie assistenziali (cd. R.S.A.) previste dalle ordinanze n. 21, 28 e 34 cit. e relativo potenziamento, con individuazione, a carico delle Aziende Sanitarie Territoriali, di presenza medica dedicata;
- conferma, da parte delle Aziende Sanitarie, in conformità alle disposizioni nazionali vigenti della operatività delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale (cd. U.S.C.A.);
- attivazione a favore della medicina generale e della pediatria di famiglia dell'infrastruttura regionale per l'effettuazione delle visite in modalità te-

lematica.

A integrazione di tali disposizioni, per quanto riguarda, precisamente, l'attività di prelievo, interviene l'Ordinanza n. 64 del 10 Giugno 2020, prevedendo che, fermo restando il rispetto delle misure di prevenzione e di distanziamento connesse alla emergenza pandemica in atto, le stesse devono essere effettuate anche mediante accesso diretto, senza prenotazione, al fine di garantire la tempestività dell'intervento ed evitare l'allungamento dei tempi di attesa legati alla sola procedura di prenotazione, impegnando le aziende sanitarie a potenziare l'offerta di questa attività per rispondere alla crescente domanda.

In chiosa, considerando il carattere del dato personale sotteso all'esecuzione del prelievo da parte degli operatori sanitari, viene precisato che i dati personali inerenti dette misure verranno trattati, in ogni fase del procedimento e da tutti i soggetti coinvolti, secondo le modalità, in materia di tutela dei dati personali, di cui all'art.17-bis del D.L.18/2020, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

Tale provvedimento viene poi richiamato nelle premesse alla successiva Ordinanza n. 83 del 09 settembre 2020 su «*Riattivazione della struttura tecnico operativa per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», nella quale la Regione Toscana prende atto del documento tecnico «*Elementi di preparazione e risposta a COVID-19 nella stagione autunno-invernale*» predisposto dall'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con il Ministero della Salute e il Coordinamento delle Regioni e Province Autonome che, analizzando i punti di forza e le criticità delle prime fasi dell'epidemia, fornisce elementi generali per rafforzare la preparazione e la risposta e fronteggiare in modo ottimale un eventuale aumento nel numero di nuove infezioni da SARS-CoV-2 nella stagione autunno-inverno 2020-2021 in base a possibili scenari futuri. Alla luce del fatto che la capacità di rispondere ai picchi di richiesta "emergenziale" con implementazione dei trattamenti ad alta intensità di cure costituisce parte essenziale della programmazione sanitaria e che, per l'effetto, il piano di riordino della rete ospedaliera trova la sua centralità nei temi della dotazione dei posti letto e della rete «*emergenza-urgenza*» ospedaliera, nel provvedimento in commento vengono disposte alcune precipe misure. In primo luogo, per la durata dell'emergenza, viene istituito presso il Coordinamento Regionale Maxiemergenze (di cui alla DGR 865/2014) un tavolo tecnico di coordinamento per la elaborazione di procedure e linee di indirizzo relative alla gestione della emergenza in atto destinate alle Centrali Operative 118 e ai Sistemi di Emergenza Territoriale, con sede presso la CROSS, al fine di rendere uniforme la gestione dell'emergenza stessa sull'intero territorio regionale. In secondo luogo, si procede alla riattivazione, per la durata dell'emergenza, della struttura tecnica-operativa prevista nell'ambito del Coordinamento Regionale per le maxi-emergenze di cui alla D.G.R. 865/2014 prima citata, precedentemente istituita con le Ordinanze n.7/2020 e n.8/2020, con funzioni di analisi della situazione dei flussi dei pazienti COVID nei vari ospedali della rete, monitoraggio delle risorse ospedaliere disponibili sull'intero territorio regionale, realizzazione della pianificazione delle azioni per mantenere il sistema in uno stato

di maggiore equilibrio di carico delle cure COVID tra i singoli presidi ed evitare che si realizzino criticità in alcuni punti della rete. Da ultimo, si prescrive di procedere contestualmente alla riattivazione del Coordinamento di Area Vasta dei Servizi di Anestesia e Rianimazione, precedentemente costituito con l'Ordinanza n.18 del 25 marzo prima esaminata.

2.20 Ordinanze del 29 aprile 2020, nn. 45 e 46 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di attività motoria*»). Ordinanza del 17 maggio 2020, n. 57 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Avvio della Fase 2*»). Ordinanza del 03 maggio 2020, n. 50 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*»). Ordinanza del 22 maggio 2020, n. 59 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Avvio della Fase 2*»). Ordinanza del 27 maggio 2020, n. 60 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure per la Fase 2*»). Ordinanza del 30 maggio 2020, n. 61 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure per la Fase 2 relative a centri estivi e spiagge libere*»). Ordinanza dell'8 giugno 2020, n. 63 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure per la Fase 2 relative a formazione, attività corsistica e commercio al dettaglio su area pubblica*»). Ordinanza del 10 Giugno 2020 n. 65 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure per il riavvio di varie attività dal 13 giugno 2020*»). Ordinanza del 12 giugno 2020, n. 66 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure per la Fase 2 relative a centri estivi 0-3 e campi estivi*»). Ordinanza del 2 luglio 2020, n. 70 del Presidente della Regione Toscana («*Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure relative a: impianti a fune, svolgimento di concorsi pubblici, cinema e spettacoli dal vivo, ballo di coppia, saune, processioni religiose e manifestazioni con spostamento, consultazione di giornali e riviste, utilizzo delle carte da gioco, sport di contatto*»). Ordinanza del 16 luglio 2020 n. 73 («*Modalità di accoglienza per cittadini provenienti con voli da aree extra Schengen presso gli aeroporti di Pisa e Firenze*»). Ordinanza del 28 luglio 2020, n. 75 del Presidente della Regione Toscana («*Modalità di accoglienza per cittadini provenienti con pullman di autolinee da aree extra Schengen*»). Ordinanza del 12 agosto 2020, n. 77 del Presidente della Regione Toscana («*Disposizioni organizzative per iniziative pubbliche o elettorali in ambienti del SSR*»). Ordinanza del 12 agosto 2020, n. 78 del Presidente della Regione Toscana («*Relativamente alle discoteche, confermata*

*limitatamente a quanto compatibile con le disposizioni dell'ordinanza del 16 agosto 2020 del ministro della salute - Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Rafforzamento delle misure disposte con ordinanza n. 65 del 10 giugno 2020 in materia di discoteche. Disposizioni relative al test molecolare (tampone) nei confronti di coloro che rientrano da un viaggio all'estero»). Ordinanza del 19 agosto 2020, n. 79 del Presidente della Regione Toscana («Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 - Misure per la partecipazione alle celebrazioni liturgiche di culto cattolico»). Ordinanza del 25 agosto 2020, n. 80 del Presidente della Regione Toscana («Disposizioni in materia di test molecolari (tamponi) e alti flussi di mobilità dei viaggiatori»). Ordinanza del 28 agosto 2020, n. 82 del Presidente della Regione Toscana («Linee guida per consentire la partecipazione del pubblico al Gran Premio della Toscana di Formula 1»). Ordinanza del 09 settembre 2020, n. 84 del Presidente della Regione Toscana («Elezioni regionali 2020 - Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in attuazione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 103 (Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020)»). Ordinanza del 09 settembre 2020, n. 85 («Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Recepimento d.P.C.M. del 7 settembre 2020 in materia di trasporto pubblico locale ed ulteriori disposizioni per i servizi relativi all'avvio delle attività scolastiche»)*

L'ordinanza n. 57 è particolarmente significativa nel costituire il primo dei provvedimenti adottati dalla Regione Toscana in seguito all'avvio della cd. "fase 2", inaugurata dal Decreto Legge del 16 maggio 2020 n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid 19) e attuata dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020. A partire dal 18 maggio 2020, infatti, le attività economiche, produttive e sociali, sospese ai sensi del d.P.C.M. 26 aprile 2020, sono autorizzate a riprendere la loro attività, nel rispetto della tempistica indicata in tale d.P.C.M. e, parimenti, è possibile procedere agli spostamenti all'interno della Regione. C'è da ricordare che nella formulazione del D.L. n. 33/2020 cit. la durata dello stato di emergenza nazionale è ancora fissata al 31 luglio 2020, come nell'originario D.L. del 31 gennaio 2020. Con il Decreto Legge 30 luglio 2020, n. 83, recante «Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020», infatti, il suddetto stato di emergenza è stato prorogato al 15 ottobre 2020.

Premesso questo, l'avvio di questa nuova fase nella gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha implicato, evidentemente, l'adozione di una serie di misure diverse, in linea generale meno stringenti rispetto alle precedenti. Tale la ragione per cui l'Ordinanza n. 57 cit. presenta un contenuto articolato e composito. Dalla sua lettura, infatti, si distinguono disposizioni generali, per attività specifiche e sanitarie.

Nell'alveo delle prime si nota:

- la conferma, «in conformità a quanto previsto nelle disposizioni nazionali, della di-

*stanza interpersonale minima di almeno un metro, salvo che per lo svolgimento delle attività sportive, raccomandando tuttavia per una migliore tutela della salute propria e della collettività, in presenza di più persone, di adottare un distanziamento interpersonale di almeno 1,80 metri»;*

- la conferma, in presenza di più persone, dello «utilizzo obbligatorio della mascherina, in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, oltre che nei mezzi di trasporto pubblico locale, nei servizi non di linea taxi e noleggio con conducente»;
- la conferma dell'utilizzo obbligatorio della mascherina, in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico, nel caso non sia possibile mantenere il distanziamento interpersonale, salvo per i bambini al di sotto dei sei anni, per i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina e per quelli che se ne prendono cura, nonché per le persone conviventi; il divieto (*rectius* "evitare") ogni forma di assembramento di persone in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico e in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico.

Relativamente alle disposizioni per attività specifiche, invece, l'ordinanza in commento segna un vero e proprio spartiacque rispetto al regime previgente, contemplando una serie di misure ampliative delle libertà individuali - sempre salvo che il mancato rispetto dei contenuti dei protocolli regionali o delle linee guida regionali o, in assenza, nazionali, che non assicurino adeguati livelli di protezione, determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza - come:

- consentire il rientro presso il proprio domicilio, abitazione, residenza in Toscana solo per coloro che hanno sul territorio regionale il proprio medico di medicina generale o il pediatra di famiglia (permane espressamente, invece, il divieto di "rientro" in Toscana verso le abitazioni utilizzate per la villeggiatura) e, a decorrere dal 18 maggio, previa comunicazione congiunta da parte dei sindaci dei Comuni tra loro confinanti ai Prefetti competenti, ammissibilità dello spostamento anche al di fuori della Regione Toscana, nei limiti del comune confinante, da parte di coloro che abitano in comuni collocati a confine tra Toscana e altre Regioni;
- disporre la riapertura di tutte le attività economiche, produttive e sociali nel rispetto dei settori e della tempistica indicata dal governo nel d.P.C.M. del 17 maggio 2020 e delle misure previste nelle Linee guida di cui all'allegato 17 del d.P.C.M. 17 maggio 2020;
- disporre la riapertura dell'attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche (ivi compresi mercati coperti e all'aperto; mercati su strada; posteggi isolati o fuori mercato; fiere, fiere promozionali, fiere specializzate nel settore dell'antiquariato, manifestazioni commerciali a carattere straordinario; attività su area pubblica in forma itinerante; mercati dei produttori agricoli), pur assoggettandola alla regolamentazione da parte dei singoli Comuni, tenuti a prevedere idonee misure logistiche, organizzative e di presidio per garantire accessi scaglionati in relazione agli spazi

- disponibili per evitare il sovraffollamento dell'area mercatale ed assicurare il distanziamento sociale;
- disporre, che l'attività degli stabilimenti balneari si svolge, pur con decorrenza dal 18
  - maggio, in conformità alla DGRT n.136 del 02-03-2009, relativa ai periodi di apertura degli
  - stabilimenti;
  - consentire fino al 24 maggio (con applicazione dal 25 maggio delle disposizioni del d.P.C.M. 17 maggio 2020) lo svolgimento delle attività sportive in forma individuale, ivi compreso tennis e golf, nonché l'allenamento individuale di sport di squadra, anche in impianti pubblici o privati e all'interno di strutture e circoli sportivi, se svolta in spazi all'aperto, che consentano nello svolgimento dell'attività il rispetto del distanziamento interpersonale di almeno 2 metri, restando sospesa ogni altra attività collegata all'utilizzo delle strutture di cui al periodo precedente compreso l'utilizzo di spogliatoi, palestre, piscine e spazi comuni al chiuso;
  - confermare, anche per coloro che svolgono tirocini extra-curricolari, le disposizioni già
  - previste per i dipendenti del corrispondente comparto lavorativo;
  - disporre la possibilità di somministrazione di alimenti e bevande, limitando la fruizione alle sole aree di somministrazione, anche in quelle attività tutt'ora non consentite dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020 (con applicazione, anche in questo caso, delle Linee guida regionali, nonché, ove previsto, la limitazione ai soli associati);
  - disporre, nel caso di somministrazione di alimenti e bevande, che l'utilizzo della mascherina non è obbligatorio nel momento della consumazione degli stessi, fatto salvo quanto disposto nei protocolli o nelle linee guida;
  - disporre, per le attività economiche, produttive e sociali già in esercizio, l'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza contenute nei provvedimenti nazionali e regionali che ne hanno consentito l'attività o la ripresa.

Quanto alle disposizioni in materia sanitaria, invece, l'ordinanza n. 57 cit. obbliga la Direzione regionale competente in materia di tutela della salute a monitorare con cadenza giornaliera, tramite gli indicatori del sistema sanitario, e in linea con quanto stabilito nel d.l. 33/2020 e nel relativo d.P.C.M., l'andamento dei contagi e a comunicare quotidianamente gli esiti al Presidente della Regione; e, per l'effetto, stabilisce che in caso di miglioramento o aggravamento della situazione epidemiologica registrata dagli indicatori di cui al paragrafo precedente possano essere adottate misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19.

L'effetto dei precetti contenuti in tale ordinanza si riverbera sui provvedimenti amministrativi pregressi, sia in direzione confermativa che demolitoria. Sul primo



versante, infatti, l'ordinanza conferma quanto disposto con gli atti del Presidente della Giunta Regionale Ordinanza n. 40 del 22.4.2020, n. 48 del 3.5.2020, n. 53 del 6.5.2020. , con cui sono state definite le misure di contenimento per tutti gli ambienti di lavoro, per gli esercizi commerciali, per i cantieri e per gli studi radiotelevisivi, con esclusione dell'obbligo di consentire l'ingresso ad una sola persona per nucleo familiare negli esercizi commerciali, negli uffici pubblici e privati e negli studi professionali.

Dal punto di vista demolitorio, invece, contestualmente cessano di avere efficacia:

- l'Ordinanza n. 50 del 3 maggio 2020 - Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;
- l'Ordinanza n. 44 del 26 aprile 2020 - Disposizioni per le attività manutentive e conservative del distretto e delle imprese del settore tessile;
- l'Ordinanza n. 43 del 24 aprile 2020 - COVID-19 - Disposizioni per le attività manutentive e conservative del pellame nel distretto industriale di Santa Croce sull'Arno;
- l'Ordinanza n. 37 del 16 aprile 2020 - Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di manutenzione dei cantieri navali e stabilimenti balneari;
- l'Ordinanza n. 36 del 14 aprile 2020 - Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 in materia di controllo fauna selvatica e forestazione;
- l'Ordinanza n. 30 del 9 aprile 2020 - Ulteriori misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 ( in materia di commercio);
- l'Ordinanza n. 26 del 6 aprile 2020 - Misure straordinarie per il contrasto ed il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di utilizzo di mascherine;
- l'Ordinanza n. 48 del 3 maggio 2020 relativamente alle disposizioni specifiche per esercizi

commerciali, uffici pubblici e privati e studi professionali.

Menzione a parte meritano, invece, le Ordinanze n. 45 e 46, entrambe del 29 aprile 2020, a oggi non più efficaci perché revocate, dedicate a *«Ulteriori misure per il contrasto e il contenimento sul territorio regionale della diffusione del virus COVID-19 in materia di attività motoria»*.

Sempre nel novero dei provvedimenti adottati dalla regione Toscana per "l'avvio" della fase 2 si iscrive l'Ordinanza n. 59 del 22 maggio 2020 *«Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Avvio della Fase 2»*, con efficacia fino alla data finale dello stato di emergenza sanitaria, che, oltre a sancire la parziale inefficacia (limitatamente al p.to 13 - relativo al divieto di rientro in Toscana verso le seconde case utilizzate per vacanza) dell'ordinanza n. 57 cit., afferma espressamente la riapertura, a partire dal 18 maggio 2020, di tutte le attività per le quali il d.P.C.M. del 17/05/2020 non stabilisce un espresso divieto di esercizio o una diversa data di apertura si intendono riatti-

vabili. A chiarimento di ogni incertezza interpretativa, poi, viene specificato che, in relazione alle attività per le quali non sussistano specifiche linee guida o protocolli, trovano applicazione i principi e le misure di cui alle ordinanze del Presidente della Giunta Regionale n. 48 e 57/2020, nonché i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale per la riapertura dei relativi settori di riferimento o per ambiti analoghi (in tale ultimo caso, le misure adottate nella gestione delle attività debbono essere adeguate al contesto specifico, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, con particolare riferimento alle misure di cui agli allegati 10, 12 e 16 del d.P.C.M. 17/5/2020).

L'ordinanza detta anche una serie di disposizioni per attività specifiche, al fine di fornire linee guida e indicazioni operative finalizzate a incrementare l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento di cui all'allegato 17 del d.P.C.M. 17/05/2020, in coerenza con i principi contenuti nelle linee guida nazionali e delle ordinanze regionali, secondo quanto contenuto nei rispettivi allegati all'Ordinanza medesima, fatta salva l'eventuale successiva applicazione di specifiche linee guida o protocolli approvati a livello nazionale o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Tra le attività destinatarie si annoverano quelle di luna park e spettacolo viaggiante (queste ultime comunque suscettibili alla regolamentazione da parte dei Comuni, finalizzata a garantire accessi scaglionati in relazione agli spazi disponibili per evitare il sovraffollamento dell'area e assicurare il distanziamento interpersonale), le attività di musei, aree e parchi archeologici e complessi monumentali, le attività di biblioteche e archivi, di acquari con spazi espositivi al chiuso, guide turistiche, alpine, ambientali e accompagnatori turistici, giardini zoologici, in quanto assimilabili ai parchi, ville e giardini.

In relazione alle attività per le quali non sussistano specifiche linee guida o protocolli, invece, trovano applicazione i principi e le misure di cui alle ordinanze del Presidente della Giunta regionale n. 48 e 57/2020, nonché i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale per la riapertura dei relativi settori di riferimento o per ambiti analoghi. In tale ultimo caso, le misure adottate nella gestione delle attività dovranno essere adeguate al contesto specifico, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, con particolare riferimento alle misure di cui agli allegati 10, 12 e 16 del d.P.C.M. 17/5/2020. A tale disciplina sono pure assoggettate le attività delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, come stabilito dal d.P.C.M. del 17 maggio 2020, l'attività corsistica individuale (a titolo esemplificativo e non esaustivo: scuole di musica, di danza, di pittura, di fotografia, di recitazione, di lingue straniere ecc.).

L'applicazione di questo regime residuale viene ribadita dall'Ordinanza n. 60 del 27 maggio 2020 che, tuttavia, si caratterizza altresì per la ricezione delle Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 25 maggio 2020 con riferimento a numerose attività, quali ristorazione, strutture ricettive, servizi alla persona (acconciatori, estetisti, tatuatori e piercing), piscine, palestre, manutenzione del verde, informatori scientifici del farmaco, aree giochi per bambini, circoli culturali

e ricreativi, strutture termali e centri benessere, biblioteche e archivi (cfr. all. 1). Sempre ribadendo che laddove è previsto il distanziamento interpersonale di almeno un metro è raccomandato il distanziamento di almeno 1,8 metri e che l'utilizzo della mascherina protettiva è obbligatorio in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, oltre che nei mezzi di trasporto pubblico locale, nei servizi non di linea taxi e noleggio con conducente, nonché in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico, nel caso non sia possibile mantenere il distanziamento interpersonale, l'ordinanza n. 60 cit. affianca per ogni singola attività sopra citata il necessario rispetto delle misure idonee a prevenire ovvero ridurre il rischio di contagio definite nelle specifiche linee guida regionali recepite nei rispettivi allegati. Una serie di misure ad *hoc* viene apprestata per i percorsi di formazione (di cui all'all. 5 dell'ordinanza medesima) erogati da soggetti pubblici e privati, consentendo di realizzare in presenza la parte pratica prevista dai percorsi stessi a condizione che tali attività non siano realizzabili a distanza. Rientrano in tale fattispecie, a titolo esemplificativo, le attività da svolgere in laboratorio o altro ambiente, anche all'aperto, con l'utilizzo di macchinari e/o attrezzature e/o strumenti, e gli stage che riguardano attività economiche e produttive non sospese. All'uopo Regione Toscana detta analitiche prescrizioni volte a consentire l'erogazione di ogni forma di attività in piena sicurezza. Laddove il percorso formativo preveda una parte pratica, ad esempio, l'Ordinanza prescrive che, se realizzata all'interno degli spazi a disposizione del medesimo soggetto formativo, la stessa sia svolta nel rispetto delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio definite nelle specifiche linee guida regionali prima richiamate. Nell'eventualità in cui lo stage o la parte pratica si svolga presso un soggetto diverso dal soggetto formativo, occorre il rispetto delle indicazioni tecniche e operative definite nelle linee guida o nei protocolli nazionali e/o regionali previsti per il settore e per lo specifico luogo di lavoro ove si realizza l'attività. È pure consentito lo svolgimento, interamente in presenza, della formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel caso in cui non sia possibile erogare l'attività formativa in videoconferenza o nel caso in cui il percorso formativo preveda una parte pratica-addestrativa. Per l'erogazione della formazione in presenza il soggetto responsabile delle attività formative deve garantire il rispetto delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio definite nelle specifiche linee guida regionali di cui all'allegato 5 citato. Parimenti permesso è lo svolgimento in presenza degli esami finali dei percorsi formativi stessi. In ogni caso, l'organizzazione di tutte queste attività, ove erogate, deve tener conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità, di cui al «*Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*» pubblicato dall'INAIL.

In vista dell'arrivo dell'estate, l'Ordinanza n. 61 del 30 maggio 2020 prende posizione relativamente all'apertura e gestione dei centri estivi e delle spiagge libere. Con riferimento ai primi, si prescrive che le modalità di realizzazione delle attività ludiche e ricreative per i bambini di età superiore a tre anni e gli adolescenti sul territorio regionale sono svolte, a partire dal 15 giugno 2020, sulla base delle Linee

guida di cui allegato 8 del d.P.C.M. del 17 maggio 2020, punto 3.9, recepite con ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 57 del 17 maggio 2020, prima esaminata. I soggetti proponenti attività ludico-ricreative come centri estivi devono sottoporre all'amministrazione comunale territorialmente competente, attraverso piattaforma digitale SUAP, il progetto tramite inserimento di uno specifico modulo di comunicazione di inizio attività (all. 1), anche in caso di affidamento a soggetti terzi della gestione del servizio in appalto o in concessione da parte del Comune.

Ogni gestore è poi tenuto a sottoscrivere insieme a ciascuna famiglia dei bambini iscritti un patto di corresponsabilità finalizzato al rispetto delle regole di gestione e delle misure di contenimento della diffusione del contagio epidemiologico da COVID -19 (secondo lo schema tipo allegato - n. 2 - all'ordinanza).

Per quel che riguarda le spiagge libere, invece, l'ordinanza in commento ne impone la gestione nel rispetto delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio definite nelle specifiche linee guida regionali vigenti (all. 3 all'ordinanza). A ogni Comune, tuttavia, è riservata la facoltà di regolamentarne la fruizione per evitare assembramenti nell'area e assicurare il distanziamento interpersonale, anche tramite accessi scaglionati in relazione agli spazi disponibili o limitazioni di accesso.

In chiosa all'ordinanza viene ancora una volta confermato che, laddove è previsto il distanziamento interpersonale di almeno un metro, è comunque raccomandato il distanziamento di almeno 1,8 metri e che l'utilizzo della mascherina protettiva è obbligatorio in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, nonché in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico, nel caso non sia possibile mantenere il distanziamento interpersonale.

Con l'Ordinanza n. 63 dell'8 giugno 2020, Regione Toscana detta ulteriori misure per l'avvio della cd. "Fase 2", per quel che riguarda la formazione, l'attività corsistica e, innovativamente, quella di commercio al dettaglio su area pubblica, alla luce della positiva evoluzione del quadro epidemiologico in Toscana. Lo stesso, infatti, è tale da consentire la realizzazione in presenza di tutte le attività formative richiamate all'n. 5 Ord. n. 60/2020 cit. poc'anzi esaminata, nel rispetto delle prescrizioni ivi contenute. A chiarimento di ogni incertezza interpretativa viene disposto che alle attività corsistiche individuali e collettive (i.e. scuole di musica, di danza, di pittura, di fotografia, di teatro, di lingue straniere ecc.) si applicano, per le parti compatibili con la loro attività, le linee guida in materia di formazione professionale e di formazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro di cui all'allegato n. 5 poco prima richiamato.

Ultimo settore, non per rilevanza economica, che viene disciplinato è quello del commercio al dettaglio in aree pubbliche, rispetto al quale Regione Toscana ritiene di approvare, a integrazione di quanto già disposto in via generale, specifiche linee guida sulle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio, definite all'allegato n.1 alla presente ordinanza, aree che, tuttavia, potranno comunque essere soggette alla regolamentazione da parte dei singoli Comuni finalizzata a garantire accessi scaglionati in relazione agli spazi disponibili per evitare il sovraffolla-

mento dell'area ed assicurare il distanziamento interpersonale, analogamente a quanto previsto per le spiagge libere, come visto prima.

La successiva ordinanza n. 65 del 10 giugno 2020 prende atto delle Linee guida per la riapertura delle Attività economiche, produttive e ricreative adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 9 giugno, recependole all'allegato n. 1 per quanto riguarda la ristorazione, le attività ricettive con esclusione delle strutture turistico ricettive all'aria aperta, servizi alla persona (acconciatori, estetisti, tatuatori e piercing), piscine, palestre, manutenzione del verde, noleggio veicoli ed altre attrezzature, informatori scientifici del farmaco, aree giochi per bambini, circoli culturali e ricreativi, cinema e spettacoli dal vivo, strutture termali e centri benessere, congressi e grandi eventi fieristici, sale slot, sale giochi, sale bingo e sale scommesse e discoteche e, per l'effetto, sostituendo quanto previsto all'allegato n. 1 dell'Ordinanza n. 60/2020, poco prima esaminata. Relativamente alle aree giochi per bambini, l'Ordinanza precisa che le disposizioni contenute nell'allegato n. 1 cit. si applicano con riferimento alle aree giochi per bambini in spazi privati aperti al pubblico e che, per quanto riguarda le aree gioco collocate in spazi pubblici, saranno i Comuni a poter regolamentare, con proprie disposizioni, l'utilizzo di suddette aree adeguandole alle esigenze particolari in linea con i criteri generali di cui all'allegato n. 1 cit.

Il provvedimento in commento prende poi atto del fatto che il quadro epidemiologico presente in Toscana presenta un andamento positivo tale da poter consentire, a decorrere dal 13 Giugno 2020, secondo le misure prescritte da singole linee guida allegate, la riapertura degli impianti a fune di risalita ad uso turistico, sportivo e ricreativo, di congressi e grandi eventi fieristici, cinema, spettacoli dal vivo nonché le attività nelle sale da ballo, discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, delle sale slot, sale giochi, sale bingo e sale scommesse.

L'ordinanza detta, inoltre, una serie di misure specifiche per lo svolgimento delle sagre, confermando che per lo svolgimento delle medesime si applicano le linee guida relative ai vari settori di interesse, quali ad esempio, la ristorazione, il commercio al dettaglio su aree pubbliche, ecc., restando fermo che le suddette attività potranno comunque essere soggette alla regolamentazione da parte dei Comuni finalizzata a garantire accessi scaglionati in relazione agli spazi disponibili per evitare il sovraffollamento dell'area ed assicurare il distanziamento interpersonale.

Lo stesso è a dirsi per l'apertura degli stabilimenti balneari, ordinariamente stabilita per la Regione Toscana (a partire dalla Delibera Giunta regionale n.136 del 02-03-2009) dal 15 giugno al 15 settembre di ogni anno, rispetto alla quale è consentito agli stabilimenti balneari di posticipare l'apertura qualora non siano in grado di garantire, anche relativamente alla situazione di mercato determinatasi per la situazione epidemiologica in corso, i livelli minimi di sicurezza anticontagio previsti dalle disposizioni vigenti.

A conferma di quanto disposto dall'Ordinanza appena citata interviene la successiva Ordinanza n. 66 del 12 giugno 2020, di contenuto integrativo rispetto alle prescrizioni contenute nell'Ordinanza n. 61 cit. Nell'Ordinanza n. 66 cit., infatti, si

acconsente allo svolgimento delle attività ludiche, ricreative - Centri estivi per i bambini di età zero - tre anni e dei campi estivi che prevedono il pernottamento per bambini di età superiore a sei anni a partire dal 15 giugno 2020, purché nel rispetto delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio di cui all'allegato n. 8 del d.P.C.M. dell'11/06/2020, unitamente al possesso delle autorizzazioni previste dalla normativa speciale.

Con successivo provvedimento - Ordinanza n. 70 del 2 luglio 2020, recante *«Contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ulteriori misure relative a: impianti a fune, svolgimento di concorsi pubblici, cinema e spettacoli dal vivo, ballo di coppia, saune, processioni religiose e manifestazioni con spostamento, consultazione di giornali e riviste, utilizzo delle carte da gioco, sport di contatto»* - la Regione Toscana interviene a disciplinare la ripresa di numerose attività alla luce delle sopravvenienze normative da ultimo intervenute, in risposta a un quadro giuridico frammentario, suscettibile di ingenerare numerose incertezze in capo agli operatori economici e ai singoli individui. Dato il numero delle attività su cui l'Ordinanza in commento prende posizione e considerato, altresì, il loro contenuto analitico, lo scrivente ritiene opportuno ripercorrerne i tratti essenziali in via schematica, per maggior chiarezza espositiva.

Relativamente alla riapertura e gestione di impianti a fune di risalita ad uso turistico, sportivo e ricreativo, viene disposto che la loro gestione sia effettuata nel rispetto delle misure idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio definite nelle specifiche linee guida di cui all'allegato 15 al d.P.C.M. 11/06/2020. Circa lo svolgimento di concorsi pubblici, invece, lo stesso è consentito nel territorio toscano nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite da specifiche linee guida (di cui all'allegato 1 alla medesima ordinanza). Nei cinema all'aperto e durante gli spettacoli dal vivo all'aperto, dal 3 luglio 2020 è consentito non utilizzare la mascherina, che dovrà essere indossata soltanto qualora non sia possibile mantenere il distanziamento interpersonale. Sul punto lo scrivente registra la singolarità dell'Ordinanza n. 82 del 28 agosto 2020, su le *«Linee guida per consentire la partecipazione del pubblico al Gran Premio della Toscana di Formula 1»*, vista la domanda presentata in pari data dalla *Mugello Circuit* S.p.A. riguardante la richiesta di deroga per l'accesso contingentato di spettatori al Gran Premio della Toscana di Formula 1, in programma al Circuito del Mugello nel periodo 11- 13 settembre 2020, ed il relativo Piano per la disciplina degli aspetti organizzativi ed operativi in funzione dell'emergenza SARS-CoV-2, allegato alla medesima richiesta. Il provvedimento in discorso, nell'assentirne lo svolgimento, consente la presenza del pubblico esclusivamente nel rispetto di specifiche disposizioni volte a ridurre il rischio di contagio contenute nell'Allegato 1, richiamato nella parte dispositiva dell'atto quale parte integrante e sostanziale. Ebbene, oltre all'approvazione di tali Linee guida, l'ordinanza precisa che l'ottemperanza alle medesime è da considerarsi aggiuntiva rispetto all'adempimento alle disposizioni generali e specifiche in materia di igiene e sanità pubblica e di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e che, per l'effetto, il Piano per la disciplina degli aspetti organizzativi ed operativi SARS-CoV-2 elabo-

rato dalla Mugello Circuit S.p.A., per l'accesso contingentato di spettatori al Gran Premio della Toscana di Formula 1, che prevede tre tribune per ospitare il pubblico, deve essere rimodulato per adeguarsi alle indicazioni tecniche contenute nelle Linee guida di cui all'Allegato 1, con particolare riferimento alla capienza massima di tali tribune. Da ultimo, lo svolgimento dell'evento sportivo deve rispettare l'esito delle valutazioni tecniche espresse nell'ambito dei procedimenti di acquisizione delle autorizzazioni previste dalla vigente normativa per le manifestazioni sportive motoristiche.

Esaurita questa breve digressione, tornando all'analisi dell'Ordinanza n. 70, rispetto ai luoghi all'aperto diversamente è a dirsi per gli spettacoli nei luoghi chiusi, dove vige il limite massimo di duecento spettatori per ogni singola sala, superabile fino al raggiungimento di un numero massimo di spettatori pari ad un terzo della capienza complessiva in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, sempre qualora sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale tra gli spettatori. A decorrere dal 3 luglio 2020 è poi assentito, in tutti gli spazi all'aperto quali ad es. discoteche e locali assimilabili destinati all'intrattenimento, sagre, feste paesane, balere e stabilimenti balneari, il ballo di coppia, senza distanziamento, solamente tra congiunti, fermo restando le disposizioni specifiche per le discoteche di cui all'ordinanza n.65/2020 prima esaminata. Ancora, circa le saune aperte al pubblico, dal 3 luglio 2020 è consentita l'apertura al pubblico delle saune in qualsiasi struttura, con caldo e secco e temperatura regolata in modo da essere sempre compresa tra gli 80° ed i 90°. Si applicano, per il resto, le disposizioni delle linee guida di cui all'allegato 1 dell'ordinanza n. 65 del 10/06/2020 di cui sopra. Parimenti consentito è lo svolgimento delle processioni religiose e delle manifestazioni che comportano uno spostamento dell'evento quali cortei rievocativi e tradizionali, con obbligo per i partecipanti e gli spettatori di rispettare il distanziamento interpersonale e di utilizzo delle mascherine protettive in caso di impossibilità di mantenimento costante di tale distanziamento. Rispetto a esse, gli organizzatori adottano un'adeguata informazione sugli obblighi di distanziamento e di utilizzo delle misure di protezione personale e la correlata vigilanza. Sulle manifestazioni religiose torna l'Ordinanza n. 79 del 19 agosto 2020, dedicata, appunto, alle «*Misure per la partecipazione alle celebrazioni liturgiche di culto cattolico*». Vista la richiesta della Conferenza Episcopale Italiana al Ministero dell'Interno di poter superare il limite del numero di 200 partecipanti alle celebrazioni che si svolgono in edifici religiosi di ampie dimensioni, pur nel rispetto delle misure di contenimento del virus COVID-19, l'ordinanza consente la partecipazione dei fedeli alle celebrazioni liturgiche di culto cattolico in numero non superiore ad un terzo della capienza ammessa per i singoli edifici di culto in base alle norme vigenti. Resta tuttavia sempre fermo il rispetto delle misure di distanziamento interpersonale, pari ad almeno un metro laterale e frontale, nonché il rispetto delle altre misure di sicurezza di cui all'allegato 1 del d.P.C.M. 7 agosto 2020 recante proprio il «*Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo*».

Tornando nuovamente alla disamina dell'Ordinanza n. 70 cit., sempre a decorre-

re dal 3 luglio 2020, è consentita la ripresa degli sport di contatto sul territorio regionale nel rispetto delle indicazioni tecniche operative definite dalle linee guida per la ripresa dello svolgimento degli sport di contatto recepite e contenute nell'allegato 2 alla ordinanza in commento. Il provvedimento in discorso adotta poi una serie di misure dettagliate, di primo acchito curiose rispetto al consueto contenuto delle ordinanze finora analizzate, che riguardano la consultazione di giornali, riviste, depliant illustrativi o altro materiale cartaceo per la lettura o consultazione pubblica, dei quali è autorizzata la messa a disposizione all'interno dei pubblici esercizi (bar, pizzerie, ristoranti, esercizi commerciali, etc.), degli studi professionali, delle attività di parrucchieri, tatuatori ed estetisti, degli stabilimenti balneari e in generale in tutte le attività aperte al pubblico o che prevedano la fruizione da parte di clienti purché, sia indossata la mascherina e prima e dopo il loro utilizzo, sia effettuata una minuziosa pulizia delle mani con acqua e sapone o con il gel igienizzante, da posizionarsi nelle vicinanze. Sulla stessa scia si pongono le disposizioni per l'utilizzo delle carte da gioco, assentito purché sia indossata la mascherina e sia effettuata una minuziosa igienizzazione delle mani con il gel igienizzante, da posizionarsi nelle vicinanze dei giocatori, prima durante e dopo lo svolgimento del gioco, restando comunque consigliata una frequente sostituzione dei mazzi di carte usati con nuovi mazzi.

Nelle disposizioni finali, l'ordinanza si premura di ribadire che, laddove è previsto il distanziamento interpersonale di almeno un metro, resta raccomandato il distanziamento di almeno 1,8 metri e che l'utilizzo della mascherina protettiva è obbligatorio in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, nonché in spazi aperti, pubblici o aperti al pubblico, nel caso non sia possibile mantenere il distanziamento interpersonale. Ferme restando le disposizioni specifiche di cui all'ordinanza n.65/2020, prima esaminata, in chiosa, deve essere comunque evitata ogni forma assembramento sia all'interno che all'esterno dei locali.

Circa le discoteche, tuttavia, alla luce dei focolai di contagio che hanno interessato più zone della Toscana, l'Ordinanza n. 78 del 12 Agosto 2020, avente a oggetto la «*Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Rafforzamento delle misure disposte con ordinanza n.65 del 10 giugno 2020 in materia di discoteche*», unitamente alle «*Disposizioni relative al test molecolare (tampone) nei confronti di coloro che rientrano da un viaggio all'estero*», invero a oggi confermata solo limitatamente a quanto compatibile con le disposizioni dell'Ordinanza del 16 agosto 2020 del Ministro della Salute. A livello fenomenologico, infatti, l'ordinanza in oggetto registra il realizzarsi di focolai, il cui caso indice è un soggetto giovane rientrato dall'estero che non ha osservato le norme di distanziamento sociale e di condotta atte ad evitare il contagio, specialmente nelle discoteche. Tale dato, insieme al constatato ripetersi di episodi di cattiva gestione delle discoteche, che evidenziano il mancato rispetto del numero massimo di frequentatori atto ad evitare assembramenti, impone la necessità di eseguire le attività di *contact tracing* nel caso di soggetto positivo che ha frequentato una discoteca ma, allo stesso tempo, vengono approvate nuove disposizioni in materia di controllo per COVID-19 nelle discoteche, recanti misure più restrittive e



più dettagliate rispetto a quanto previsto con Ordinanza n. 65 del 10 giugno 2020 prima esaminata, contenute nell'Allegato 1. Tale Allegato 1 contiene una serie di analitiche prescrizioni, con ripercussioni organizzative rilevanti sulla predisposizione e successivo svolgimento dell'attività delle discoteche come, a titolo esemplificativo e non esaustivo, predisporre una adeguata informazione sulle misure di prevenzione, comprensibile anche per i clienti di altra nazionalità, sia mediante l'ausilio di apposita segnaletica e cartellonistica e/o sistemi audio-video, sia ricorrendo a eventuale personale addetto, incaricato di monitorare e promuovere il rispetto delle misure di prevenzione facendo anche riferimento al senso di responsabilità del visitatore stesso.

Ulteriore misura approntata dall'ordinanza in oggetto riguarda l'effettuazione del test molecolare (tamponi), praticato gratuitamente a favore di tutti coloro che rientrano da un viaggio all'estero, a seguito di un periodo di lavoro o di vacanza, da Paesi in cui la circolazione è libera in base al d.P.C.M. 7 agosto 2020 e che ne fanno richiesta attraverso i Dipartimenti della Prevenzione delle aziende territorialmente competenti, senza necessità di prescrizione medica. A seguito di negatività del test, nessun provvedimento di isolamento fiduciario è adottato. Per il rientro da Paesi diversi, come elencati agli allegati al d.P.C.M. 7 agosto 2020, restano ferme le disposizioni in materia di contenimento del contagio per il rientro, per i quali è previsto il periodo di quarantena obbligatoria di n. 14 (quattordici) giorni. È da dire che sull'argomento erano intervenute anche le precedenti Ordinanze, nn. 73 del 16 luglio 2020 e 75 del 28 luglio 2020, recanti, rispettivamente, «*Modalità di accoglienza per cittadini provenienti con voli da aree extra Schengen presso gli aeroporti di Pisa e Firenze*» e «*Modalità di accoglienza per cittadini provenienti con pullman di autolinee da aree extra Schengen*». La prima, come si evince chiaramente dall'oggetto, è dedicata ai passeggeri di voli aerei; la seconda, invece, ai passeggeri che utilizzano il trasporto via terra.

Ebbene, ancorché le misure di controllo e di profilassi internazionale alle dogane siano materia di competenza esclusiva dello Stato, in base al titolo V della Costituzione, Regione Toscana ritiene necessario adottare tutte le possibili iniziative per tracciare i casi positivi eventualmente presenti in questo flusso di cittadini, attraverso i test molecolari e i test sierologici, nonché attraverso l'obbligo della dichiarazione di entrata nel territorio nazionale per i cittadini extra Schengen.

Tenuto conto che le stazioni aeroportuali possono costituire luogo di primo contatto di questi cittadini con il Servizio Sanitario Regionale per fornire l'erogazione di test molecolari e sierologici e che il Dipartimento della prevenzione delle aziende sanitarie offre la possibilità di un isolamento presso un albergo sanitario per garantire il minore rischio possibile di contagio, Regione Toscana ha acquisito la disponibilità delle società che gestiscono Aeroporto di Firenze e Pisa a far allestire presso gli stessi aeroporti stazioni di accoglienza per i cittadini provenienti da aree extra Schengen. Per l'effetto, sia l'Ordinanza n. 73 che la n. 75 in oggetto demandano alle Aziende Sanitarie territorialmente competenti il compito di allestire, presso gli aeroporti di Pisa e di Firenze e stazioni di pullman dove arri-

vano direttamente cittadini provenienti da paesi extra Schengen, stazioni ovvero punti di accoglienza per cittadini provenienti con voli e pullman da aree extra Schengen dove garantire la registrazione dei soggetti che entrano in Italia e che, ai sensi del d.P.C.M. 11 giugno 2020, articolo 4 comma 3, devono effettuare il periodo di 14 gg di isolamento fiduciario con sorveglianza attiva, e di offrire la possibilità di esecuzione di test sierologici e test molecolari, unitamente all'obbligo di garantire la possibilità di isolamento presso alberghi sanitari per i soggetti positivi nonché per eventuali contatti stretti dei medesimi.

Nell'ordinanza n. 75 citata, inoltre, viene imposta l'offerta di una struttura recettiva alberghiera anche nel caso di difficoltà a gestire in modo sicuro il periodo di quarantena al domicilio indicato.

A completamento delle misure disposte dalla Regione Toscana per la mobilità degli individui si pone l'Ordinanza n. 80 del 25 agosto 2020 con «*Disposizioni in materia di test molecolari (tamponi) e alti flussi di mobilità dei viaggiatori*» che, tuttavia, nelle sue premesse, a differenza delle Ord. nn. 73 e 75 cit., prende atto dell'andamento epidemiologico in incremento dei casi positivi, legato in via direttamente proporzionale alla mobilità delle persone. Ebbene, considerata positiva l'esperienza delle postazioni cosiddette «*drive-through*» per realizzare, in modo veloce e con alti volumi, l'offerta di test molecolari (tamponi), l'Ordinanza in questione passa in rassegna le differenze che caratterizzano le stazioni ferroviarie a maggior flusso di viaggiatori e i porti della Regione Toscana, «*in particolar modo fino, almeno al 20 settembre, per alcune stazioni e porti a vocazione turistica*». La Regione, infatti, è consapevole della difficoltà logistica per attrezzare in breve tempo e in sicurezza le aree ad alto flusso come i porti e le grandi stazioni ferroviarie, in particolare evitando assembramenti e lunghi tempi di attesa. In sinergia operativa con i gestori delle stazioni e dei porti per regolare gli alti flussi di viaggiatori, allora, viene ordinato l'allestimento, da parte delle Aziende territorialmente competenti, «*presso le stazioni ferroviarie a maggior transito e scambio di Firenze, Pisa e Arezzo e delle città di Viareggio e Grosseto per il carico turistico fino al 20 settembre, e dei porti di Livorno e di Piombino*», di stazioni di accoglienza *drive-through* o *walk-through* dove poter offrire gratuitamente, su base volontaria, il test tampone molecolare ai viaggiatori in arrivo e in partenza anche verso altre regioni. Per i viaggiatori residenti in Toscana, invece, al fine di evitare lunghe attese che potrebbero scoraggiare l'esecuzione del test, viene pure ordinata, in via complementare, l'organizzazione di un sistema di prenotazione online per l'esecuzione del tampone, sempre su base volontaria e gratuita, presso il proprio territorio di residenza toscano entro le 24 ore dall'arrivo ma effettuabile anche al momento della partenza o dell'arrivo. Pur nelle loro differenze, per entrambe le misure Regione Toscana ne impone la predisposizione a partire da una settimana dalla operatività della Ordinanza medesima. Analogamente a quanto disposto in altri provvedimenti già esaminati, si prescrive che, una volta eseguito il test, gli individui dovranno attenersi ai comportamenti previsti per l'isolamento fiduciario presso la loro abitazione o dimora, fino alla comunicazione dell'esito del test, che verrà comunicato loro entro le 24-36 ore successive. In caso di positività la persona verrà

presa in carico dal dipartimento di prevenzione della azienda sanitaria di riferimento per la procedura di quarantena e di sorveglianza sanitaria.

Nell'alveo dei provvedimenti contingibili e urgenti emanati dalla Regione Toscana relativamente alle iniziative pubbliche o, comunque, aperte al pubblico, si collocano, da ultimo, le Ordinanze nn. 77 del 12 agosto 2020 e 84 del 09 settembre 2020, rispettivamente dedicate a «*Disposizioni organizzative per iniziative pubbliche o elettorali in ambienti del SSR*» e «*Elezioni regionali 2020 - Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in attuazione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 103 (Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020)*». La Regione Toscana, infatti, vede coinvolti non soltanto il referendum costituzionale di Modifica agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari ma, altresì, le elezioni regionali, indette con Decreto 104 del primo agosto 2020 per le medesime giornate di domenica 20 settembre e lunedì 21 settembre 2020. Procedendo con ordine cronologico, ecco che l'Ordinanza n. 77 cit. considera l'eventualità che per talune iniziative di natura informativa o propagandistica venga richiesto l'accesso alle strutture sanitarie e semi-residenziali. Per l'effetto, vista l'Ordinanza n. 49, prima esaminata perché dedicata alle prestazioni sanitarie e alle attività delle strutture semi-residenziali (centri diurni), per persone con disabilità, il provvedimento ora in commento ordina alle direzioni aziendali di enti sanitari pubblici che eventuali richieste di svolgimento di iniziative pubbliche o elettorali da parte di gruppi sociali, soggetti politici e/o candidati alle elezioni, possono essere consentite solo predisponendo per le stesse idonei spazi, che si collochino rigorosamente al di fuori degli ambienti sanitari, restando sempre fermo l'obbligo per i partecipanti di fare stretta osservanza di ogni misura prevista in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, con particolare riferimento al divieto di assembramenti e all'adozione di tutte le misure necessarie ad evitare possibili contagi.

A naturale completamento dell'indagine si colloca la successiva Ordinanza n. 84 del 09 settembre 2020, intitolata, come prima riportato, alle «*Elezioni regionali 2020 - Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in attuazione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 103 (Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020)*», seppur caratterizzata da validità temporale circoscritta al termine delle operazioni di scrutinio delle elezioni regionali. La stessa, nelle sue premesse, prende atto del decreto legge 14 agosto 2020 n. 103 sulle «*Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*», con particolare riguardo alle seguenti disposizioni:

- 1) art. 2, comma 1 lettera b), secondo cui ogni sezione elettorale ospedaliera istituita presso la struttura sanitaria che ospita reparti COVID-19 è abilitata alla raccolta del voto domiciliare degli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19 per il tramite di seggi speciali;
- 2) art. 2, comma 1 lettera c), secondo cui ai componenti di ogni sezione elettorale ospedaliera istituita presso la struttura sanitaria che ospita re-

parti COVID-19, nonché a quelli dei seggi speciali che provvedono alla raccolta e allo spoglio del voto domiciliare degli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19, vengono impartite, dalla competente autorità sanitaria, indicazioni operative in merito alle procedure di sicurezza sanitarie concernenti le operazioni elettorali;

- 3) art. 2, comma 2, secondo cui il Sindaco può nominare, componenti dei medesimi, personale delle Unità speciali di continuità assistenziale regionale;
- 4) art. 3, comma 2, secondo cui gli elettori aventi diritto devono far pervenire al Sindaco del comune nelle cui liste sono iscritti, con modalità individuate dall'ente medesimo, anche telematiche: *«a) una dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto presso il proprio domicilio e recante l'indirizzo completo di questo; b) un certificato, rilasciato dal funzionario medico designato dai competenti organi dell'azienda sanitaria locale»;*
- 5) art. 3, comma 4, secondo cui il Sindaco del Comune in cui sono ubicate le strutture sanitarie che ospitano reparti COVID-19, sulla base delle richieste pervenute, provvede a pianificare ed organizzare il supporto tecnico-operativo a disposizione dei seggi per la raccolta del voto.

Detto questo, l'Ordinanza regionale approva specifici allegati tecnici, prescrivendone l'osservanza per le operazioni di voto degli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19 (modalità di cui all'Allegato 1) e per le operazioni di voto nelle strutture sociosanitarie residenziali no-Covid (modalità di cui all'Allegato 2). Ancora, la stessa ordina che le Aziende Unità sanitarie locali competenti per territorio si attivino per reperire la disponibilità di personale delle Unità speciali di continuità assistenziali (USCA) ai fini delle designazioni che le Aziende sanitarie forniscono al Sindaco per la nomina dei seggi speciali ai sensi dell'art. 2, comma 3 del d.l. 103/2020 cit., con l'obiettivo di garantire la costituzione di un numero di seggi speciali pari almeno al numero delle USCA attualmente attivate. Viene poi alle stesse ordinato di fornire adeguata informazione al personale assegnato ai seggi speciali relativamente alle misure di tutela sanitaria da adottare nella raccolta del voto, ferma restando la competenza dei Comuni riguardo alle procedure amministrative che debbono essere seguite nei medesimi seggi, munendo di dispositivi di protezione individuale, fornire i mezzi di trasporto aziendale per la raccolta del voto domiciliare da parte dei seggi composti con personale USCA. Come ultime prescrizioni, poi, si rinviene l'obbligo di istituire e pubblicizzare nel proprio sito istituzionale un indirizzo e-mail appositamente dedicato alle richieste degli aventi diritto ai fini del rilascio delle certificazioni sul trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19 ai sensi dell'art. 3 del d.l. 103/2020, unitamente a quello di individuare, per ogni Azienda USL, un responsabile sanitario che sia di raccordo con la Regione e le Autorità competenti per la gestione di tutte le necessità legate alle operazioni elettorali nei giorni e negli orari

di apertura dei seggi.

L'ultima Ordinanza regionale emanata ai sensi dell'art. 32, comma 3 l. n.833/1978, a oggi oggetto di questa indagine, è l'Ordinanza n. 85 del 09 settembre 2020, sulle «*Misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Recepimento d.P.C.M. del 7 settembre 2020 in materia di trasporto pubblico locale ed ulteriori disposizioni per i servizi relativi all'avvio delle attività scolastiche*». Con il d.P.C.M. del 7 settembre 2020, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dettato ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Il d.P.C.M., precisamente, contempla le linee guida per le informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19 in materia di servizio trasporto pubblico, sancendo la previsione di misure di sistema per implementare il servizio di trasporto pubblico locale e assicurarne un'efficiente erogazione in vista dell'avvio dell'anno scolastico, unitamente alle raccomandazioni per tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico, restando sempre la responsabilità individuale di tutti gli utenti un punto essenziale per garantire la massima riduzione delle probabilità di contagio del virus COVID-19. L'ordinanza recepisce integralmente il d.P.C.M. del 7 settembre 2020 e relative linee guida in relazione al trasporto pubblico regionale/locale (ferroviario, automobilistico extraurbano e urbano, tramviario e marittimo) e trasporto pubblico non di linea (servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi e dei servizi autorizzati), integrandone i contenuti con ulteriori linee guida (Allegato 1) che prevedono una disciplina più puntuale di sicurezza dei lavoratori. Per l'effetto, il provvedimento in discorso determina la revoca dell'Ordinanza n. 74/2020, prima esaminata e prende atto della sopravvenuta inefficacia dell'Ordinanza n. 76/2020 cit., stabilita fino all'emanazione del nuovo d.P.C.M. ai sensi del D.L. 83/2020 e dell'articolo 2 comma 2 del DL 19/2020.

Il tratto forse più significativo del provvedimento in esame consiste, ad avviso di chi scrive, nell'espressa deroga all'art. 105 D.Lgs. n. 50/2016 laddove si ravvisi la necessità di implementare e assicurare il servizio di trasporto pubblico locale per il regolare avvio dell'anno scolastico, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti per i «*subaffidamenti previsti ai sensi dell'articolo 200 del decreto legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77 (...) secondo le modalità descritte all'art. 163 comma 7 del medesimo Codice dei Contratti Pubblici*». La stessa viene motivatamente disposta, stante l'urgenza e indifferibilità rispetto all'imminente avvio delle attività scolastiche, per assicurare risposte efficienti alla necessità di aumentare la frequenza dei servizi in determinate fasce orarie, nonché per garantire il necessario distanziamento sociale ed effettuare il trasporto nel rispetto delle norme di sicurezza messe in atto per ridurre il propagarsi dell'epidemia ricorrendo anche a mezzi quali autobus turistici, taxi, NCC e relativi operatori.

### **3. Le ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Presidente della Regione**

Toscana ex art. 191 d.lgs. 152/2006 («*Norme in materia ambientale*»)

3.1. Ordinanza del 16 marzo 2020, n. 13 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006 in materia di rifiuti urbani domestici*»). Ordinanza del 01 aprile 2020, n. 22 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006 in materia di gestione dei rifiuti per le strutture socio-sanitarie territoriali*»). Ordinanza del 6 aprile 2020, n. 25 («*Emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure per la gestione dei rifiuti - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006*»). Ordinanza del 04 maggio 2020, n. 51 del Presidente della Regione Toscana («*Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 191 D.Lgs. n. 152/2006. Disposizioni in merito ai centri di raccolta e stazioni ecologiche*»). Ordinanza del 16 giugno 2020, n. 68 del Presidente della Regione Toscana («*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006 in materia di rifiuti urbani domestici- Reiterazione Allegato 1-Disposizioni tecnico-gestionali*»)

Con le ordinanze in commento, per la prima volta adottate avvalendosi della disposizione di cui all'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, la regione Toscana prende posizione in merito alla situazione di emergenza epidemiologica in corso, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani.

Nella prima ordinanza riportata in rubrica, precisamente, ci si sofferma su quelli generati da utenze domestiche con persone affette da patologia Covid-19 in assistenza domiciliare disposta dal servizio sanitario, ponendosi la necessità di garantire, anche in questo contesto, la massima efficienza del servizio essenziale di raccolta e incenerimento dei rifiuti urbani, unitamente a quella di fornire supporto ai cittadini risultati positivi alla Covid-19 che effettuano nei comuni della Toscana la misura della quarantena obbligatoria domiciliare e alla tutela della salute degli operatori che svolgono l'attività di raccolta, smaltimento e stoccaggio dei rifiuti.

Nella seconda, invece, ci si sofferma, per il raggiungimento delle medesime finalità di interesse pubblico, sui rifiuti generati dalle strutture socio-sanitarie territoriali ove sono parimenti presenti cittadini risultati positivi al virus, in uno all'esigenza di garantire l'incolumità degli operatori sanitari e di chi presta attività lavorativa ad altro titolo presso queste strutture.

Per queste ragioni, e acquisiti i necessari pareri delle Aziende Sanitarie Locali, e della Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana, le ordinanze in commento dispongono uno speciale trattamento dei rifiuti prodotti, approvando specifici allegati (cd. Allegato 1), che ne definiscono precipue modalità di gestione e relativo smaltimento, autorizzandone lo stoccaggio secondo modalità particolari rispetto a quanto previsto dalla legislazione speciale e dalla normativa secondaria applicabile.

La materia dei rifiuti urbani domestici sarà poi oggetto dell'Ordinanza n. 68 del 16 Giugno 2020, dal medesimo titolo, nella quale Regione Toscana, inaugurata la cd. fase 2, come si vedrà meglio in seguito, riterrà necessario procedere alla reiterazione della medesima Ordinanza n. 13/2020 e, per l'effetto, confermare, adeguandole, le disposizioni tecnico-gestionali di cui all'originario Allegato 1, in qualità di parte integrante e sostanziale dell'atto medesimo, al fine di conferire il necessario supporto ai cittadini risultati positivi alla Covid-19 che effettuano nei Comuni della Toscana quarantena obbligatoria, garantendo le misure per assicurare la tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Pertanto, viene nuovamente ordinato che i rifiuti provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione in cui dimorino soggetti che, risultati positivi alla Covid-19, effettuano nei comuni della Toscana quarantena obbligatoria vengano gestiti secondo le disposizioni riportate nell'Allegato 1, e che i rifiuti oggetto della presente ordinanza siano destinati a trattamento termico senza alcun trattamento preliminare. Da ultimo, proprio per garantire una migliore gestione del flusso di rifiuti urbani da gestire nei territori di competenza, il provvedimento in commento ordina che le Autorità di ambito territoriali della Toscana ne dispongano, all'occorrenza, la redistribuzione.

Nell'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 25, Regione Toscana registra le segnalazioni pervenute da parte di aziende e imprese del settore *«che evidenziano situazioni di criticità derivanti dalla contingenza della situazione attuale che non consentono il regolare svolgimento delle attività lavorative e il compiuto completamento della filiera di gestione dei rifiuti»*.

La situazione emergenziale in essere, infatti, ha comportato la diminuzione della capacità di trattamento a causa della necessità di limitare il personale contemporaneamente presente in azienda, ovvero la chiusura di alcuni impianti che rappresentavano la naturale ricezione della lavorazione di alcune frazioni della raccolta differenziata.

Per tali ragioni, si prende atto della necessità di adottare misure organizzative che garantiscano la salute e la sicurezza dei lavoratori, insieme alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, dell'attività degli impianti di gestione dei rifiuti presenti sul territorio regionale, in qualità di servizio di pubblica utilità.

All'uopo, nell'ordinanza vengono adottate alcune specifiche azioni quali l'ampliamento della capacità di stoccaggio in condizioni di sicurezza, la possibilità di fornire nuove destinazioni dei rifiuti, consentire che gli impianti finali vengano autorizzati fino al massimo della potenzialità, nonché modificare tempestivamente alcune autorizzazioni in essere per permettere il conferimento negli impianti di termovalorizzazione e discarica di alcuni scarti delle lavorazioni dei rifiuti urbani indifferenziati che, ad oggi, non trovano più spazio nelle originarie destinazioni. Con successiva Ordinanza n. 51 del 04 Maggio 2020, Regione Toscana manifesta che la chiusura al pubblico dei centri di raccolta (di cui al DM 8 aprile 2008) e delle stazioni ecologiche (di cui all'articolo 13, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Giunta regionale 29 marzo 2017, n.13/R) costituisce una difficoltà ai fini della raccolta differenziata soprattutto per quelle frazioni di rifiuti che, in alcu-

ne realtà territoriali, non possono essere raccolte con modalità alternative rispetto al conferimento al centro di raccolta o alle stazioni ecologiche. Ebbene, considerato che il servizio di raccolta dei rifiuti urbani è servizio di pubblica utilità che deve essere garantito, senza soluzione di continuità, il provvedimento in commento dispone che, in questa ipotesi, i Comuni e i gestori, nel rispetto del d.P.C.M. 26 aprile 2020, possano procedere all'apertura al pubblico dei centri di raccolta e delle stazioni ecologiche, imponendo, tuttavia, che l'accesso al pubblico dovrà conformarsi alle norme precauzionali secondo quanto disposto dalla normativa nazionale e regionale dettate dall'emergenza sanitaria, al fine di ottemperare alle disposizioni di sicurezza delle persone e dei lavoratori.

**3.2. Ordinanza del 5 aprile 2020, n. 24 del Presidente della Regione Toscana («Ordinanza art. 191 TUA su Costa Diadema»). Ordinanza del 04 maggio 2020, n. 51 del Presidente della Regione Toscana («Reiterazione dell'Ordinanza n. 24 del 05 aprile 2020 avente ad oggetto "Ordinanza art. 191 TUA su Costa Diadema"»)**

Come ultimo provvedimento della rassegna, si registra questo singolare atto, specificamente adottato per la nave Costa Diadema, ormeggiata presso la banchina Pecoraro del porto di Piombino in condizioni di quarantena per COVID19. In disparte il profilo relativo all'isolamento dei soggetti rimasti sull'imbarcazione, che non interessa la presente ordinanza, il provvedimento in commento si fa carico di evitare il verificarsi di situazioni di criticità igienico-sanitarie e ambientali, con particolare attenzione allo sbarco di acque reflue *sewage* e acque grigie originate da utenze civili (wc, docce, lavanderie, etc..). Rispetto a queste, infatti, vengono disposte precise modalità di scarico, trasporto e trattamento per la durata di un mese, pur reiterabile. Tanto che, con successiva Ordinanza n. 52 del 4 maggio 2020 viene ritenuto opportuno prevederne la reiterazione, in particolare quanto alle modalità di gestione dei reflui scaricati dalla nave, previo trattamento con apposito impianto di bordo in coerenza con le indicazioni fornite dall'Istituto Superiore di Sanità, mediante conferimento su autoarticolati cisterna, contestualmente adottando disposizioni in deroga alle autorizzazioni in essere per quanto attiene ai quantitativi trattati nonché alle procedure e operazioni autorizzate.

#### **4. Conclusioni**

Come risulta dalla lettura degli altri contributi forniti sulle misure adottate delle varie Regioni di Italia per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, anche i provvedimenti emanati dalla Regione Toscana sono caratterizzati, almeno in certa misura, da ipertrofia e frammentarietà. Se certamente tale carattere può ritenersi fisiologico rispetto alla peculiare situazione di fatto in cui ci si trova, non può tacersi che confrontarsi con questa normativa non sia agevole, specialmente per i cittadini, gli operatori economici e quelli sanitari. Criticamente, tuttavia, si può evidenziare come si sia assistito, almeno nella cd. "Fase 1", a una intempestiva risposta nei confronti degli operatori delle aziende sanitarie locali, e degli studi professionali privati, relativamente (ad esempio) alla fornitura degli appositi dispo-



sitivi di protezione individuale. Si pensi, a titolo solo esemplificativo, a chi esercita l'attività odontoiatrica o altra tipologia di professione medica che, comportando un diretto e ravvicinatissimo contatto con il paziente, implica una maggiore esposizione alla contrazione del virus COVID-19. Del pari, non può sottovalutarsi come su alcune categorie produttive si sia presa posizione piuttosto tardivamente, rispetto al momento in cui erano già state disposte le limitazioni degli spostamenti a livello nazionale. Si pensi, ad esempio, ai gestori ed agli operatori dei distributori di benzina. Nell'alveo dei provvedimenti emanati nella cd. "Fase-2", invece, merita osservazione, pur senza pretesa di esaustività, la deroga disposta all'art. 105 D.Lgs. n. 50/2016 laddove si ravvisi la necessità di implementare e assicurare il servizio di trasporto pubblico locale per il regolare avvio dell'anno scolastico, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti per i «*subaffidamenti previsti ai sensi dell'articolo 200 del decreto legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77 (...) secondo le modalità descritte all'art. 163 comma 7 del medesimo Codice dei Contratti Pubblici*». Ancorché il terzo comma dell'art. 32 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833, come prima ricordato, consenta al Presidente della Giunta regionale di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica (e di polizia veterinaria), ci si accorge che, in realtà, tali provvedimenti assumono portata trasversale, coinvolgendo numerosi profili e attività, ben oltre "la materia" contemplata dalla norma attributiva del potere. Tale osservazione, ad avviso di chi scrive, pare meritevole di considerazione a livello tecnico-giuridico, tenuto conto del fatto che questa peculiare tipologia di atti, a metà strada tra norme e provvedimenti, come noto, è in grado di derogare, seppur temporaneamente, anche alla normativa primaria, come dimostrato proprio dall'esempio poco prima citato. Ecco che, allora, dal punto di vista sistematico, la reazione dell'ordinamento regionale all'emergenza pandemica in atto attraverso tali tipologie di provvedimenti integra un prezioso involucro per gli studi pertinenti le ordinanze in materia sanitaria, se è vero, come pare, che, storicamente, la stessa dottrina aveva rilevato, sul piano attuativo, l'indisponibilità di dati statisticamente significativi sull'argomento.

In chiosa, sia consentito rilevare che la Regione Toscana, seppur non interessata dall'epidemia agli stessi livelli che vedono coinvolte diverse realtà italiane, come la Lombardia, ha già risentito, e tuttora risente, probabilmente più di altre Regioni, della fortissima riduzione dell'attività turistica, specialmente per quanto riguarda il cospicuo flusso di visitatori che arriva in ogni periodo dell'anno da differenti Paesi: ciò che investe, a cascata, i numerosi settori (economici e merceologici) che vi ruotano intorno.

Del resto, del delicato bilanciamento di interessi cui è chiamato a occuparsi l'intero ordinamento italiano ha già dato riscontro la stessa Comunicazione della Commissione Covid-19 UE del 13.05.2020 C(2020) 3139 che, citando la cd. "*Tabella di Marcia Comune Europea*" verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19, fra gli aspetti da tenere in considerazione nel valutare se sia giunto il momento di eliminare progressivamente le restrizioni, richiama non solo lo stato della condizione epidemiologica ma, altresì, la proporzionalità e gradualità delle

misure da adottare. Ebbene, in questo necessitato e rinnovato confronto tra i vantaggi derivanti dal mantenimento di restrizioni generalizzate e le conseguenze di ordine economico e sociale che coinvolgono lavoratori e cittadini, la Regione Toscana, anche in persona del suo nuovo Governatore, il Presidente Eugenio Giani, sarà chiamata a proseguire nell'articolata azione politico-amministrativa impegnata a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.



# UMBRIA

MICHELE RIZZO

## 1. Premessa

L'Umbria non rientra tra le regioni italiane maggiormente colpite dall'epidemia di covid-19: al 29 settembre 2020, su una popolazione regionale complessiva di 880.285 abitanti<sup>1</sup>, i casi di contagio confermati finora sono stati 2.369 (su 319.674 a livello nazionale) con 85 morti (su un totale nazionale di 35.900)<sup>2</sup>.

Fino a tale data, la Regione è intervenuta nel corso dell'emergenza con diverse ordinanze della Presidente della Giunta regionale, dal contenuto sostanzialmente conforme agli atti del Governo centrale, e con atti amministrativi generali per l'organizzazione del proprio sistema sanitario e delle proprie strutture preposte alle emergenze. Ulteriori provvedimenti regionali hanno previsto misure di aiuto finanziario per imprese e cittadini.

Il presente contributo vuole quindi fornire una panoramica delle principali misure di carattere organizzativo, procedimentali e di sostegno economico adottate a livello regionale, la quale non può però prescindere da una sintetica analisi preliminare del contesto istituzionale e normativo entro il quale il Governo di Palazzo Donini si è mosso.

## 2. Considerazioni generali in merito alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emergenza sanitaria e alla normativa speciale adottata per fronteggiare l'emergenza Covid-19, con particolare riferimento al fondamento giuridico delle ordinanze di Regioni ed enti locali

Come noto e come già rilevato in altri contributi di questo volume, la delimitazione delle competenze di Stato e regioni si è rivelata piuttosto complessa durante le fasi più acute (ma non solo) dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-2019 sul territorio italiano: in numerosi casi, ciò è sfociato in un contenzioso davanti al giudice amministrativo, risolto in generale a favore della competenza statale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), consultabili online all'indirizzo <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18542>.

<sup>2</sup> Cfr. Istituto Superiore di Sanità, Epidemia Covid-19. Aggiornamento nazionale 29 settembre 2020, Roma, 2 ottobre 2020

<sup>3</sup> Ad esempio, T.A.R. Marche (sezione 1), decreto del 27 febbraio 2020, n. 53 e ordinanza del 5 marzo 2020, n. 63; T.A.R. Calabria – Catanzaro (sezione 1), sentenza del 9 maggio 2020, n. 841, T.A.R. Lombardia – Milano (sezione 1), decreto del 23 aprile 2020, n. 634 (in quest'ultimo caso il ricorso non è stato proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ma da alcune rappresentanze sindacali). Il caso del T.A.R. Marche riguardava l'adozione di misure di limitazione delle attività da parte della Regione in un periodo precedente all'adozione delle misure di contenimento su tutto il territorio nazionale a livello statale; le altre pronunce riguardano invece una riduzione a livello regionale delle limitazioni imposte dallo Stato. La decisione del T.A.R. Catanzaro, adottata con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010), si sofferma in particolare

Non è questa la sede per una disamina approfondita della tematica<sup>4</sup>, ma appare comunque opportuno svolgere qualche considerazione introduttiva sul contesto istituzionale e normativo nel quale si inseriscono i provvedimenti di contrasto all'emergenza coronavirus adottati dall'autorità regionale umbra e dalla Sua Presidente analizzati nel presente contributo. In particolare, ci soffermeremo brevemente i) sulla suddivisione dei poteri in materia di emergenza sanitaria ai sensi della Costituzione, ii) sulla normativa emergenziale vigente al momento dello scoppio dell'emergenza coronavirus e iii) sui provvedimenti legislativi e regolamentari adottati nel 2020 a livello statale per contrastare la stessa.

In relazione al rapporto tra Stato e Regioni e fermo restando i principi generali di leale collaborazione e sussidiarietà che la Costituzione impone di applicare allo stesso<sup>5</sup>, giova rammentare, anzitutto, insieme ad autorevole dottrina<sup>6</sup> che l'articolo 117, comma 2, lett. q) riconosce la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionali.

Il tema del contenimento della diffusione del coronavirus, tuttavia, interseca evidentemente la materia della "tutela della salute", nell'ambito della quale viene riservata, dall'art. 117, comma 3 della Costituzione, alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali della materia e alle Regioni la legislazione di dettaglio.

L'esame del combinato disposto di tali norme – tenuto conto anche della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di vaccini obbligatori<sup>7</sup> – consente di affermare che la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie richiede espressamente misure omogenee sul livello nazionale, l'adozione delle quali è riservata - sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili - al legislatore nazionale in esito ad un ragionevole e attento bilanciamento dei molteplici valori costituzionali coinvolti.

Sotto altro profilo, occorre rammentare che l'art. 16 della Costituzione, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, riserva esclusivamente alla legislazione ordinaria statale la possibilità di limitare per motivi di sanità (o di sicurezza) la libe-

anche sui rilievi relativi alla legittimità costituzionale delle previsioni di cui al d.l. n. 19/2020, non ritenendo sussistenti gli estremi per sollevare la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

<sup>4</sup> Sul punto, si rinvia *ex multis* a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 14 aprile 2020, 4 ss. e a A. BARTOLINI, *Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali*, in [www.giustiziasieme.com](http://www.giustiziasieme.com).

<sup>5</sup> Sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, si vedano il recente contributo di P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle 'riforme Madia'*, in *Federalismi.it*, 23, 2017 e di Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Giappichelli, Torino, 2015, oltre all'ampia bibliografia ivi citata. Per una disamina critica della giurisprudenza costituzionale, si veda inoltre A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI; F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>6</sup> S. CASSESE, *Intervista*, in *Il Messaggero*, 4 aprile 2020. Sul punto, vedi anche N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, II Ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 625 ss..

<sup>7</sup> Il riferimento è da ultimo alla sentenza della Corte Costituzionale, 18 gennaio 2018, n. 5.

ra circolazione dei cittadini sull'intero territorio nazionale.<sup>8</sup>

In tale contesto costituzionale, appare ragionevole ritenere che in materia di emergenze sanitarie le potestà delle Regioni non siano limitate all'adozione degli atti regolamentari delegati dallo Stato, ma comprendano anche l'adozione di atti legislativi, a condizione che questi i) si limitino a disciplinare profili di tutela della salute non strettamente riconducibili alla prevenzione vera e propria (es. profili di natura organizzativa e procedurale) e ii) rispettino in ogni caso i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale.

Inoltre, in tale materia alle Regioni spettano anche le funzioni amministrative delegate dalla legge statale ovvero previste dalle leggi regionali adottate nel rispetto dei limiti sopra richiamati.

L'art. 120, comma 1, della Costituzione ha poi cura di precisare i limiti alla potestà legislativa ed amministrativa delle Regioni, vietando a queste ultime l'adozione, tra gli altri, di provvedimenti in grado di ostacolare la libera circolazione di persone o cose tra le regioni.

Come clausola di chiusura, il comma 2 dell'art. 120 della Costituzione riconosce al Governo il potere di sostituirsi agli organi delle Regioni e degli enti locali – secondo i termini e le modalità previste dall'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131 (la c.d. Legge La Loggia) e dalle altre norme settoriali – al ricorrere di determinati presupposti, i quali ricomprendono i) i casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ed ii) la necessità di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale.<sup>9</sup>

Se quello sopra descritto per grandi linee costituisce l'assetto istituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di contrasto delle crisi sanitarie così come delineato dalla Costituzione, occorre porre ora l'attenzione brevemente sulle previsioni della legislazione ordinaria vigenti in tale settore nel momento in cui il Governo italiano ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale legato al Covid-19 con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

Preliminarmente, si evidenzia che a tale data risultava vigente anche nel nostro Paese un Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale (PNEP) predisposto dal Ministero della Salute sulla base delle indicazioni e raccomandazioni fornite dall'Organizzazione mondiale della Sanità nel 2005 con l'obiettivo di rafforzare la preparazione alle pandemie a livello nazionale e locale e approvato con provvedimento dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome del 9 febbraio 2006, ai sensi dell'art. articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Riserva di legge e principio di legalità in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020. Sul punto, vedi anche L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE online*, 2, 2020.

<sup>9</sup> Sul potere sostitutivo, si rinvia alla monografia di V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>10</sup> Sul punto, vedi anche S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it*, Os-

Il piano – che riconosceva al Ministero della Salute un ruolo fondamentale in sede di attuazione e monitoraggio del piano con il supporto degli altri Ministeri e della Regioni – individuava una serie di azioni-chiave finalizzate a consentire, tra l'altro, il rapido riconoscimento dell'inizio di una pandemia e misure per la gestione dell'emergenza sotto il profilo sanitario, sociale e dei servizi essenziali, con l'obiettivo di minimizzare i livelli di contagio e mortalità. Le altre azioni-chiave del Piano dovevano mirare ad assicurare una adeguata formazione del personale coinvolto nella risposta alla pandemia e, in caso di scoppio della stessa, a garantire informazioni aggiornate e tempestive per i decisori, gli operatori sanitari, i media ed il pubblico, oltre che monitorare l'efficienza degli interventi intrapresi.

L'attuazione del PNEP – soggetto (in linea teorica) ad aggiornamento periodico – prevedeva l'approvazione di piani regionali predisposti sulla base delle linee guida del Ministero della Salute allegate allo stesso piano.

Oltre al PNEP, al 31 gennaio 2020, il nostro ordinamento contemplava anche una serie di disposizioni normative che disciplinavano le competenze istituzionali per l'adozione di provvedimenti amministrativi contingibili ed urgenti di contrasto di un'emergenza sanitaria,

variabili in funzione delle dimensioni territoriali della stessa<sup>11</sup>.

Il riferimento è in particolare i) alle disposizioni della l. 23 dicembre n. 1978, n. 833, la legge istitutiva del sistema sanitario nazionale, ii) all'articolo 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il c.d. testo unico degli enti locali (TUEL), come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. a), della l. 18 aprile 2017, n. 48, e iii) all'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

In particolare, l'art. 32, comma 1, della l. n. 833/1978 attribuisce al Ministero della Salute il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica con efficacia estesa all'intero territorio nazionale ovvero al territorio di più regioni.

Il comma 3 della medesima disposizione, invece, riconosce al Presidente della Giunta Regionale il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti relative a tutto o parte il territorio di una Regione.

Infine, il combinato disposto dell'art. 32, comma 3, della l. n. 833/1978, dell'art. 50, comma 4, del TUEL e dell'art. 117, comma 1, del d.lgs. n. 112/1998 riconosce al Sindaco il potere di emanare ordinanze per contrastare emergenze sanitarie o di sanità pubblica di carattere esclusivamente locale.

L'ultimo periodo dell'art. 50, comma 4, del TUEL, precisa inoltre che «*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*

---

servatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020.

<sup>11</sup> Sulle ordinanze nel diritto amministrativo, in generale, vedi G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2016, p. 41 ss. e R. CAVALLO PERIN, *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo (voce)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. Aggiornamento, UTET, Torino, 2010, p. 33 e ss.. Con riferimento alle ordinanze in ambito sanitario, vedi per tutti S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, cit..

*dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali».*

L'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata della l. n. 833/1978 e dell'art. 50, comma 4, del TUEL, sembrerebbe quindi delineare un assetto istituzionale dell'emergenza che riserva allo Stato ed in particolare al Ministero della Salute l'adozione dei provvedimenti urgenti di contrasto alle sole emergenze sanitarie di carattere nazionale come quello causato dal Covid-19, lasciando a Regioni e Comuni il potere di ordinanza in relazione ad emergenze di dimensioni territoriali maggiormente circoscritte (ma anche nel caso di inerzia del livello amministrativo superiore).<sup>12</sup>

Il quadro ordinamentale sopra delineato per grandi linee veniva innovato, a seguito della scoperta del primo caso di contagio da Covid-19 in Lombardia e Veneto, per effetto dell'entrata in vigore il 23 febbraio 2020 del decreto-legge n. 6/2020. L'art. 3, comma 1, di tale d.l., infatti, attribuiva al Governo il potere di adottare con uno o più d.P.C.M. le misure per il contenimento e la gestione dell'emergenza, previo parere obbligatorio dei ministri competenti e del Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni – in maniera alquanto insolita – se relative all'intero territorio nazionale oppure dai Presidenti delle Regioni interessate.<sup>13</sup> Il comma 2 dell'art. 3 del d.l. n. 6/2020, tuttavia, stabiliva che nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. o dei provvedimenti dei Presidenti delle Regione previsti dal comma veniva comunque consentito l'adozione della sopra richiamate ordinanze contingibili e urgenti in materia di emergenza sanitarie "ordinarie" da parte di Ministero della Salute, Presidenti di Regioni e Sindaci. Il quadro era però reso più confuso dal generico dettato dell'art. 2 dello stesso decreto-legge, secondo cui «*le autorità competenti*» potevano adottare «*ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19*» anche fuori dai casi in cui il d.l. prevedeva l'intervento con d.P.C.M. governativo. La formula impiegata in tale previsione è stata utilizzata da diverse Regioni (come le Marche – in uno degli atti impugnati dal Governo di fronte al giudice amministrativo – e la stessa Umbria, come si vedrà tra poco) per giustificare l'adozione di ordinanze presidenziali che frequentemente – soprattutto nella fase più acuta della pandemia – si sono poste in contrasto con i provvedimenti statali.

L'articolo 2 del d.l. n. 6/2020 è stato poi modificato in sede di conversione (con legge 5 marzo 2020, n. 13) inserendo un rinvio alle «*modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2*» dello stesso d.l. per l'adozione delle «*ulteriori misure*» da parte delle autorità competenti (con i conseguenti limiti visti sopra per gli atti regionali).

Il meccanismo di attribuzione delle competenze delineato dal d.l. n. 6/2020 – fortemente criticato dalla dottrina anche per l'ampiezza delle misure restrittive adottabili con d.P.C.M. - è stato superato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19, vigente dal 26 marzo u.s., con il quale il Governo ha opportunamente provveduto ad una mi-

---

<sup>12</sup> S. CASSESE, *Intervista*, cit.

<sup>13</sup> F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020.



gliore definizione dell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di adozione delle misure di contrasto alla diffusione del covid-2019.<sup>14</sup>

In particolare, gli articoli 2 e 3 del d.l. n. 19/2020, tuttora vigenti, prevedono che i Presidenti delle Regioni possano adottare provvedimenti provvisori, validi solo fino all'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, precisando che tali provvedimenti provvisori sono validi solo fino alla data di entrata in vigore dei nuovi d.P.C.M. (precisazione non contenuta nel previgente d.l. n. 6/2020). Inoltre, le ordinanze "provvisorie" delle Regioni possono essere adottate soltanto in presenza di aggravamenti dell'emergenza sul proprio territorio, nelle materie di competenza regionale e in ogni caso senza incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

I Sindaci, invece, non possono adottare – a pena di inefficacia – ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali oppure in grado di incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Il d.l. n. 19/2020 esplicita che le previsioni di cui sopra valgono anche nell'ipotesi di atti adottati da Regioni ed enti locali sulla base di specifiche disposizioni legislative che attribuiscono poteri in materia di sanità, ossia anche quando i provvedimenti provvisori in questione vengono adottati dalle Regioni ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1972 e dell'art. 50, comma 4, del TUEL.

Da ultimo, il d.l. 16 maggio 2020, n. 33 ha demandato alle regioni (singolarmente o in seno alla Conferenza delle regioni e delle province autonome) l'adozione di protocolli o linee guida per la prevenzione o riduzione del rischio di contagio per le attività economiche, produttive e sociali<sup>15</sup>. Lo stesso decreto-legge attribuisce il potere delle Regioni di introdurre «*misure derogatorie, ampliative o restrittive*» rispetto a quelle assunte a livello statale ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 19/2020, sulla base dell'andamento della situazione epidemiologica sul territorio regionale (accertato secondo i criteri ministeriali), informando il Ministero della salute e in ogni caso nelle more dell'adozione dei corrispondenti d.P.C.M. sulla base dello stesso d.l. n. 19/2020.

La repentina – e confusa – evoluzione legislativa a livello statale richiamata brevemente sopra si riscontra nelle motivazioni delle ordinanze adottate dalla Presidente della Regione Umbria, e in particolare nei riferimenti indicati all'interno dei preamboli come fondamento della legittimità dell'azione regionale.

In generale, le ordinanze seguono la scansione temporale dei decreti-legge statali, basandosi in un primo momento sul d.l. n. 6/2020 e in seguito sul d.l. n. 19/2020. Rimane però nella generalità dei casi anche il riferimento all'art. 32 della legge n. 833/1972.

Inoltre, in alcuni casi – ad esempio nelle ordinanze su trasporto pubblico locale o rifiuti (paragrafi 4.5, 5.4, 6.5) – i provvedimenti regionali mantengono il riferimento al d.l. n. 6/2020, anche dopo la data di abrogazione delle disposizioni rile-

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Cfr. art. 14, comma 1, del d.l. n. 33/2020

vanti di quest'ultimo per le competenze regionali.<sup>16</sup>

Alcuni provvedimenti contengono rinvii ad altre norme che tradizionalmente possono fondare un potere eccezionale di ordinanza (anche) a livello regionale: l'ordinanza relativa alla limitazione dell'ingresso nel territorio regionale nella "fase 2" (cfr. *infra*, paragrafo 5.2) indica ad esempio nel preambolo il già citato art. 50 del TUEL, disposizione fondante il potere generale di adottare ordinanze "contingibili e urgenti" per emergenze sanitarie o di igiene pubblica (esteso ai Presidenti regionali in forza dell'art. 117 del d.lgs. 112/1998, anch'esso già menzionato sopra e citato nell'ordinanza). Tale riferimento risulta poco pertinente, data la disciplina speciale di rango statale applicabile all'epoca dell'ordinanza in questione e citata peraltro nel testo della stessa: nella specie, il d.l. n. 19/2020, il d.P.C.M. 26 aprile 2020 che regolava la "riapertura" dei confini regionali e, in ultima istanza, anche la legge n. 833/1972.

Un altro riferimento legislativo che si riscontra nei provvedimenti della Presidente della Regione Umbria dedicati alla gestione dei rifiuti (cfr. ancora paragrafi 4.5, 5.4, 6.5 *infra*) è l'art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'ambiente): quest'ultimo riguarda il potere di ricorrere con ordinanze contingibili e urgenti a «*speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti*». Pur trattandosi evidentemente di un riferimento legato direttamente alla materia oggetto dei provvedimenti – i quali impongono misure speciali in materia di rifiuti – probabilmente anche in questo caso si tratta di una "base giuridica" pleonastica, in quanto lo stesso articolo 191 del Codice dell'ambiente fa salve «*le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza*», e quindi la normativa speciale per l'emergenza coronavirus,, oltre che – ancora una volta – la legge n. 833/1972.

Fatta questa premessa, nel presente contributo ci si soffermerà sui contenuti fondamentali dei provvedimenti adottati a livello dell'esecutivo regionale (con qualche riferimento anche alle misure di maggior rilevanza adottate dal Comune di Perugia), suddividendo i diversi atti sulla base delle "fasi" che hanno caratterizzato le misure statali<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> In particolare, viene riportata nel testo di diverse ordinanze regionali, persino fino al mese di settembre 2020 – ad esempio, nell'ordinanza presidenziale n. 54 dell'11 settembre 2020 in materia di trasporto pubblico locale (su cui cfr. il paragrafo 6.5 *infra*) - la formula di cui all'art. 2 del d.l. n. 6/2020 che permetteva l'adozione di «*ulteriori misure*» da parte delle «*autorità competenti*», anche dopo l'abrogazione dello stesso articolo 2, avvenuta – come visto – ad opera del d.l. n. 19/2020. Tale circostanza – che sembra essere in realtà frutto di un errore materiale inconsapevole, forse legato all'utilizzo dello stesso "schema" di preambolo per le ordinanze presidenziali adottate da marzo in poi per determinate materie – non comporta peraltro profili particolarmente problematici, dato che nei contenuti le ordinanze si mantengono all'interno delle competenze delle Regioni, anche alla luce dei limiti dettati dai provvedimenti statali.

<sup>17</sup> Nonostante il riferimento alle "fasi", alla loro numerazione e delimitazione temporale sia rinvenibile – non sempre in modo coerente – soprattutto nella comunicazione istituzionale e mediatica, vi è almeno un provvedimento statale che le menziona qualifica con più precisione e ne individua le caratteristiche. Il d.P.C.M. 26 aprile 2020, nell'allegato 10, ha indicato infatti con dei diagrammi di flusso le seguenti fasi: la "fase 1" di "lock-down", legata all'assenza degli «*standard minimi di qualità della sorveglianza epidemiologica*»; la "fase 2A" di "transizione iniziale", caratterizzata da «*1. stabilità di trasmissione, 2. servizi*

1. la fase “*pre-lockdown*”, in cui le misure adottate hanno avuto la funzione di prevenire la diffusione del contagio prima dell’introduzione di misure limitative statali per la Regione Umbria;
2. la “*fase 1*”, dal 9 marzo al 3 maggio 2020, caratterizzata dalle misure restrittive più stringenti sull’intero territorio nazionale (il cd. “lockdown” avviato per effetto del d.P.C.M. 9 marzo 2020 e superato con il d.P.C.M. 26 aprile 2020);
3. la “*fase 2*”, dal 4 maggio al 14 giugno 2020, caratterizzata dal primo allentamento delle misure restrittive sulla circolazione delle persone e sulle attività sul territorio nazionale (per effetto del già citato d.P.C.M. 26 aprile 2020 e i successivi atti governativi);
4. la “*fase 3*” dal 15 giugno ad oggi, caratterizzata dal superamento generalizzato delle misure restrittive per libertà personale e attività economiche sul territorio (sulla base del d.P.C.M. 11 giugno 2020 e dei successivi decreti che hanno sostituito le sue previsioni).

All’interno di questa suddivisione cronologica, i provvedimenti verranno classificati anche sulla base dell’oggetto che li riguarda (organizzazione amministrativa, protezione civile e sistema sanitario regionale, focolai, misure restrittive e di “riapertura”, servizi pubblici locali). Nell’ultimo paragrafo prima delle conclusioni si esamineranno anche le misure per il sostegno economico a famiglie e imprese adottate a livello regionale.

### 3. Le misure adottate in Umbria nella fase “*pre-lockdown*”

Come già evidenziato al paragrafo che precede, il Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale (PNEP) approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nel 2006 impegnava le Regioni a predisporre ed attuare un piano regionale di contrasto alle pandemie.

Alla data di avvio del c.d. lockdown nazionale (cfr. paragrafo 4 che segue), la Regione Umbria risultava dotata di un piano pandemico regionale, approvato con delibera della Giunta Regionale n. 963 del 11 giugno 2007<sup>18</sup> ma – per quanto ci risulta – non aggiornato in epoca successiva.

In tale quadro, a partire dal 5 febbraio 2020, la Regione Umbria ha iniziato ad adottare provvedimenti di natura organizzativa e procedimentale nel tentativo di contrastare nel modo più efficace ed efficiente a tutela della salute pubblica l’emergenza epidemiologica di cui l’opinione pubblica e le istituzioni nazionali ed internazionali iniziavano lentamente a comprendere l’effettiva dimensione e serie-

---

*sanitari non sovraccarichi, 3. attività di readiness, 4. abilità di testare tempestivamente tutti i casi sospetti, 5. possibilità di garantire adeguate risorse per contact-tracing, isolamento e quarantena;* la “fase 2B” di «*transizione avanzata*», cui si aggiunge rispetto alla fase 2A la «*capacità di monitoraggio epidemiologico*»; la “fase 3” di «*ripristinamento*», con «*accesso diffuso a trattamenti e/o un vaccino sicuro ed efficace*»; la “fase 4” di «*preparazione*» in cui la pandemia è superata. Gli stessi atti della Regione Umbria (cfr. paragrafo 6.2) individuano la “fase 3” come quella avviata con il d.P.C.M. 11 giugno 2020 – ci si basa quindi su questo riferimento per i periodi temporali considerati nel capitolo.

<sup>18</sup> La delibera di approvazione del Piano Pandemico Regione Umbria è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 34 del 1° agosto 2007.

tà.

In primo luogo, con la d.G.R. 5 febbraio 2020, n. 54, la Giunta Regionale disponeva la costituzione di un'apposita Task force regionale, coordinata dal Direttore regionale alla Salute e Welfare.

Con la d.G.R. del 26 febbraio 2020, n. 126, invece, l'esecutivo regionale disponeva di affidare lo svolgimento delle operazioni di protezione civile di livello regionale connesse all'emergenza coronavirus al Centro Operativo Regionale di Foligno, costituito con d.G.R. n. 1037/2016 per la gestione dell'emergenza sismica 2016.

Sempre il 26 febbraio 2020 – a distanza di pochi giorni dall'accertamento dei primi casi di positività al covid-2019 sul territorio nazionale e dall'adozione del d.l. n. 6/2020 e del primo d.P.C.M. del 23 febbraio 2020 con le misure di contenimento relative ai soli territori dei Comuni di Lombardia e Veneto dove si erano verificati tali casi – la Presidente della Giunta Regionale adottava la prima delle (circa cinquanta) ordinanze emesse fino ad oggi in relazione all'emergenza.

In particolare, con l'ordinanza 26 febbraio 2020, n. 1 in materia di igiene e sanità pubblica, infatti, la Presidente della Regione individuava una serie misure relative a:

- persone rientrate in Italia da zone a rischio (obbligo di comunicazione a dipartimento di prevenzione delle Aziende sanitarie);
- scuole e università (obbligo di affissione delle misure di prevenzione e di segnalazione, in capo agli studenti e ai genitori – se minorenni – di eventuali situazioni a rischio, oltre alla sospensione di visite scolastiche, uscite didattiche e iniziative di scambio o gemellaggio fino al 15 marzo);
- strutture sanitarie (limitazione del numero di visitatori);
- p.a. e uffici pubblici (obblighi di affissione delle misure di prevenzione e messa a disposizione di soluzioni disinfettanti);
- trasporto pubblico locale (obbligo di interventi straordinari di pulizia dei mezzi).

Inoltre, prima dell'adozione dei provvedimenti statali riguardanti le limitazioni alle attività anche per la Regione Umbria, l'ordinanza della Presidente della Giunta regionale del 4 marzo 2020, n. 3 aveva già previsto la sospensione immediata di tutte le attività didattiche del Dipartimento di scienze agrarie e ambientali e del Dipartimento di medicina veterinaria dell'Università degli Studi di Perugia, dove si era riscontrato un caso di contagio, per favorire lo svolgimento di operazioni di bonifica e igienizzazione.

A livello comunale, infine, si può evidenziare l'ordinanza del Sindaco di Perugia n. 190 del 26 febbraio 2020, la quale ha disposto l'attivazione di un centro operativo comunale temporaneo per offrire assistenza sull'emergenza coronavirus.

#### **4. Le misure relative alla “fase 1” (9 marzo 2020-3 maggio 2020)**

##### **4.1. Premessa: i provvedimenti adottati dal Governo nazionale in relazione alla “fase 1”**

Come noto (e come ricordato anche sopra), con il d.P.C.M. 9 marzo 2020 il

Governo italiano ha esteso a tutto il territorio nazionale le misure restrittive per la circolazione delle persone e l'esercizio di attività già previste per alcune province italiane da analogo atto del giorno prima.<sup>19</sup> Così ha avuto inizio il cd. *lockdown* nazionale, caratterizzato dalla limitazione della mobilità personale ai soli casi giustificati da motivi di urgenze e alle necessità all'interno del Comune (con eccezioni), nonché dalla sospensione delle attività economiche, produttive ed essenziali ritenute "non essenziali". La disciplina della "fase 1" è stata meglio precisata o integrata da provvedimenti successivi al d.P.C.M. 9 marzo 2020, tra cui si possono ricordare per rilevanza i d.P.C.M. 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, sulla chiusura, rispettivamente, delle attività commerciali e industriali non essenziali.

Pur ribadendo il potere di ordinanza previsto dall'allora vigente d.l. n. 6/2020, i d.P.C.M. adottati rispettivamente in data 8 e 9 marzo non lasciano particolare spazio per diverse valutazioni regionali, delegando alle Regioni unicamente la raccolta giornaliera dei dati.

Il d.P.C.M. 11 marzo 2020 attribuiva invece espressamente alla competenza dei Presidenti regionali la predisposizione della programmazione del servizio di trasporto pubblico locale, anche non di linea, in modo tale da garantire gli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza (con relativa riduzione o soppressione del servizio), al contempo mantenendo i servizi minimi essenziali con erogazione modulata in modo da evitare sovraffollamenti. Si vedrà al paragrafo 4.4. con quali atti è stata realizzata tale programmazione da parte dell'esecutivo umbro.

#### **4.2. Le disposizioni organizzative e procedurali adottate dalla Regione, anche in relazione alle attività di protezione civile, al sistema sanitario regionale e al trattamento sanitario dei pazienti a rischio e/o contagi**

L'attività provvedimentale e normativa dell'amministrazione regionale umbra si è progressivamente intensificata nella fase del *lockdown* nazionale.

Senza considerare le misure interne per regolamentare la propria operatività durante l'emergenza<sup>20</sup>, l'esecutivo umbro ha adottato anzitutto una serie di misure relative al sistema sanitario regionale, nel tentativo di dotarlo di una struttura in grado di gestire in maniera adeguata casi accertati o sospetti di positività al virus e contenere il contagio sul territorio regionale.

Più precisamente, nella seconda metà di marzo 2020 sono stati individuati con ordinanza i tre nosocomi da adibire temporaneamente, previa loro riconfigurazione sotto il profilo organizzativo e strutturale, ad ospedali regionali dedicati all'emergenza coronavirus. Il riferimento è in particolare a:

- l'Ospedale della Media Valle del Tevere di Pantalla (selezionato in ragione dell'ubicazione geografica – sulla direttrice stradale posta tra Perugia e Terni),

<sup>19</sup> A. BARTOLINI, *Torna il coprifuoco? Alcune riflessioni sul d.P.C.M. (Decreto Presidente Consiglio dei Ministri) coronavirus dell'8 marzo 2020*, in [www.ridiam.it](http://www.ridiam.it).

<sup>20</sup> Con l'ordinanza della Presidente della Giunta regionale del 12 marzo 2020, n. 4, sono state definite diverse misure organizzative per i componenti della Giunta, il Gabinetto della Presidente e i Direttori regionali, al fine di evitare il più possibile appuntamenti e incontri, favorire le riunioni in modalità telematica, oltre a limitare e controllare l'accesso agli uffici della Regione.

nella sua interezza, per effetto dell'ordinanza della Presidente della Giunta del 12 marzo 2020, n. 5;

- l'Ospedale di Città di Castello limitatamente ad alcune sezioni, con l'ordinanza della Presidente della Giunta del 13 marzo 2020, n. 6;
- l'Ospedale di Foligno, anch'esso limitatamente ad alcuni sezioni, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 23 marzo 2020, n. 9.

Successivamente, con la d.G.R. 19 marzo 2020, n. 180 è stato adottato il Piano di gestione dei posti letto della rete ospedaliera emergenza Coronavirus, che ha definito la strategia straordinaria e temporanea – strettamente legata al periodo emergenziale – volta alla differenziazione degli stabilimenti per gestire l'emergenza Coronavirus in modo separato dalle altre patologie.

Con la d.G.R. 25 marzo 2020, n. 207, invece, è stato adottato il Piano Gestione attività territoriali – Emergenza Coronavirus, il quale dettava indicazioni per la prevenzione e il controllo dell'infezione nelle strutture residenziali sociosanitarie.

Particolare rilevanza deve essere attribuita alla successiva d.G.R. 10 aprile 2020, n. 267, che ha individuato la «*Procedura Regionale nuovo coronavirus (Sars-Cov-2)*», con l'obiettivo di fornire un quadro regolamentare di riferimento per la gestione dell'emergenza e, soprattutto, indicazioni di carattere operativo per le Aziende sanitarie regionali (ospedali e altri presidi territoriali).

Tale atto contiene, tra l'altro, definizioni fondamentali e procedure per la prevenzione e la gestione ed il trattamento terapeutico – in ambito ospedaliero e non – dei pazienti (caso di covid-19, contatto stretto, paziente guarito).

Sempre in relazione alla riorganizzazione del sistema sanitario per la gestione dell'emergenza COVID-19, merita di essere menzionata la d.G.R. 16 aprile 2020, n. 277 con la quale è stato approvato lo schema dell'Accordo Quadro tra Regione Umbria e l'Associazione Italiana di Ospedalità Privata (AIOP Umbria) e l'Associazione Religiosa Istituti Socio Sanitari Umbria (ARIS Umbria) per la regolamentazione dei rapporti finalizzati al coinvolgimento degli ospedali privati accreditati nella rete ospedaliera regionale.

A livello comunale, invece, si segnala l'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Perugia del 22 marzo 2020, n. 294, emessa ex art. 50 del TUEL per l'individuazione di strutture per l'accoglienza di soggetti senza fissa dimora nel periodo di emergenza. Con l'ordinanza del 27 marzo 2020, n. 304, il Sindaco ha invece disposto l'obbligo di disinfezione frequente di condomini e abitazioni.

### **4.3. I provvedimenti relativi ai cd. focolai**

Nei mesi di marzo e aprile sono state poi adottate misure specifiche per due focolai nel Comune di Gualdo Cattaneo (PG), frazione di Pozzo, e nel Comune di Giove (TR), con ordinanze della Presidente della Giunta regionale, rispettivamente, del 27 marzo 2020, n. 11 e del 10 aprile 2020, n. 17. Tali ordinanze hanno previsto:

- il divieto di allontanamento e accesso ai territori interessati per quattordici giorni, salvo che per motivi particolari (ad esempio, rientro alla resi-

- denza);
- la sospensione delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali di pubblica utilità;
- la sospensione delle attività lavorative per i lavoratori residenti o domiciliati, ad esclusione di quelle necessarie al sostentamento degli animali e le attività non differibili;
- la sospensione delle attività produttive (inclusi tutti i cantieri di lavoro) e commerciali ad esclusione dei negozi di generi alimentari e di prima necessità;
- la sanificazione delle aree comuni a cura del Comune secondo le linee guida regionali;
- il divieto di assembramenti o riunioni; la chiusura al pubblico dei cimiteri comunali;
- la chiusura dei parchi pubblici, degli orti comunali, delle aree sportive, dei servizi igienici pubblici; la soppressione di tutte le fermate dei mezzi pubblici.

I provvedimenti disponevano inoltre la verifica del Sindaco sull'emissione di ordinanze contumaciali per tutte le persone risultate positive e la situazione degli isolamenti fiduciari per i contatti certi.

Per quanto riguarda il Comune di Giove, le misure di cui sopra sono state prorogate fino al 3 maggio 2020 dall'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 23 aprile 2020, n. 21.

#### **4.4. Le misure restrittive della libertà personale e delle attività economiche**

In generale, la Regione Umbria non ha adottato atti particolari volti a precisare, aumentare o derogare alle limitazioni previste dallo Stato sulle attività economiche e la libertà di circolazione dei cittadini.

L'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 3 aprile, n. 15 ha disposto la possibilità di commercio al dettaglio di articoli di cartoleria e forniture per ufficio, giochi e giocattoli all'interno di attività di vendita di generi alimentari ovvero altre attività commerciali non soggette a chiusura. Tale ordinanza risulta comunque conforme ai provvedimenti vigenti all'epoca a livello statale, in quanto un chiarimento interpretativo del Governo italiano pubblicato a fine marzo sul relativo sito web in risposta alle «domande frequenti (FAQ)» sul d.P.C.M. 22 marzo 2020 aveva già indicato la possibilità di svolgere le attività di cui sopra.

Le ordinanze del 9 aprile 2020, n. 16 e 20 aprile 2020, n. 19 hanno invece disposto la chiusura di tutte le attività commerciali in occasione, rispettivamente, delle festività pasquali (12 e 13 aprile) e delle giornate del 25-26 aprile e 1 maggio; da tale chiusura sono stati comunque esclusi i punti vendita della stampa quotidiana e periodica (purché ubicati su area pubblica o in locali indipendenti); le farmacie; le parafarmacie ubicate in locali indipendenti; le tabaccherie; i punti vendita di carburante per autotrazione; l'attività di somministrazione di alimenti e bevande condotta tramite consegna a domicilio in conformità alle norme igienico-sanitarie. Anche

in questo caso, le eccezioni corrispondono a quanto previsto a livello statale nello stesso periodo (in particolare, dal d.P.C.M. 10 aprile 2020).

#### **4.5. Le misure relative ai servizi pubblici locali**

La Presidenza regionale ha dedicato nella “fase 1” diverse ordinanze (cinque in totale) alla disciplina del trasporto pubblico (ferroviario e su strada) locale, attraverso vari “programmi di esercizio” allegati alle ordinanze stesse per i seguenti periodi temporali:

- dal 16 (14 per Trenitalia S.p.A.) al 25 marzo 2020, disciplinato dall’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 13 marzo 2020, n. 7;
- dal 19 al 25 marzo 2020 (per la sola Trenitalia S.p.A.), disciplinato dall’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 18 marzo 2020, n. 8;
- dal 26 marzo al 3 aprile 2020, disciplinato dall’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 25 marzo 2020, n. 10;
- dal 4 aprile al 13 aprile 2020, disciplinato dall’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 3 aprile 2020, n. 14;
- dal 14 aprile al 3 maggio 2020, disciplinato dall’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale dell’11 aprile 2020, n. 18 (di proroga dei termini della precedente ordinanza).

Le ordinanze sopra richiamate rideterminano gli orari di servizio del trasporto pubblico locale per permettere gli interventi sanitari necessari a limitare il rischio contagio, come previsto dai provvedimenti statali (cfr. paragrafo 4.1).

Provvedimenti relativi al trasporto pubblico locale (e alla mobilità) sono stati presi anche a livello comunale, come ad esempio con le ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco di Perugia del 16 marzo 2020 n. 262 (in parte prorogata per la fase 2 con ordinanza del 30 aprile 2020, n. 589), sulla limitazione dei servizi di trasporto pubblico, e del 30 aprile 2020, n. 582 relativa alla modifica degli orari del centro storico.

Sempre in materia di servizi pubblici locali, l’ordinanza della Presidente della Regione 30 marzo 2020, n. 13 – con efficacia prevista di novanta giorni – ha invece disciplinato la raccolta e il conferimento dei rifiuti domestici provenienti da luoghi in cui dimorino soggetti positivi al virus SARS CoV-2, prevedendo la raccolta di tali rifiuti nell’abitazione come rifiuti indifferenziati, con l’utilizzo di un kit fornito dai gestori del servizio. L’ordinanza disciplina anche le modalità della raccolta da parte dei gestori del servizio, prevedendo in particolare operazioni di pulizia e sanificazione dei mezzi di trasporto e trasbordo dei rifiuti tra gli stessi in modo di ridurre al minimo i mezzi conferenti nei luoghi di smaltimento (discariche regionali). Il conferimento in discarica, secondo il provvedimento, deve avvenire con utilizzo (fin dal trasporto) di appositi sacchi (big-bags) certificati, minimizzando la manipolazione e con la registrazione della zona e dei quantitativi conferiti da parte dei gestori delle discariche.

#### **5. Le misure relative alla “fase 2”**



### 5.1. Premessa: le misure adottate a livello nazionale in relazione alla “fase 2”

Come noto, con il d.P.C.M. del 26 aprile 2020 il Governo ha individuato le misure di contenimento per il periodo 4 maggio 2020-18 maggio 2020, coincidente idealmente con l’avvio di quella che la comunicazione istituzionale del Governo ha definito la “fase 2” dell’emergenza coronavirus.

Con il predetto d.P.C.M., è stata espressamente autorizzata la mobilità intercomunale – comunque da giustificare – volta a consentire gli incontri tra “congiunti”, sebbene l’individuazione precisa di tale concetto è stata rimessa ad atti interpretativi delle autorità governative che hanno suscitato parecchie perplessità, anche tra regioni diverse. Il rientro presso il domicilio, abitazione e residenza era comunque autorizzato.

Il medesimo d.P.C.M. 26 aprile 2020 ha disposto poi la riapertura di numerose attività economiche e private – tra cui spiccano quelle dei cantieri edili pubblici e privati, il commercio all’ingrosso e le strutture ricettive – subordinatamente al rispetto del protocollo sulla sicurezza dei lavori.

Il d.P.C.M. sopra richiamato attribuiva poi alle Regioni, ai sensi dell’art. 2, comma 11, l’obbligo di monitoraggio giornaliero dell’andamento della situazione epidemiologica nel proprio territorio e delle condizioni di adeguatezza del proprio sistema sanitario. Nel caso in cui fosse rilevato un aggravamento del rischio – sulla base dei criteri dell’Allegato 10 del decreto – doveva essere il Presidente della Regione a dover proporre al Ministro della Salute le misure restrittive da adottare.

Inoltre, il decreto del 26 aprile 2020<sup>21</sup> riprende, in termini analoghi, l’obbligo esplicito di programmazione del trasporto pubblico locale già previsto dal d.P.C.M. 11 marzo 2020 (cfr. paragrafo 4.1. *supra*).

Al d.P.C.M. 26 aprile 2020 è seguito il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, con il quale è stata dichiarata la cessazione dell’efficacia a partire dal 18 maggio 2020 di tutte le limitazioni alla circolazione delle persone all’interno del territorio regionale e, a partire dal 2 giugno 2020, all’interno dell’intero territorio nazionale. Fino a tale data, infatti, gli spostamenti da e verso l’estero rimanevano vietati, mentre la mobilità personale tra regioni diverse era in sostanza assoggettata alle medesime restrizioni già previste per la prima metà di maggio.

L’ultimo provvedimento generale introdotto a livello nazionale particolarmente rilevante per la “fase 2” è il d.P.C.M. 17 maggio 2020, come integrato dal d.P.C.M. 18 maggio 2020, attraverso il quale il Governo ha dettato disposizioni particolari relative al periodo 18 maggio-14 giugno.

Il fulcro principale del provvedimento è rappresentato dalla progressiva riapertura delle principali attività economico-produttive e delle attività religiose, culturali e ricreative ancora sospese, fermo restando alcune importanti eccezioni, tra cui i servizi educativi<sup>22</sup> nonché delle competizioni sportive agonistiche<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 1, lett. ff).

<sup>22</sup> L’art. 1, lett. q), del d.P.C.M. continua a consentire lo svolgimento dei corsi di formazione specifica

Il d.P.C.M. del 17 maggio 2020 ha affidato alle Regioni un ruolo fondamentale nella fase di ripresa delle attività economiche dopo il lockdown.

Le riaperture erano subordinate, infatti, all'adozione di un provvedimento regionale, con contenuto variabile a seconda della categoria di attività considerata.

Con specifico riferimento alle attività economiche, il d.P.C.M. del 17 maggio 2020:

a) subordinava alla preventiva individuazione di linee guida regionali o adottate dalla Conferenze delle regioni e province, la riapertura a partire dal 18 maggio 2020, di i) servizi di ristorazione con consumi in loco<sup>24</sup>, ii) attività commerciali al dettaglio e iii) attività ricettive (il riferimento è evidentemente alle sole attività extra-alberghiere, atteso che la riapertura degli alberghi era stata già disposta dal d.P.C.M. 26 aprile 2020);

b) subordinava contemporaneamente al preventivo accertamento della compatibilità con l'andamento epidemiologico nel proprio territorio e all'esistenza di apposite linee regionali o adottate dalla conferenza sopra richiamata, la riapertura:

- a partire dal 18 maggio 2020, delle attività i) di ristorazione con consumi in loco<sup>25</sup>, ii) di servizi di cura della persona e iii) degli stabilimenti balneari;
- a partire dal 25 maggio 2020, di palestre, piscine e centri sportivi pubblici o privati.

Risultava altresì sottoposto ad un preventivo provvedimento regionale che accertasse la compatibilità con l'andamento epidemiologico regionale lo svolgimento, anche in una data precedente al 15 giugno 2020:

- delle attività dei campi scuola per bambini e ragazzi, per i quali era necessaria l'individuazione di specifici protocolli o linee guida a livello regionali;
- di spettacoli aperti al pubblico presso teatri, sale concerti e cinema, al chiuso e all'aperto, i quali dovevano essere svolti comunque soltanto con posti a sedere preassegnati, in location con capacità limitata e nel rispetto delle linee guida allegate al d.P.C.M. del 26 aprile 2020<sup>26</sup>.

In tale contesto, il 16 maggio 2020 sono state approvate – e poi allegate al d.P.C.M. 17 maggio 2020 – dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome le «*Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive*» che hanno in-

---

in medicina generale e, a partire dal 20 maggio 2020, i corsi e le prove per l'abilitazione alla guida.

<sup>23</sup> L'art. 1, lett. e) consente tuttavia a partire dal 18 maggio 2020 le sessioni di allenamento degli atleti di sport individuale e di squadra, anche non professionisti, nel rispetto di apposite linee guide settoriali validate dal Comitato Tecnico - Scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile.

<sup>24</sup> La consegna a domicilio, la somministrazione di cibi e bevande presso bar e ristoranti in ospedali, aeroporti e le mense erano però consentiti anche durante la fase 1.

<sup>25</sup> Erano esclusi da tale previsione però i servizi di somministrazione di cibi e bevande presso ospedali, aeroporti ovvero le mense, consentiti anche durante la fase 1.

<sup>26</sup> Cfr. l'articolo 1, lett. m), del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, il quale tuttavia confermava espressamente il protrarsi della sospensione per le attività che avessero avuto luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso, le fiere e i congressi.

dividuato una serie di prescrizioni operative da rispettare nello svolgimento di una determinata attività, a ciascuna delle quali è dedicata un'apposita scheda (le Linee Guida Riaperture CRPA).

Il contenuto originario delle Linee Guida Riaperture CRPA, peraltro, è stato aggiornato e integrato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel corso della riunione del 22 maggio u.s., durante il quale è stata approvata una nuova versione delle linee guida che contemplava, tra l'altro, schede dedicate alla riapertura di ulteriori attività (aggiornate poi per la "fase 3", in data 11 giugno e 6 agosto 2020)<sup>27</sup>.

## **5.2. Le misure organizzative e per la prevenzione sanitaria della Regione Umbria**

A partire dal 4 maggio 2020, a completamento ed integrazione delle prescrizioni adottate a livello statale descritte al paragrafo che precede, la Regione Umbria è intervenuta con ulteriori ordinanze e provvedimenti di carattere organizzativo e procedurale per la gestione delle riaperture e della prevenzione sanitaria.

Il primo provvedimento adottato dalla Regione nella cd. "fase 2" per prevenire la diffusione del contagio da Covid-2019 aveva evidentemente come finalità principale di escludere l'importazione in territorio del virus da parte di soggetti provenienti da altre Regioni che, per effetto del progressivo allentamento dei vincoli alla mobilità interregionale disposto dal d.P.C.M. 26 aprile 2020, a partire dal 4 maggio 2020 avrebbero fatto ingresso nel territorio umbro.

Con tale finalità, l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale dell'8 maggio 2020, n. 23 – vigente fino al 17 maggio 2020 – imponeva ai soggetti provenienti da altre regioni di comunicare l'arrivo all'Azienda sanitaria competente, attendere di essere contattato adottando le misure di sicurezza previste dalle misure statali e se possibile osservando un periodo di isolamento volontario e di avvertire immediatamente il dipartimento di prevenzione dell'ASL competente, oltre che il proprio medico di medicina generale in caso di comparsa di sintomi. L'ordinanza disponeva in ogni caso l'osservanza del divieto di spostamento fuori regione in conformità alle indicazioni governative (e fatte salve le corrispondenti eccezioni).

Disposizioni di carattere più generale, sia di natura procedimentale sia di natura organizzativa, sono state dettate dalla Giunta regionale con la d.G.R. del 13 maggio 2020, n. 374, con la quale sono state adottate le *«linee di indirizzo per le attività sanitarie nella fase 2»* in sostituzione delle previgenti d.G.R. nn. 207 e 267/2020 citate sopra.

Ulteriori indicazioni per la gestione sanitaria della fase 2 sono state individuate dal Centro Operativo Regionale, soggetto al quale – come già evidenziato sopra al paragrafo 3.1 la Giunta Regione ha affidato le funzioni di protezione civile per la gestione dell'emergenza. Più precisamente, tali indicazioni riguardavano:

---

<sup>27</sup> Il testo aggiornato delle Linee Guida Riaperture CRPA, è disponibile e consultabile sul sito della Conferenza Regioni e Province autonome, <http://www.regioni.it>.

- il possibile utilizzo di alberghi per l'isolamento di casi positivi asintomatici o paucisintomatici, con collaborazione tra strutture coinvolte e ASL (progetto "covid hotel");
- la definizione di strategie diagnostiche per l'individuazione precoce dei nuovi casi e la loro gestione;
- la realizzazione di test sierologici in ambito lavorativo;
- l'implementazione di un sistema di biosorveglianza per la Regione, intesa come *«la collezione, raccolta, analisi e interpretazione dei dati sanitari essenziali per la pianificazione, l'implementazione e valutazione delle pratiche di salute pubblica, strettamente integrata con la diffusione tempestiva di queste informazioni a coloro che hanno bisogno di conoscere e di agire su tali informazioni»*.

### **5.3. Disposizioni relative alla riapertura delle attività economiche e produttive**

In attuazione delle disposizioni statali, la Regione Umbria ha gradualmente posto in essere le attività necessarie per il riavvio delle attività economico-produttive nell'ambito della fase 2.

Il primo passaggio è stato l'adozione con d.G.R. del 30 aprile 2020, n. 321 del *«piano per il contenimento del contagio e la tutela dei lavoratori durante l'epidemia da virus SARS-Cov-2 in ambienti di lavoro non sanitari»*, il cui scopo principale era quello di definire i principi generali per la predisposizione delle misure idonee al contenimento della circolazione virale da parte delle aziende e il supporto nella loro applicazione.

Il piano, efficace per tutto il periodo di emergenza, individua – sulla base dei protocolli e delle indicazioni adottate a livello nazionale – le misure per limitare i contatti, la pulizia e la sanificazione, oltre a misure generali di comportamento. Esso, inoltre, offre indicazioni generali sulla formazione, la gestione e la sorveglianza dell'adozione delle misure del personale.

Si precisa tuttavia che, diversamente da altre amministrazioni regionali<sup>28</sup>, la Regione Umbria – in linea con le previsioni dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 19/2020 che riconoscevano alle regioni, a determinate condizioni, soltanto il potere di introdurre misure delle attività sociali e produttive maggiormente restrittive di quelle dettate dal Governo – ha deciso di non ampliare il novero delle attività economiche esercitabili sul territorio regionale a partire dal 4 maggio u.s., confermando quindi quanto individuato sul punto dal d.P.C.M. 26 aprile 2020.

L'attività provvedimentale di Palazzo Donini è stata sicuramente più intensa nella gestione delle riaperture consentite nel periodo successivo al 18 maggio 2020, in linea con il ruolo fondamentale attribuito in tal senso dal d.P.C.M. 17 maggio

---

<sup>28</sup> Il riferimento è, tra gli altri, alla Regione Calabria che con ordinanza della Presidente della Regione n. 37 del 29 aprile 2020 consentiva l'immediata ripresa delle attività di ristorazione (bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismo) con consumazione ai tavoli, purché all'aperto, in contrasto con le previsioni del d.P.C.M. che ammettevano lo svolgimento di tali attività soltanto in modalità c.d. *take-away* o con consegna a domicilio nel periodo 4 maggio 2020-18 maggio 2020. L'efficacia di del provvedimento è stato tuttavia annullata dal TAR Calabria, sez. I, con sentenza n. 457 del 9 maggio 2020 (cfr. nota 3).

2020.

In particolare, l'ordinanza della Presidente della Regione del 17 maggio 2020, n. 25 ha anzitutto consentito, nel rispetto delle sopra richiamate Linee Guida Riaperture CRPA approvate dalla Conferenza Stato Regioni, l'apertura a partire dal 18 maggio 2020 delle imprese operanti nei settori del:

- commercio al dettaglio, ad eccezione delle attività di commercio ambulante;
- attività di parrucchieri e barbieri nonché centri estetici, centri massaggi e altri servizi alla persona, ad eccezione delle attività di centri per il benessere fisico e degli stabilimenti termali;
- pubblici esercizi, bar e attività di ristorazione;
- agenzie di viaggio, tour operator, servizi di prenotazione turistica, guide turistiche ed attività connesse;
- autoscuole.

L'elenco delle attività economiche riavviabili nel territorio umbro è stato integrato con ulteriori due successivi provvedimenti.

Il riferimento è anzitutto all'ordinanza della Presidente della Regione n. 27 del 22 maggio 2020, la quale ha precisato l'esclusione di alcune attività di commercio al dettaglio ambulante i cui codici ATECO erano stati erroneamente inclusi nell'allegato 1 all'ordinanza sopra n. 25.

Sempre il 22 maggio 2020, con l'ordinanza n. 28 è stata autorizzata la riapertura dal 25 maggio 2020 di tutte le tipologie di struttura turistico-ricettive (esercizi extralberghieri, esercizi all'aria aperta e residenze d'epoca). Fino a tale data, infatti, era stata consentita soltanto la riapertura degli esercizi alberghieri.

L'ordinanza n. 28/2020 individua il presupposto indefettibile per la riapertura dell'intero comparto dell'ospitalità nel rispetto delle specifiche previsioni individuate dalle Linee Guida Riaperture CRPA e, per quanto riguarda, i servizi complementari alla ricettività alle ulteriori linee guida allegate all'ordinanza (es. utilizzo area riunioni, *meeting e conference*).

Inoltre, la medesima ordinanza ha autorizzato, sempre a partire dal 25 maggio 2020 e sempre nel rispetto delle Linee Guida Riaperture CRPA sopra richiamate, la riapertura:

- delle aziende che operano nel commercio al dettaglio su aree pubbliche, fermo restando il riconoscimento ai Comuni della facoltà di individuare ulteriori misure di contenimento per lo svolgimento del commercio nelle aree mercatali;
- di palestre, piscine, centri e circoli sportivi, pubblici e privati;
- di musei, archivi, biblioteche e altri luoghi di cultura, nel rispetto anche delle specifiche linee guida operative anch'esse allegate all'ordinanza.

Infine, l'ordinanza della Presidente della Regione del 22 maggio 2020 ha introdotto poi due importanti novità, efficaci anch'esse dal 25 maggio 2020.

La prima è costituita dal riavvio dei tirocini formativi "in presenza".

La seconda, invece, dalla possibilità per i cittadini umbri che risiedono in territori di Comuni confinanti con altre Regioni di spostarsi nel Comune confinante fuo-

ri Regione per la visita di parenti e congiunti, a condizione che la regione “ricevente” riconosca la medesima facoltà ed i Sindaci dei Comuni confinanti tra loro inviino una comunicazione congiunta ai Prefetti competenti.

Il novero delle attività consentite nel territorio regionale si è ampliato ulteriormente dal 3 giugno 2020, con il riconoscimento a partire da tale data di reiniziare a svolgere – secondo quanto previsto dall’ordinanza della Presidente 29 maggio 2020, n. 29 - ulteriori attività di formazione ( tirocini curriculari presso attività economiche, attività formativa di laboratorio, esami e formazione in materia di salute e sicurezza non erogabile a distanza) e ricreativo-culturali (somministrazione di alimenti e bevande in circoli culturali e ricreativi, centri benessere – salvo ambienti caldo-umidi e saune, stabilimenti balneari, aree gioco, parchi divertimenti e corsi individuali).

#### **5.4. Le misure relative ai servizi pubblici locali**

In materia di servizi pubblici locali, nella fase 2 si segnala l’ordinanza della Presidente della Regione del 14 maggio 2020, n. 24 che, nel tentativo di minimizzare il rischio di contagi, ha previsto l’assimilazione dei rifiuti da dispositivi di protezione individuale (DPI) prodotti nell’esercizio delle attività economico-produttive (comprese quelle commerciali e di servizi) a rifiuti urbani, ai sensi dell’art. 184, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006. I rifiuti in questione sono parte della frazione di rifiuti indifferenziati, gestiti in conformità con le indicazioni dell’Istituto Superiore di Sanità. Anche tale ordinanza, come la n. 13 del 30 marzo 2020 menzionata sopra, ha efficacia per 90 giorni e cita come fondamento – oltre al consueto articolo 32 della l. n. 833/1978 – l’articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006 (su cui si vedano le considerazioni di cui al paragrafo 2).

Nel corso della fase 2 la Presidente della Giunta Regionale ha adottato diverse ordinanze a disciplina della programmazione del trasporto pubblico locale regionale, secondo lo stesso schema visto per la fase 1:

- dal 4 al 17 maggio 2020, con l’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 30 aprile 2020, n. 22;
- dal 18 maggio al 14 giugno 2020, con l’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 18 maggio 2020, n. 26;
- dall’8 giugno al 14 giugno 2020, con l’ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 5 giugno 2020, n. 31.

Le ordinanze prevedono inoltre l’obbligo delle aziende di trasporto pubblico di implementare i protocolli previsti dai d.P.C.M. statali per la riduzione del rischio contagio nell’ambito del trasporto pubblico e la corretta informazione dell’utenza (contenuti agli allegati 8 e 9 del d.P.C.M. 26 aprile 2020 e, successivamente, all’allegato 15 del d.P.C.M. 17 maggio 2020).

### **6. Le misure relative alla “fase 3” (15 giugno-oggi)**

#### **6.1. Premessa: i provvedimenti adottati dal Governo nazionale in relazione alla “fase 3”**

Con l'adozione del d.P.C.M. 11 giugno 2020 si è aperta la cd. "fase 3", che può dirsi in corso tuttora, e che ha visto – grazie anche ai successivi d.P.C.M. (in particolare, il d.P.C.M. 7 agosto 2020, prorogato e integrato dall'oggi vigente – al momento fino al 7 ottobre – d.P.C.M. 7 settembre 2020) – la graduale estensione delle attività consentite (fino a comprendere, tra gli esempi più importanti, l'attività dei servizi educativi, scolastica e sportiva agonistica) e l'alleggerimento delle misure di riduzione del rischio precedentemente previsti.

I principi per la gestione delle riaperture prevedono sempre un ruolo rilevanti per le Regioni, cui spetta – per numerose attività commerciali, culturali o ricreative – la valutazione della compatibilità del loro esercizio con l'andamento della situazione epidemiologica, la definizione (anche in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome) delle linee guida e dei protocolli di sicurezza per l'esercizio delle attività, il monitoraggio del quadro epidemiologico con gli eventuali poteri di intervento in cooperazione con il Governo centrale disciplinati dai già visti decreti-legge (cfr. paragrafo 2). Sulla base di tale monitoraggio, il processo di progressiva riapertura ha visto anche dei momenti di incremento delle restrizioni, come nel caso dell'ordinanza del Ministero della Salute del 16 agosto 2020, che ha reintrodotta l'obbligo di indossare protezioni delle vie respiratorie ("mascherine") nelle ore serali e notturne anche all'aperto, ove le caratteristiche dei luoghi fossero tali da agevolare assembramenti anche "occasional", e ha sospeso le "attività del ballo", in discoteche, sale da ballo, etc.

## **6.2. Le misure organizzative e per la prevenzione sanitaria della Regione Umbria**

Con l'avvio della fase 3, la Giunta umbra ha adottato nuovi documenti di indirizzo per la gestione dell'emergenza a livello di sistema sanitario regionale.

In particolare, con d.G.R. 9 luglio 2020, nn. 565 e 570, sono state adottate, rispettivamente, le «*linee di indirizzo per le attività sanitarie nella fase 3*» e le «*strategie diagnostiche per la fase 3*».

Le prime hanno come scopo fornire indirizzi per la riprogrammazione dell'attività sanitaria regionale con il superamento dunque delle linee guida adottate in fase 2 (cfr. paragrafo 5.2) e si sviluppano lungo tre direttrici:

- monitoraggio periodico e giornaliero dell'andamento dell'epidemia con sorveglianza di tutto il territorio regionale ed in particolare le strutture sanitarie e le persone fragili;
- incremento dell'apertura dei servizi sanitari fino all'apertura totale delle strutture, con garanzia di prestazioni appropriate, in sicurezza e in tempi congrui, anche al fine del recupero delle prestazioni sospese o soppresse con il *lock-down*;
- sorveglianza della popolazione attraverso la strategia delle "tre T" (testare, tracciare, trattare), integrando tale strategia con l'attivazione dell'applicazione Immuni.

Le strategie diagnostiche individuate dalla Giunta Regionale, invece, disciplinano

le modalità di accertamento diagnostico dei casi di contagio di coronavirus, il tracciamento dell'andamento del virus attraverso identificazione e gestione dei contatti, il monitoraggio delle persone poste in quarantena, la cura dei pazienti attraverso il raccordo tra assistenza primaria e quella in regime di ricovero, l'alimentazione dei flussi informativi tra Regione e istituzioni statali.

La strategia è finalizzata, tra l'altro, a contenere il rischio di ripresa di focolai epidemici da COVID 19 (soprattutto all'interno di strutture sanitarie e socio-sanitarie), ad adottare misure preventive e di protezione degli operatori delle strutture, nonché misure preventive e di protezione per quanti accedono ad esse, per esigenze di salute, di lavoro o di carattere sociale.

Sono parte dell'attuazione dei documenti di indirizzo di cui sopra il «*Piano operativo per il recupero delle prestazioni sospese e/o ridotte in periodo di lock-down*» (approvato con d.G.R. 5 agosto 2020, n. 711), le misure per l'estensione ai laboratori privati accreditati del test molecolare per la ricerca del virus SARS-CoV-2 (d.G.R. 9 luglio 2020, nn. 571 e 572, e 2 settembre 2020, n. 786), le «*Linee di indirizzo per le Aziende Sanitarie per la realizzazione della Campagna di vaccinazione antinfluenzale e del Programma di vaccinazione antipneumococcica per la stagione 2020-2021*» (d.G.R. 2 settembre 2020, n. 779).

### **6.3. Provvedimenti regionali relativi all'esercizio delle attività**

Nel quadro delle previsioni nazionali sintetizzato per sommi capi nel precedente paragrafo 6.1, l'oggetto principale delle ordinanze della Presidente della Regione Umbria nella "fase 3" è rappresentato dalla disciplina delle attività nuovamente consentite.

Il riferimento è anzitutto all'ordinanza presidenziale del 5 giugno 2020, n. 30 ha nuovamente autorizzato l'attività dei centri estivi per bambini sopra i tre anni e gli adolescenti (secondo un progetto elaborato dal soggetto gestore, con l'adozione delle opportune misure e la responsabilizzazione delle famiglie).

Con l'ordinanza della Presidente del 12 giugno 2020, n. 33, invece, viene nuovamente ammesso sul territorio umbro a partire 15 giugno 2020, nel rispetto delle rispettive linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'esercizio delle seguenti attività:

- circoli culturali e ricreativi
- formazione professionale
- cinema e spettacoli dal vivo
- strutture termali e centri benessere
- professioni della montagna
- congressi e grandi eventi fieristici
- sale slot, sale giochi, sale bingo e sale scommesse.

Dalla stessa data sono ammesse tutte le attività ricomprese nelle linee guida «*per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti*», predisposte dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio.



Dal 19 giugno 2020, per effetto dell'ordinanza 18 giugno 2020, n. 34, è la volta delle discoteche (ed altri locali assimilabili destinati all'intrattenimento, in particolar modo serale e notturno) e delle cerimonie (banchetti nell'ambito di cerimonie o eventi analoghi, tra cui i congressi).

Le "attività del ballo" (in discoteche, sale da ballo o locali assimilati) sono state poi sospese, sulla scorta dell'ordinanza del Ministero della Salute citata al paragrafo 6.1, con l'ordinanza della Presidente della Giunta regionale del 17 agosto 2020, n. 48, in cui è stato anche reintrodotta l'obbligo di indossare la mascherina all'aperto negli stessi termini della previsione statale.

Dall'8 luglio, l'ordinanza 6 luglio 2020, n. 37, ammette la ripresa degli sport di contatto e di squadra, mentre l'ordinanza 17 luglio 2020, n. 39 consente l'esercizio dell'attività di sagre e fiere locali (ivi comprese le mostre mercato e le feste popolari).

Le ordinanze prevedono che le attività sopra richiamate devono in ogni caso svolgersi nel rispetto delle apposite linee guida e/o schede tecniche adottate a livello statale o in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome. Alcuni dettagli piuttosto specifici sono contenuti peraltro nell'ultima ordinanza citata (n. 39/2020), come l'autorizzazione al gioco delle carte nelle attività ricreative e all'esposizione di riviste e giornali in pubblici esercizi e studi professionali (purché con mascherina e igienizzazione delle mani prima e dopo la lettura degli stessi), o la temperatura obbligatoria delle saune (compresa tra 80° e 90°).

Nel corso del mese di settembre sono state poi adottate ulteriori due specifiche ordinanze presidenziali (n. 52 e n. 53 del 10 settembre 2020) per stabilire le condizioni per l'ammissione del pubblico a due rilevanti eventi sportivi e culturali svoltisi il 13 settembre 2020, vale a dire la semifinale della Supercoppa italiana di pallavolo tra le squadre di Perugia e Modena tenutasi nel capoluogo umbro e la Giostra della Quintana di Foligno.<sup>29</sup>

Da ultimo, con l'ordinanza del 22 settembre 2020, n. 55, sono state recepite le previsioni statali di cui al d.P.C.M. 7 agosto 2020 per l'ambito scolastico, integrate con le indicazioni operative per la gestione casi e focolai in ambiente scolastico, allegate alla stessa ordinanza.

#### **6.4. Le misure di prevenzione di cui all'ordinanza n. 48/2020**

Oltre ad intervenire in termini restrittivi sull'utilizzo di dispositivi di protezione in ambienti "affollati" e sui locali da ballo, la già richiamata ordinanza n. 17 agosto 2020, n. 48, nell'integrare le previsioni dettate sul punto dal d.P.C.M. del 7 agosto 2020, ha disposto l'obbligo per tutti i cittadini umbri e domiciliati in Umbria che avessero soggiornato nei quattordici giorni antecedenti in alcune nazioni considerate a rischio (Spagna, Malta, Croazia e Grecia) di segnalare il loro rientro in Umbria e più precisamente:

---

<sup>29</sup> In entrambi i casi il pubblico è stato ammesso nei limiti del 25% della capienza degli impianti sportivi utilizzati.

- di segnalare il loro arrivo e rendere le informazioni richieste, con le modalità riportate sul sito istituzionale della Regione;
- di comunicare tale circostanza al proprio medico di medicina generale o altro operatore sanitario competente;
- di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, fino al momento dell'esecuzione di un tampone con esito negativo;
- di osservare il divieto di spostamenti e viaggi;
- di rimanere raggiungibili per ogni attività di sorveglianza;
- in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente il medico di medicina generale o l'operatore di sanità pubblica competente per ogni conseguente determinazione.

#### 6.5. Le misure relative ai servizi pubblici locali

Nell'ambito della fase 3, sono stati riproposti provvedimenti in materia di rifiuti e trasporti pubblici locali che riprendono quanto già visto per le fasi 1 (paragrafo 4.5) e 2 (paragrafo 5.4).

Per quanto riguarda i rifiuti, le ordinanze presidenziali del 1° luglio 2020, n. 35, e del 14 agosto 2020, n. 47 (che richiamano entrambe ancora una volta l'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006), reiterano sostanzialmente le misure già assunte, rispettivamente, con l'ordinanza n. 13 del 30 marzo 2020 e n. 24 del 14 maggio 2020, prevedendo perciò il conferimento come frazione indifferenziata dei rifiuti provenienti dall'abitazione di persone risultate positive al virus, particolari accorgimenti per la gestione della raccolta e dello smaltimento di tali rifiuti, nonché l'assimilazione dei rifiuti da dispositivi di protezione individuale utilizzati nel contesto di attività economico-produttive ai rifiuti urbani, in quanto tale anch'essi conferibili come rifiuto secco residuo (frazione indifferenziata). Le due ordinanze hanno durate diverse: novanta giorni per l'ordinanza n. 47 e sessanta per la n. 35, in entrambi i casi decorrenti dalla cessazione dello stato di emergenza nazionale. In entrambi i casi viene esplicitata la possibilità di reiterare ulteriormente il contenuto dell'ordinanza ai sensi della normativa vigente.

Le ordinanze sul trasporto pubblico locale prevedono ancora una volta la programmazione del servizio tenendo conto delle direttive nazionali già vigenti nella fase 1 e 2. Nel dettaglio, i periodi di riferimento sono in questo caso:

- dal 15 giugno 2020 al 2 luglio 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 12 giugno 2020, n. 32;
- dal 3 al 14 luglio 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 2 luglio 2020, n. 36;
- dal 14 luglio al 31 luglio 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 15 luglio 2020, n. 38 (come proroga della precedente ordinanza);
- dall'1 al 30 agosto 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 31 luglio 2020, n. 42 (anche in questo caso come proroga della precedente ordinanza);

- dal 31 agosto al 13 settembre 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 31 agosto 2020, n. 49;
- dal 14 settembre al 7 ottobre 2020, con l'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale dell'11 settembre 2020, n. 54.

Ovviamente la riprogrammazione del servizio nella fase 3 va sempre più nella direzione di un incremento delle corse, sulla base del ritorno dell'utenza ad un utilizzo giornaliero dei mezzi. In ogni caso, è sempre specificato l'obbligo in capo alle aziende dell'osservanza dei protocolli nazionali (attualmente incluso tra gli allegati del d.P.C.M. 7 agosto 2020).

## 7. I sussidi per i cittadini e le imprese

Come ultima notazione, osserviamo che nel corso dell'emergenza, la Regione ha adottato alcune misure per il sostegno alle imprese e alle persone fisiche, in attuazione o ad integrazione delle misure governative.

La d.G.R. dell'11 marzo 2020, n. 165 ha previsto in particolare interventi tesi a favorire la flessibilità operativa nella gestione dei procedimenti amministrativi di concessioni ed erogazione di benefici, contributi, finanziamenti e aiuti pubblici.

Di particolare rilevanza, per le imprese ma anche e soprattutto per i lavoratori, è la d.G.R. del 25 marzo 2020, n. 212. Con tale delibera, infatti, la Giunta ha recepito l'accordo quadro raggiunto il 23 marzo 2020 tra l'amministrazione regionale e le parti, necessario per consentire alle imprese umbre affette negativamente dall'emergenza Covid-2019 con più di cinque dipendenti di accedere allo speciale ammortizzatore sociale costituito dalla cassa integrazione in deroga previsto dall'art. 22 decreto-legge del 17 marzo 2020, n. 18.

L'accordo quadro, in particolare, disciplina le modalità operative e organizzative necessarie per l'accesso all'ammortizzatore sociale sopra richiamato, affidando la relativa istruttoria all'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL Umbria).

Più di recente, la Regione ha adottato con d.G.R. n. 354 dell'8.5.2020 un «*Piano straordinario di contrasto alle povertà - Emergenza COVID-19*» con la quale sono stati stanziati in favore della popolazione maggiormente esposta ai rischi derivanti dall'emergenza epidemiologica risorse per circa 8 milioni di euro, addizionali rispetto ai 5,5 milioni di euro assegnati all'Umbria dal governo nazionale.

Il «Piano straordinario» prevede diversi interventi e servizi destinati alla popolazione, finanziati tramite fonti nazionali, europee e regionali (il POR FSE Umbria 2014/2020, il Fondo Nazionale Politiche Sociali, il Fondo Nazionale Povertà – Quota Servizi ed il Fondo Sociale Regionale).

Tra le misure contemplate dal Piano straordinario, vi sono l'erogazione di buoni spesa e contributi economici per acquisti di beni di prima necessità, medicinali, pagamento utenze domestiche e beni e servizi informatici necessari per la fruizione delle lezioni scolastiche «a distanza». Un filone degli interventi è dedicato anche al Terzo settore.

Con riferimento alle iniziative di supporto specificamente dedicato alle imprese,

si segnala invece la d.G.R. del 22 aprile 2020, n. 299 ha adottato un piano di misure economiche da 32,5 milioni di euro per sostenere le imprese extra-agricole nell'emergenza economica.

L'intervento economico previsto da tale ultima d.G.R. si articola in 5 misure:

- fondo prestiti a favore di micro e piccole imprese;
- garanzia ad integrazione delle misure statali;
- rafforzamento della struttura patrimoniale delle piccole-medie imprese;
- interventi a favore della digitalizzazione;
- fondo di garanzia anticipazioni della cassa integrazione.

Inoltre, può ricondursi alla categoria delle misure di sostegno alle imprese anche il contenuto dell'ordinanza della Presidente della Giunta Regionale del 30 marzo 2020, n. 12, la quale prevede il differimento, in deroga al regolamento regionale n. 8/2008, del versamento del contributo della tutela dell'ambiente (previsto dall'art.12 della l.r. n. 2/2000) riferito all'annualità di scavo 2019 e dovuto dai titolari di autorizzazioni di cava. La scadenza è stata differita al 30 giugno 2020 per versamento in un'unica soluzione e, in caso di rateizzazione, 30 giugno e 31 dicembre 2020.

Con d.G.R. del 20 aprile 2020, n. 278, la Regione ha poi individuato le linee strategiche per il rilancio del turismo regionale post-emergenza.

Nei mesi della "fase 3", diverse d.G.R. hanno disposto finanziamenti per diverse categorie di imprese. Nel dettaglio:

- con d.G.R. del 29 giugno 2020, n. 5655, è stato disposto un finanziamento di 290.000 euro per agenzie di viaggio e di turismo;
- con d.G.R. del 29 maggio 2020, n. 427, è stata disposta la concessione di contributi a fondo perduto (da 2.000 a 10.000 euro), in favore di Società ed Associazioni Sportive dilettantistiche che abbiano sede operativa in Umbria, al fine di sostenere la ripresa delle attività sportive regionali, in particolare ai fini dell'adeguamento degli impianti alle nuove esigenze legate all'emergenza sanitaria;
- con d.G.R. del 24 luglio 2020, n. 6599, la Regione ha stanziato 3.900.000 euro per sostenere la ripresa dell'attività delle imprese ricettive umbre colpite dall'emergenza sanitaria;
- infine, con d.G.R. del 3 settembre 2020, n. 7730, sono stati stanziati 7.000.000,00 di euro a favore delle aziende agricole che esercitano attività di agriturismo, fattorie didattiche e agricoltura sociale, per far fronte alla situazione di crisi dovuta al diffondersi del Covid-19.

## **8. Considerazioni conclusive**

Come rilevato all'inizio di questo contributo, fino al 30 settembre 2020 la Regione Umbria non è risultata particolarmente colpita dall'emergenza pandemica ed è rimasta sostanzialmente estranea al

contenzioso tra Stato e Regioni, determinato dagli interventi legislativi ed amministrativi di livello statale delle prime fase di emergenza.

Non si rinvencono infatti provvedimenti regionali contrastanti con quelli adottati dall'esecutivo nazionale. Il Governo dell'Umbria si è limitato infatti ad integrare e attuare le previsioni statali, assumendo le proprie scelte strategiche nei propri ambiti fondamentali di competenza (*in primis*, ovviamente, il sistema sanitario regionale) e nel rispetto del principio di leale collaborazione con i poteri statali e degli enti locali.

Al di là di qualche elemento di incertezza sul fondamento giuridico delle ordinanze presidenziali, l'atteggiamento assunto dall'Umbria sembra essere costruttivo e può essere considerato una buona base di partenza per una gestione efficiente delle future ondate del fenomeno pandemico.

# VALLE D'AOSTA

GIACOMO PISANI

## 1. Premessa

L'obiettivo del contributo è di ricostruire gli atti normativi e i provvedimenti adottati dalla Regione Valle d'Aosta per far fronte all'emergenza sanitaria causata dal diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

Nei paragrafi a seguire si analizzeranno le diverse tipologie di atti, divisi per categorie e riportati in ordine cronologico, mettendo in evidenza i profili maggiormente significativi e tenendo in considerazione anche la cornice normativa nazionale<sup>1</sup>.

Il paragrafo finale conterrà una breve riflessione conclusiva, alla luce dell'analisi svolta. È utile precisare che il lavoro costituisce il quadro attuale che potrebbe essere modificato dagli ulteriori provvedimenti che la Regione deciderà di adottare per fronteggiare la situazione emergenziale.

## 2. La legislazione regionale

La Regione Valle d'Aosta ha fatto ricorso per ben due volte, dall'inizio dell'epidemia da Covid-19, allo strumento della legge regionale. Lo strumento legislativo è stato utilizzato dalla Regione per creare strumenti allo scopo di fornire un supporto economico alle famiglie, ai lavoratori e alle imprese che, a causa dell'emergenza da Covid-19, si sono trovate in difficoltà nel far fronte al loro fabbisogno quotidiano.

### 2.1. Legge regionale n. 4 del 25 marzo 2020: «*Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*»

La legge regionale n. 4/2020 ha previsto una serie di misure economiche destinate alle famiglie e ai soggetti che, a causa del *lockdown* con conseguente chiusura di numerose attività economiche, non hanno più potuto contare su un reddito certo, con evidente difficoltà nel far fronte alle spese quotidiane.

Per sostenere le famiglie e incrementare le disponibilità finanziarie delle imprese, è stata autorizzata la Giunta regionale a disporre la sospensione delle rate di mutui agevolati previsti da leggi regionali<sup>2</sup> attraverso la società finanziaria regionale Finasta S.p.A.

La legge ha autorizzato la Regione alla creazione di un fondo rischi, per un periodo di 48 mesi, presso Confidi per favorire l'accesso al credito delle PMI e dei

---

<sup>1</sup> Tutti i documenti citati sono reperibili sul sito del Ceridap <https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>.

<sup>2</sup> Art. 2, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

liberi professioni<sup>3</sup> attraverso le seguenti tipologie di intervento: «a) *investimenti produttivi e infrastrutturali*; b) *fabbisogni di capitale, scorte e liquidità*; c) *riequilibrio finanziario per la rinegoziazione dei prestiti esistenti, estinzione di linee di credito e adozione di piani di rientro dell'indebitamento per le imprese in difficoltà alla data del 31 dicembre 2019*»<sup>4</sup>.

Le legge n. 4/2020 ha poi, sempre a favore delle famiglie meno abbienti, autorizzato le istituzioni scolastiche “dipendenti dalla Regione”, ad acquistare e mettere a disposizione, in comodato, i dispositivi digitali individuali affinché anche gli studenti di queste famiglie, possano accedere alla didattica a distanza<sup>5</sup>.

Infine, relativamente alle misure a sostegno di famiglie e imprese, alla luce dello stato emergenziale dovuto all'epidemia da Covid-19, l'art. 6, l.r. n. 4/2020, ha autorizzato la Giunta regionale ad adottare misure in materia di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione<sup>6</sup> tramite l'erogazione dei contributi previsti dalla l.r. n. 3/2013.

Infine, ha rinviato le elezioni dei Consigli comunali previste nel primo semestre del 2020 al secondo semestre 2020, nel periodo dal 15 settembre al 1° novembre 2020<sup>7</sup>.

Gli oneri finanziari per l'attuazione delle misure della presente legge sono stati quantificati in 3.950.000,00 € per l'anno 2020<sup>8</sup> e saranno inseriti nella spesa del bilancio di previsione per il triennio 2020/2022 nelle voci: «*Missione 04 (Istituzione e diritto allo studio) – Programma 02- Altri ordini di istruzione non universitaria – Titolo 02 (Spese di investimento) per euro 250.000 nel 2020; b) Missione 14 (Sviluppo economico e competitività) – Programma 01 (Industria e PMI e artigianato) – titolo 1 (Spese correnti) per euro 3.700.000 nel 2020.*»<sup>9</sup>

## **2.2. Legge regionale n. 5 del 21 aprile 2020: «Ulteriori misure regionali urgenti di sostegno alle famiglie, lavoratori e imprese connesse con l'emergenza epidemiologica da COVID-19»**

Anche la legge regionale n. 5/2020 è destinata all'adozione di misure economiche a carattere generale nonché misure specifiche a favore di imprese, famiglie e lavoratori in situazioni economiche sfavorevoli. Con riferimento alle misure più generali, la Regione ha previsto il differimento del pagamento dei tributi regionali e locali<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Art. 3, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>4</sup> Art. 3, c. 2, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>5</sup> Art. 4, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>6</sup> Art. 6, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>7</sup> Art. 5, l.r. n. 4/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>8</sup> Art. 9, c. 1, l.r. n. 4/2020.

<sup>9</sup> Art. 9, c. 3, lett. a) e b), l.r. n. 4/2020.

<sup>10</sup> Art. 2, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Per sostenere le medie piccole realtà economiche e i professionisti, la legge regionale ha costituito, presso la Finaosta S.p.A., un fondo di rotazione per l'erogazione di credito per i professionisti e le imprese in carenza di liquidità<sup>11</sup> che nel 2019 hanno dichiarato un volume d'affari non superiore a 500.000 €.

Per far fronte ai problemi di liquidità finanziaria delle imprese è stata disposta la promozione dell'erogazione di contributi per l'abbattimento degli interessi sui finanziamenti per la liquidità<sup>12</sup> e ha previsto un indennizzo per le attività sospese a seguito del d.P.C.M. 11/03/2020 ad integrazione delle misure statali (cfr. art. 27,27,44 d.l. n. 18/2020)<sup>13</sup>.

Non solo. Per i professionisti e le imprese la Regione ha previsto un indennizzo a fondo perduto pari al 40% e fino a € 500 per il pagamento del canone di marzo relativo a immobili ad uso non abitativo<sup>14</sup>.

La legge Regionale n. 5/2020, ad integrazione delle misure economiche di sostegno contenute nelle disposizioni statali (artt. 27 ss. d.l. n. 18/2020) contiene misure a sostegno di determinate categorie di soggetti. In particolare, è stata disposta l'erogazione di un indennizzo per le categorie prive di altre modalità di sostegno al reddito (ad esempio, lavoratori dipendenti che non beneficiano di ammortizzatori sociali, collaboratori coordinati e continuativi, tirocinanti, studenti universitari residenti in Valle d'Aosta titolari di contratto di locazione o domiciliati presso strutture collettive pubbliche o private, etc.)<sup>15</sup>. Oltre a ciò la legge regionale ha previsto misure a sostegno dei cittadini in situazione di sfavore economico, in particolare: a) l'erogazione di un indennizzo di € 200 una tantum ai lavoratori dipendenti che beneficiano di ammortizzatori sociali<sup>16</sup>, b) l'esenzione dall'addizionale regionale all'IRPEF per l'anno 2020 per i soggetti con un reddito complessivo fino a € 15.000<sup>17</sup>, c) l'erogazione per i mesi di marzo e aprile di un bonus a favore di famiglie a basso reddito per ogni figlio a carico<sup>18</sup>.

Infine, per fronteggiare la crisi economica e sociale, la Regione ha previsto la destinazione di risorse agli enti locali per l'acquisto di prodotti alimentari, di beni di prima necessità e per l'accesso alla rete Internet a favore di soggetti che si trovano

---

<sup>11</sup> Art. 3, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>12</sup> Art. 4, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>13</sup> Art. 5, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>14</sup> Art. 6, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>15</sup> Art. 7, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>16</sup> Art. 8, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>17</sup> Art. 9, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>18</sup> Art. 10, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).



i situazione di grave disagio economico e sociale<sup>19</sup> e infine sono state adottate misure straordinarie di solidarietà consistenti nel destinare a iniziative di solidarietà le economie di bilancio conseguenti alla riduzione delle indennità di carica e di funzione dei consiglieri regionali<sup>20</sup>.

La Regione ha posticipato la convocazione dei comizi elettorali in vista delle elezioni per il rinnovo del rinnovo del Consiglio regionale nell'anno 2020<sup>21</sup>.

In merito all'istruzione e in particolare allo svolgimento dell'esame di Stato negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado della Regione la legge regionale ha disposto, per le prove aggiuntive in lingua francese previste dalla normativa regionale<sup>22</sup>, la necessità di adeguamento al decreto-legge n. 22/2020 (Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato).

Le risorse necessarie per l'attuazione delle misure della legge regionale sono state quantificate in 25.000.000,00 € per l'anno 2020<sup>23</sup>.

### 3. Le ordinanze contingibili e urgenti

La Regione Valle d'Aosta ha adottato una serie di ordinanze al fine di contenere l'emergenza epidemiologica derivata dal Covid-19 all'interno del territorio regionale.

Sono state adottate diverse tipologie di ordinanze: ordinanze di carattere generale, che si rivolgono a tutti i residenti della regione, la quali contengono misure più restrittive e non disciplinano specifici servizi pubblici bensì introducono misure come la limitazione degli spostamenti, la chiusura delle attività commerciali e l'istituzione delle c.d. "zone rosse"; le ordinanze "settoriali" sono invece finalizzate a rimodulare e riorganizzare determinati servizi pubblici, garantendone l'erogazione, come il servizio sanitario, la raccolta rifiuti e il servizio di trasporto pubblico.

Il Presidente della Regione ha potuto adottare le ordinanze, che di seguito verranno analizzate, in virtù del potere conferitogli, a livello di normativa nazionale, dall'articolo 32 della Costituzione<sup>24</sup> e dalla l. n. 833/1978<sup>25</sup>, mentre a livello di

<sup>19</sup> Art. 12, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>20</sup> Art. 13, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>21</sup> Art. 14, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>22</sup> Art. 17, l.r. n. 5/2020 (Prime misure regionali urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>23</sup> Art. 19, l.r. n. 5/2020.

<sup>24</sup> Art. 32, Cost: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

<sup>25</sup> Art. 32, l. n. 833/1978: «(Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria) 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. La legge regionale stabilisce norme

normativa regionale, dallo Statuto della Regione “Statuto di Autonomia speciale per la Valle d'Aosta”<sup>26</sup> e delle leggi regionali n. 4/2008<sup>27</sup> e n. 5/2001<sup>28</sup> che disciplinano l'organizzazione del sistema regionale di emergenza sanitaria e le attività regionali di protezione civile. Infine, *ex art.* 5, c. 4, d.P.C.M. 08/03/2020<sup>29</sup> viene confermato il potere di ordinanza, *ex art.* 3, c. 2, d.l. n. 6/2020, delle Regioni di adottare misure più severe rispetto a quelle previste dalle normative nazionali nelle materie di loro competenza al fine di contrastare l'emergenza a livello territoriale in modo più efficace.

### 3.1. Le ordinanze contingibili e urgenti di carattere generale

Questa serie di ordinanze contiene misure che vanno a limitare la libertà di spostamento, disciplinano la chiusura e l'apertura delle attività commerciali e istituiscono le “zone rosse”.

#### 3.1.1. Ordinanza 111 del 15 marzo 2020: «*Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica*»

A seguito della nota del Consorzio degli Enti locali della Valle d'Aosta che ha accertato una forte presenza di non residenti, in particolare nei Comuni turistici, e ha constatato la continua e rapida crescita dell'emergenza dovuta all'aumento dei pazienti ricoverati, il Presidente della Regione ha adottato l'ordinanza n. 111/2020 con la quale vengono adottati «*provvedimenti finalizzati a favorire il rientro nelle proprie zone di residenza dei turisti ancora soggiornanti in Valle d'Aosta*»<sup>30</sup>. Al tempo stesso, altro obbiettivo dell'ordinanza è di «*impedire l'afflusso ai fini di soggiorno di persone non residenti*»<sup>31</sup>.

Il Presidente della Regione, oltre a riconfermare tutte le misure che vietano gli spostamenti se non per indifferibili esigenze lavorative, situazioni di necessità, per motivi di salute o per raggiungere la propria residenza, invita «*i turisti, gli ospiti, i villeggianti e tutte le persone presenti sul territorio regionale che non hanno la propria residenza in*

---

*per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico».*

<sup>26</sup> Statuto regionale approvato con la Legge Costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948.

<sup>27</sup> L.r. n. 4/2008 (Disciplina del sistema regionale di emergenza-urgenza sanitaria).

<sup>28</sup> L.r. n.5/2001 (Organizzazione delle attività regionali di protezione civile).

<sup>29</sup> Articolo 5, c. 4, d.P.C.M. 08/03/2020: «Resta salvo il potere di ordinanza delle Regioni, di cui all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6»

<sup>30</sup> Ordinanza n. 111/2020.

<sup>31</sup> Ordinanza n. 111/2020.

*Valle d'Aosta a prendere in considerazione il rientro alla propria residenza*<sup>32</sup>.

Le misure previste con quest'ordinanza rimarranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.2. Ordinanza 116 del 19 marzo 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Chiusura dei cantieri e contrasto alle forme di assembramenti di persone»**

L'ordinanza n. 116/2020 ha disposto la chiusura dei cantieri, ad eccezione dei «cantieri impegnati nella realizzazione di opere necessarie ad assicurare la fornitura di servizi pubblici essenziali alla popolazioni, ovvero al ripristino di strutture o alla sanificazioni di impianti a seguito di eventi o malfunzionanti»<sup>33</sup>. È stata anche disposta la chiusura dei parchi e dei giardini pubblici, disposto il divieto di spostamenti con l'uso della bicicletta o a piedi se non per ragioni di lavoro, salute o altre comprovate necessità primarie. Infine, è stata ammessa l'attività motoria e l'uscita con il proprio animale da compagnia solo nei pressi dell'abitazione.

Tutte le misure adottate con la presente ordinanza saranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.3. Ordinanza 117 del 22 marzo 2020: «Misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni relative al Comune di Pontey»**

A seguito dell'aggravarsi della situazione epidemiologica, il Presidente della Regione ha deciso con l'ordinanza n. 117/2020 di disporre la c.d. "zona rossa" all'interno dei territori del Comune di Pontey. Con "zona rossa" si intende quella zona dove, a causa dell'alto numero di soggetti contagiati in rapporto alla popolazione, gli spostamenti, le attività e i servizi sono ridotti al minimo necessario al fine di contenere la diffusione del virus Covid-19.

In particolare, all'interno del territorio comunale di Pontey, risultato oltretutto anche il primo Comune del territorio regionale dove si sono verificati casi di positività e un decesso nella "micro-comunità di anziani", il rischio di contagio e diffusione del virus è risultato particolarmente elevato necessitando così l'adozione di misure ancor più restrittive con riferimento agli spostamenti e all'apertura delle attività commerciali.

Il Presidente della Regione si è visto perciò costretto ad adottare «misure aggiuntive a quelle già definite a livello nazionale e regionale per il Comune di Pontey, al fine di:

- *ridurre, all'interno del territorio comunale di Pontey, ogni opportunità di socializzazione;*

<sup>32</sup> Ordinanza n. 111/2020.

<sup>33</sup> Ordinanza n. 116/2020.

- *contenere il più possibile la mobilità delle persone ivi residenti;*
- *limitare al massimo la circolazione delle persone in entrata ed in uscita dal territorio comunale»<sup>34</sup>.*

Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati sono state adottate misure<sup>35</sup> ancor più restrittive di quelle già in vigore, con la conseguenza della creazione di una “zona rossa” all’interno del territorio Comunale.

L’ordinanza ha avuto validità dalle ore 00.00 del giorno 23 marzo 2020 ed è stata revocata dal 4/5/2020 dall’ordinanza n. 192/2020.

**3.1.4. Ordinanza 139 del 4 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Ulteriori disposizioni per il contrasto dell'assembramento di persone»**

A seguito dell’emanazione del d.P.C.M. 01/04/2020 che ha esteso le misure di prevenzione sino al 13 aprile, la Regione Valle d’Aosta ha adottato l’ordinanza n. 139/2020 con la quale vengono riconfermate tutte le misure adottate con le ordinanze n. 104/2020, n. 111/2020, n. 115/2020, n. 116/2020, n. 117/2020, n. 123/2020 e 124/2020.

Inoltre, viene imposta la chiusura dei mercati all’aperto e al chiuso salvo che nei Comuni dove i Sindaci abbiano predisposto un apposito piano con misure di tutela della salute *ex* § 1, ordinanza 139/2020<sup>36</sup>.

Il Presidente ha disposto per gli esercizi commerciali la necessità di attuare le misure *ex* § 2, ordinanza n. 139/2020<sup>37</sup>, per l’accesso dei soggetti alle attività, prevedendo anche l’obbligo di utilizzo dei DPI per i dipendenti degli stessi.

Infine, *ex* § 4, ordinanza 139/2020, ha ammesso la ripresa di alcune attività<sup>38</sup> in precedenza vieta *ex* ordinanza n. 116/2020, purché vengano rispettate tutte le misure necessarie per contenere l’espandersi del contagio.

Le disposizioni della presente ordinanza saranno anch’esse in vigore fino

<sup>34</sup> Ordinanza n. 117/2020.

<sup>35</sup> Ordinanza n. 117/2020, § 1, lett. a) e ss.

<sup>36</sup> Ordinanza n. 139/2020, § 1: «È vietato l'esercizio dell'attività di commercio nella forma di mercato all'aperto e al chiuso o di analoga forma di vendita su area pubblica o privata di generi alimentari se non nei Comuni in cui sia adottato dai Sindaci un apposito piano, consegnato ai commercianti, che preveda almeno le seguenti condizioni minimali: - nel caso si tratti di mercati all'aperto, una perimetrazione; - la presenza di un unico varco di accesso separato da quello di uscita; - la sorveglianza pubblica o privata che verifichi le distanze sociali pari ad almeno un metro ed il rispetto del divieto di assembramento nonché il controllo dell'accesso all'area di vendita; - per i venditori ed i compratori che possono venire a diretto contatto con i prodotti, l'uso obbligatorio di guanti monouso e di mascherine o mezzi protettivi idonei che garantiscano la copertura di naso e bocca».

<sup>37</sup> Ordinanza n. 139/2020, § 2: «È disposto l'obbligo per tutti gli esercizi commerciali, anche all'aperto: - di ammettere e far circolare solo i soggetti dotati di mezzi protettivi idonei che garantiscono la copertura di naso e bocca; - di perimetrazione dell'eventuale area aperta di commercializzazione; - di mantenimento di un unico accesso; - di previsione di ogni strumento atto ad evitare assembramenti».

<sup>38</sup> Le attività ammesse sono quelle con i codici ATECO 42 (Ingegneria civile, ad esclusione dei codici 42.91, 42.99.01 e 42.99.09) e 43.2 (Installazione di impianti elettrici, idraulici e altri lavori di costruzioni e installazioni).

all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.5. Ordinanza 153 del 10 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni relative al Comune di Pontey. Revoca dell'ordinanza n. 117 del 22 marzo 2020 previsione di nuove misure»**

A seguito del miglioramento della situazione epidemiologica all'interno del territorio comunale di Pontey, il Presidente della Regione, udito il parere favorevole del Sindaco, ha adottato l'ordinanza n. 153/2020 con la quale ha disposto la revoca parziale e la modifica dell'ordinanza n. 117/2020 e ha adottato specifiche misure<sup>39</sup> nei seguenti ambiti:

1. «L'accesso veicolare è consentito presso un unico varco, come da mappa in allegato;
2. la chiusura al pubblico dei luoghi di culto;
3. la chiusura al pubblico del cimitero comunale, garantendo, comunque, l'erogazione dei servizi di trasporto, ricevimento, inumazione e tumulazione delle salme e conservazione delle ceneri a seguito di cremazione delle salme;
4. l'obbligo nei confronti di tutti i cittadini, ogni qualvolta escano dalla propria abitazione e dalle sue pertinenze, per qualsiasi motivo, di indossare mezzi protettivi idonei che garantiscano la copertura di naso e bocca»<sup>40</sup>.

L'ordinanza è entrata in vigore alle ore 00.00 dell'11 aprile 2020 ed è stata revocata, con decorrenza dal 4/5/2020, dall'ordinanza n. 192/2020.

**3.1.6. Ordinanza 154 del 14 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni in materia di attività commerciali al dettaglio»**

La Regione Valle d'Aosta, a seguito del d.P.C.M. 10/04/2020 che ha allentato le misure restrittive e dato la possibilità agli esercizi commerciali al dettaglio di articoli di cartoleria, libri e vestiti per bambini e neonati di riprendere le attività, ha adottato l'ordinanza n. 154/2020 con la quale vengono disciplinati gli ingressi e le misure di sicurezza sanitaria<sup>41</sup> che gli esercizi commerciali devono adottare affinché possano riprendere la propria attività.

Le disposizioni adottate con la presente ordinanza saranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.7. Ordinanza 160 del 19 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per le attività di silvicoltura ed uti-**

<sup>39</sup> Ordinanza n. 153/2020, § 1, lett. a) e ss.

<sup>40</sup> Ordinanza n. 153/2020.

<sup>41</sup> Le misure da adottare sono elencate al § 1, ordinanza n. 154/2020.

### ***lizzo aree forestali e per le attività del settore delle costruzioni»***

Con l'ordinanza n. 160/2020 vengono delineate quali siano le misure di sicurezza<sup>42</sup> da adottare nello svolgimento delle attività nel settore della silvicoltura, nell'utilizzo delle aree forestali e nel settore delle costruzioni che sono state consentite con il d.P.C.M. 10/04/2020 o da successivi provvedimenti nazionali.

L'ordinanza n. 160/2020 va a sostituire, limitatamente alle attività in oggetto, le ordinanze n. 116/2020 e n. 139/2020.

Tutte le disposizioni da essa previste saranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

#### ***3.1.8. Ordinanza 161 del 19 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per le attività agricole di autoconsumo»***

L'ordinanza n. 161/2020 ha previsto quali siano le condizioni che devono essere rispettate al fine di poter svolgere da parte di privati le attività agricole di autoconsumo, cioè quelle attività lavorative svolte da privati su superfici agricole anche di limitate dimensioni, quali orti, campi, prati, vigne e frutteti, e la conduzione di piccoli allevamenti.

Lo svolgimento delle attività appena elencate è consentito anche al di fuori del Comune di residenza purché venga dimostrato il possesso o l'uso della superficie agricola.

L'attività potrà essere svolta da un massimo di due persone contemporaneamente, al fine di evitare possibili assembramenti e se i terreni contigui sono di piccole dimensioni dovrà essere rispettata la distanza interpersonale minima di 4 metri.

Le misure adottate saranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

#### ***3.1.9. Ordinanza 171 del 21 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per la vendita al dettaglio di semi, piante e fiori ornamentali, pianta in vaso, fertilizzanti ecc.»***

A seguito del d.P.C.M. 10/04/2020, art. 1, § ee)<sup>43</sup> e dell'art. 244, i quali hanno ga-

<sup>42</sup> Le misure da adottare sono elencate ai § 1-2, ordinanza n. 160/2020.

<sup>43</sup> Art. 1, § ee), d.P.C.M. 10/04/2020: «[...] ee) restano garantiti, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, i servizi bancari, finanziari, assicurativi nonché l'attività del settore agricolo, zootecnico di trasformazione agro-alimentare comprese le filiere che ne forniscono beni e servizi».

<sup>44</sup> Art. 2, d.P.C.M. 10/04/2020: «Misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali: 1. Sull'intero territorio nazionale sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 3. L'elenco dei codici di cui all'allegato 3 può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le pubbliche amministrazioni resta fermo quanto previsto dall'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 e dall'art. 1 del presente decreto; resta altresì fermo quanto previsto dall'art. 1 del presente decreto per le attività commerciali e i servizi professiona-

rantito l'apertura delle attività del settore agricolo, zootecnico e di trasformazione agro-alimentare, il Presidente della Regione, considerando che la vendita di semi, piante e fiori ornamentali, pianta in vaso e fertilizzanti rientri tra le attività consentite dalla normativa nazionale, con l'ordinanza n. 171/2020 ha previsto quali siano le condizioni da rispettare e le misure igienico-sanitarie<sup>45</sup> da adottare affinché i negozi che svolgono queste attività possano riaprire in tutta sicurezza.

L'ordinanza è valida fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.10. Ordinanza 182 del 25 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni relative al Comune di Pontey. Modifiche all'ordinanza n. 117 del 22 marzo 2020»**

A seguito di un miglioramento della situazione epidemiologia causata dal virus

---

li. 2. Le attività produttive sospese in conseguenza delle disposizioni del presente articolo possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile. 3. Restano sempre consentite, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale comunicazione sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite, anche le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 3, nonché delle filiere delle attività dell'industria dell'aerospazio, della difesa e delle altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, autorizzate alla continuazione, e dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui al comma 4. Il Prefetto, sentito il Presidente della regione interessata, può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, l'attività è legittimamente esercitata sulla base della comunicazione resa. 4. Sono comunque consentite le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 per i musei e gli altri istituti e luoghi della cultura, nonché per i servizi che riguardano l'istruzione. 5. È sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari. Resta altresì consentita ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza. 6. Sono altresì consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti. Il Prefetto, sentito il Presidente della Regione interessata, può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, l'attività è legittimamente esercitata sulla base della dichiarazione resa. In ogni caso, non è soggetta a comunicazione l'attività dei predetti impianti finalizzata a garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale. 7. Sono consentite le attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, incluse le lavorazioni, gli impianti, i materiali, i servizi e le infrastrutture essenziali per la sicurezza nazionale e il soccorso pubblico, nonché le altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove sono ubicate le attività produttive. Si applica il comma 6. 8. Il Prefetto informa delle comunicazioni ricevute e dei provvedimenti emessi il Presidente della regione o della Provincia autonoma, il Ministro dell'interno, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le forze di polizia. 9. Le imprese titolari di autorizzazione generale di cui al decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 assicurano prioritariamente la distribuzione e la consegna di prodotti deperibili e dei generi di prima necessità. 10. Le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali. 11. Le imprese, le cui attività vengono sospese per effetto delle modifiche di cui al comma 1, completano le attività necessarie alla sospensione, compresa la spedizione della merce in giacenza, entro il termine di tre giorni dall'adozione del decreto di modifica. 12. Per le attività produttive sospese è ammesso, previa comunicazione al Prefetto, l'accesso ai locali aziendali di personale dipendente o terzi delegati per lo svolgimento di attività di vigilanza, attività conservative e di manutenzione, gestione dei pagamenti nonché attività di pulizia e sanificazione. È consentita, previa comunicazione al Prefetto, la spedizione verso terzi di merci giacenti in magazzino nonché la ricezione in magazzino di beni e forniture».

<sup>45</sup> Le misure e le condizioni sono elencate al § 1, ordinanza n. 171/2020.

Covid-19, l'ordinanza n. 182/2020 ha riaperto al transito veicolare i due accessi al territorio comunale di Pontey.

L'ordinanza che entrata in vigore alle ore 00.00 del 25 aprile 2020 è stata abrogata, a decorrere dal 4/5/2020, dall'ordinanza n. 192/2020.

**3.1.11. Ordinanza 183 del 27 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per la vendita di cibo d'asporto»**

Il Presidente della Regione ha adottato l'ordinanza n. 183/2020 la quale, sulla base della normativa nazionale che ha ammesso l'apertura degli esercizi di bar e ristorazione che svolgono attività di consegna a domicilio, ha ammesso anche sul territorio regionale la vendita di cibi d'asporto, prescrivendo le condizioni e le misure<sup>46</sup> che i commercianti devono rispettare al fine di poter svolgere le loro attività.

Sempre con lo scopo di limitare l'espandersi del contagio del virus Covid-19 è stato vietato il «consumo di cibo all'interno dei locali e all'esterno in prossimità dei medesimi»<sup>47</sup>.

Le disposizioni previste dall'ordinanza in oggetto saranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.12. Ordinanza 192 del 3 maggio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca delle ordinanze n. 111 in data 15 marzo 2020, n. 116 in data 19 marzo 2020, n. 117 in data 22 marzo 2020, n. 139 in data 4 aprile 2020, n. 153 in data 10 aprile 2020, n. 154 in data 14 aprile 2020, n. 160 in data 19 aprile 2020, n. 161 in data 19 aprile 2020, n. 171 in data 21 aprile 2020, n. 182 in data 25 aprile 2020 e n. 183 in data 27 aprile 2020»**

A seguito del d.P.C.M. 26/04/2020 che ha disciplinato la c.d. "Fase 2", la Regione Valle d'Aosta ha adottato l'ordinanza n. 192/2020 con la quale ha revocato<sup>48</sup> le ordinanze<sup>49</sup> adottate in precedenza a decorrere dal 4 maggio 2020.

L'ordinanza ha ridefinito tutte le misure adottate con le precedenti ordinanze, ora revocate, riguardo le seguente materie: «spostamenti»<sup>50</sup>, «accesso a parchi e giardini pubblici»<sup>51</sup>, «attività motoria e sportiva»<sup>52</sup>, «costruzioni»<sup>53</sup>, «commercio al dettaglio in genere»<sup>54</sup>,

<sup>46</sup> Le misure e le condizioni sono elencate al § 1, ordinanza n. 183/2020.

<sup>47</sup> Ordinanza n. 183/2020, § 2.

<sup>48</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 1, pag. 6.

<sup>49</sup> Le ordinanze revocate sono la n. 111 in data 15 marzo 2020, n. 116 in data 19 marzo 2020, n. 117 in data 22 marzo 2020, n. 139 in data 4 aprile 2020, n. 153 in data 10 aprile 2020, n. 154 in data 14 aprile 2020, n. 160 in data 19 aprile 2020, n. 161 in data 19 aprile 2020, n. 171 in data 21 aprile 2020, n. 182 in data 25 aprile 2020 e n. 183 in data 27 aprile 2020.

<sup>50</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 6.

<sup>51</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 7.

<sup>52</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 7.

<sup>53</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 7.



«mercato»<sup>55</sup>, «commercio al dettaglio di carta, cartone e articoli di cartoleria, al commercio al dettaglio di libri ed al commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati»<sup>56</sup>, «commercio al dettaglio di semi, fiori e piante ornamentali, piante in vaso, fertilizzante e prodotti similari»<sup>57</sup>, «attività agricole per autoconsumo»<sup>58</sup>, «vendita cibo da asporto»<sup>59</sup>, «toelettatura per cani e altri animali da compagnia»<sup>60</sup>, «conferimento di rifiuti derivanti da attività agricole per autoconsumo, rifiuti derivanti dalla cura e manutenzione di parchi, giardini e aree verdi e rifiuti urbani ingombranti»<sup>61</sup>, «alberghi e strutture simili»<sup>62</sup>.

Sono rimaste in vigore le ordinanze n. 104/2020, la n. 114/2020, la n. 115/2020, la n. 123/2020 e la n. 124/2020.

L'ordinanza n. 192/2020 ha validità dal 4/5/2020 e sarà in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.1.13. Ordinanza 201 del 12 maggio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca dell'ordinanza n. 192 del 3 maggio 2020»**

Il Presidente della Regione, a seguito dei dati forniti dalle Autorità Sanitarie che attestano il calo dell'indice "R con zero"<sup>63</sup> il che non rende necessario l'adozione di misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle previste dal d.P.C.M. 26/04/2020, in ordine alle attività in esso elencate, ha adottato l'ordinanza n. 201/2020 che ha revocato, con decorrenza dal 13 maggio 2020, l'ordinanza n. 192/2020<sup>64</sup>.

Inoltre, sono state ridefinite le misure igienico-sanitarie da attuare sull'intero territorio regionale relativamente agli «spostamenti»<sup>65</sup>, «accesso a parchi e giardini pubblici»<sup>66</sup>, «attività delle guide alpine»<sup>67</sup>, «attività delle guide escursionistiche naturalistiche, degli accompagnatori di turismo equestre e dei maestri di mountain bike»<sup>68</sup>, «attività motoria e sportiva»<sup>69</sup>,

<sup>54</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pagg. 7-8.

<sup>55</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 8.

<sup>56</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 8.

<sup>57</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 9.

<sup>58</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 9.

<sup>59</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pagg. 9-10.

<sup>60</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 10.

<sup>61</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pagg. 10-11.

<sup>62</sup> Ordinanza n. 192/2020, § 2, pag. 11.

<sup>63</sup> L'indice "R con zero" è il "numero di riproduzione di base" che rappresenta il numero medio di infezioni secondarie prodotte da ciascun individuo infetto in una popolazione completamente suscettibile cioè mai venuta a contatto con il nuovo patogeno emergente. Questo parametro misura la potenziale trasmissibilità di una malattia infettiva.

<sup>64</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 1.

<sup>65</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 6.

<sup>66</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 6.

<sup>67</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 6.

<sup>68</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 7.

<sup>69</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 7.

«costruzioni»<sup>70</sup>, «commercio al dettaglio in genere»<sup>71</sup>, «commercio al dettaglio di carta, cartone e articoli di cartoleria, al commercio al dettaglio di libri ed al commercio al dettaglio di vestiti per bambini e neonati»<sup>72</sup>, «commercio al dettaglio di semi, fiori e piante ornamentali, piante in vaso, fertilizzanti e prodotti similari»<sup>73</sup>, «mercati»<sup>74</sup>, «attività agricole per autoconsumo»<sup>75</sup>, «conferimento di rifiuti derivanti da attività agricole per autoconsumo, rifiuti derivanti dalla cura e manutenzione di parchi, giardini e aree verdi e rifiuti urbani ingombranti»<sup>76</sup>, «vendita di cibo da asporto»<sup>77</sup>, «servizi per animali»<sup>78</sup>, «alberghi e strutture similis»<sup>79</sup> e «piccole attività artigianali»<sup>80</sup>.

Sono rimaste in vigore le ordinanze n. 104/2020, n. 114/2020, n. 115/2020, n. 123/2020 e la n. 124/2020.

**3.1.14. Ordinanza 203 del 13 maggio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Modifiche dell'ordinanza n. 201 del 12 maggio 2020»**

L'ordinanza n. 203/2020 ha apportato una modifica<sup>81</sup> relativamente al paragrafo «Piccole attività artigianali» di cui a pagina 12 dell'ordinanza n. 201/2020.

Conservano validità le ordinanze n. 104/2020, n. 114/2020, n. 115/2020, n. 123/2020, n. 124/2020 e l'ordinanza n. 201/2020 nelle parti non oggetto della modifica apportata dalla presente ordinanza.

**3.1.15. Ordinanza 207 del 17 maggio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca delle ordinanze n. 201 del 12 maggio 2020 e n. 203 del 13 maggio 2020»**

A seguito del d.P.C.M. 17/05/2020 che ha autorizzato a partire dal 18/05/2020 la riapertura delle attività di ristorazione e dei servizi alla persona e a partire dal 25/05/2020 la possibilità di svolgere l'attività sportiva di base e l'attività motoria in generale anche nelle palestre, piscine, centri sportivi o altre strutture dove si svolgono attività finalizzate al benessere dell'individuo attraverso l'esercizio fisico, il Presidente della Regione ha adottato l'ordinanza n. 207/2020 con la quale ha

<sup>70</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 8.

<sup>71</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 8.

<sup>72</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 8.

<sup>73</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 9.

<sup>74</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 9.

<sup>75</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 9.

<sup>76</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 10.

<sup>77</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 10.

<sup>78</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 11.

<sup>79</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 11.

<sup>80</sup> Ordinanza n. 201/2020, § 2, pag. 12.

<sup>81</sup> Ordinanza n. 203/2020, pag. 5.

revocato, a decorrere dal 18/05/2020, le ordinanze n. 201/2020 e n. 203/2020<sup>82</sup>.

In particolare, ha approvato la riapertura di tutte le attività lavorative, come previsto dal d.P.C.M. del 17/05/2020, purché venga rispettato il protocollo adottato dalla Regione e le linee guida nazionali.

Il Presidente della Regione ha inoltre ridefinito le misure previste dalle ordinanze n. 201/2020 e n. 203/2020 per le seguenti attività: «attività delle guide alpine»<sup>83</sup>, «attività professionali di cui alla l.r. 1/2003»<sup>84</sup>, «servizi per animali»<sup>85</sup>, «botteghe scuole»<sup>86</sup>, «attività motoria e sportiva»<sup>87</sup> e i «parchi»<sup>88</sup>.

Conservano validità le ordinanze n. 104/2020, n. 115/2020, n. 123/2020, e n. 124/2020.

**3.1.16. Ordinanza 231 del 5 giugno 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Riavvio di ulteriori attività economiche, produttive e sociali. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca dell'ordinanza n. 207 del 17 maggio 2020»**

L'ordinanza n. 231/2020 ha revocato l'ordinanza n. 207/2020 con decorrenza dal 6 giugno 2020 e ha validità fino a nuovo provvedimento.

In particolare, la nuova ordinanza n. 231/2020 ha previsto il riavvio delle seguenti attività:

«a) le attività formative in presenza svolte da Organismi formativi, scuole di lingua, enti pubblici e da soggetti privati da realizzare nei diversi contesti [...] compresi gli esami finali [...], le attività di verifica, di accompagnamento, tutoraggio e orientamento in gruppo e individuali, nonché la frequenza di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani;

b) l'attività estiva degli esercenti degli impianti a fune a vocazione turistica, anche ubicati in comprensori sciistici, limitatamente alle tipologie di impianti individuati dal protocollo regionale;

c) l'accesso a parchi tematici, parchi avventura, parchi zoologici e altri eventuali contesti di intrattenimento in cui sia previsto un ruolo interattivo dell'utente con attrezzature e spazi;

d) strutture termali e centri benessere, anche inseriti all'interno di strutture ricettive»<sup>89</sup>.

Inoltre, l'ordinanza definisce quali siano i protocolli regionali adottati dalla Regione che ogni attività deve adottare per poter riaprire<sup>90</sup>.

Infine, ha ridefinito le misure previste al § 1, ordinanza n. 207/2020, per le seguenti attività: attività delle guide alpine e maestri di sci<sup>91</sup>, attività professionali di

<sup>82</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 1-2-3-4.

<sup>83</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>84</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>85</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>86</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>87</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>88</sup> Ordinanza n. 207/2020, § 5.

<sup>89</sup> Ordinanza n. 231/2020, § 2.

<sup>90</sup> Deliberazione n. 447/2020 e deliberazione n. 463/2020.

<sup>91</sup> Ordinanza n. 231/2020, p. 7.

cui alla L.R. 1/2003<sup>92</sup>, servizi per animali<sup>93</sup>, botteghe scuola<sup>94</sup> e parchi e aree picnic<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda le misure di contenimento sono vietati gli assembramenti di persone nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e lo svolgimento delle attività non rientranti nella presente ordinanza.

**3.1.17. Ordinanza 242 del 12 giugno 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Riavvio di ulteriori attività economiche, produttive e sociali. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

Il Presidente della Regione con l'ordinanza n. 242/2020 ha previsto il riavvio delle attività della Casa da gioco di Saint-Vincent dal 15 giugno 2020 nel rispetto del protocollo regionale adottato con la deliberazione n. 463/2020.

La stessa ordinanza ha previsto il riavvio delle attività delle sale slot, sale giochi, sale bingo, sale scommesse, sempre dal 15 giugno 2020 e nel rispetto delle Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative della Conferenza delle Regioni e Province autonome dell'11 giugno 2020.

L'ordinanza n. 242/2020 sarà in vigore fino a nuovo provvedimento.

**3.1.18. Ordinanza 249 del 17 giugno 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Riapertura dei servizi diurni per persone con disabilità psico-fisiche dei Centri Educativi Assistenziali (C.E.A.), degli altri centri diurni, dei servizi di riabilitazione equestre e di acquaticità. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca dell'ordinanza n. 104 in data 11 marzo 2020»**

L'ordinanza n. 249/2020 ha previsto la riapertura dei servizi diurni per persone con disabilità psico-fisiche dei Centri Educativi Assistenziali (C.E.A.), degli altri centri diurni, dei servizi di riabilitazione equestre e di acquaticità a partire dal 22 giugno 2020.

Le attività riaperte dalla presente ordinanza dovranno rispettare il protocollo approvato con la deliberazione n. 447/2020.

**3.1.19. Ordinanza 250 del 17 giugno 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Indicazioni per la gestione dell'emergenza COVID-19 sul territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta e la standardizzazione dei comportamenti da adottare in tutti gli ambiti socio-sanitari e territoriali. Integrazione delle indicazioni di cui all'ordinanza del**

---

<sup>92</sup> Ordinanza n. 231/2020, p. 7.

<sup>93</sup> Ordinanza n. 231/2020, p. 7.

<sup>94</sup> Ordinanza n. 231/2020, p. 8.

<sup>95</sup> Ordinanza n. 231/2020, p. 8.

***Presidente della Regione n. 124 del 27 marzo 2020 e revoca parziale della medesima ordinanza»***

L'allegato alla presente ordinanza «*Disposizioni per l'accesso dei familiari alle strutture socio-assistenziali residenziali, pubbliche, private e convenzionate, della regione Valle d'Aosta – Fase 3 emergenza Covid-19*» ha integrato le «*Indicazioni per la gestione dell'emergenza COVID-19 sul territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta e la standardizzazione dei comportamenti da adottare in tutti gli ambiti socio-sanitari e territoriali*» allegate all'ordinanza n. 124/2020.

**3.1.20. Ordinanza 278 del 10 luglio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Riavvio di ulteriori attività economiche, produttive e sociali. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

Con l'ordinanza n. 278/2020, il Presidente della Regione, ha previsto la riapertura delle discoteche e delle sale da ballo all'aperto a decorrere dall'11 luglio 2020.

**3.1.21. Ordinanza 295 del 17 luglio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Riavvio di ulteriori attività economiche, produttive e sociali. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'ordinanza n. 295/2020 ha previsto il riavvio, a decorrere dal 20 luglio 2020, delle attività relative ai servizi educativi in contesto domiciliare rivolte ai bambini in età compresa tra i tre mesi e tre anni.

**3.1.22. Ordinanza 321 del 03 agosto 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Integrazione dell'ordinanza n. 250 del 17 giugno 2020. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

L'ordinanza n. 321/2020 ha modificato l'ordinanza n. 250/2020, prevedendo la sospensione degli accessi ai familiari degli ospiti alle strutture socio-assistenziali residenziali, pubbliche, private e convenzionate.

**3.1.23. Ordinanza 327 del 14 agosto 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 per centri benessere e strutture termali. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

Con l'ordinanza n. 327/2020, il Presidente della Regione Valle d'Aosta ha, a decorrere dal 15 agosto 2020, ha previsto che le attività termali sono esercitabili nel rispetto della scheda tecnica «*Strutture termali e centri benessere*» contenuta nella Linee Guida per la riapertura delle attività economiche produttive.

**3.1.24. Ordinanza 357 del 1° settembre 2020: «Ulteriori misure per la preven-**

***zione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Riavvio di ulteriori attività economiche, produttive e sociali, relativamente ai servizi educativi per l'infanzia. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica***

L'ordinanza n. 357/2020 ha revocato l'ordinanza n. 295/2020 e ha consentito le attività relative ai servizi educativi rivolti ai bambini in età tra i tre mesi e i tre anni.

### **3.2. Ordinanza contingibili e urgenti “settoriali”**

Le ordinanze contingibili e urgenti “settoriali” sono state adottate con lo scopo di disciplinare determinati servizi pubblici come il servizio sanitario, la raccolta dei rifiuti urbani e il trasporto pubblico.

**3.2.1. Ordinanza 104 dell'11 marzo 2020: «Misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

A causa della rapida evoluzione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 che vede coinvolti ben 35 Comuni, il Presidente della Regione con l'ordinanza n. 104/2020 ha disposto, con lo scopo di contenere il contagio tra una delle fasce più deboli della popolazione, «*La chiusura servizi diurni per persone con disabilità psichiche, dei Centri Educativi Assistenziali (C.E.A.), degli altri centri diurni, dei servizi di riabilitazione equestre e di acquaticità*»<sup>96</sup>.

Le disposizioni della presente ordinanza resteranno in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.2.2. Ordinanza 115 del 18 marzo 2020: «Misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica»**

Il Presidente della Regione per arginare il crescente numero di contagi di Covid-19 tra il personale sanitario, in particolare tra i medici di assistenza primaria e di pediatri di libera scelta, ha adottato l'ordinanza n. 115/2020 la quale ha rimodulato il servizio sanitario regionale fornito dai medici di assistenza primaria, dai pediatri di libera scelta e dalla Guardia Inter-divisionale Medica.

Più nello specifico sono state sospese tutte le attività e gli accessi liberi dei pazienti agli ambulatori<sup>97</sup>, l'attività ambulatoriale deve essere svolta su appuntamento ma esclusivamente per le prestazioni non differibili<sup>98</sup>, devono essere adottate tutte le misure di prevenzione<sup>99</sup> e l'utilizzo dei DPI<sup>100</sup> prima di accedere agli ambulatori

---

<sup>96</sup> Ordinanza n. 104/2020.

<sup>97</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 1.

<sup>98</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 2.

<sup>99</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 3-4-5-6.

<sup>100</sup> Dispositivi di protezione individuale.

e infine viene abolita la Guardia Inter-divisionale Medica<sup>101</sup> e viene istituita la Guardia Inter-divisionale Medica Ospedaliera unica<sup>102</sup>.

Tutte le disposizioni previste dalla presente ordinanza saranno anch'esse in vigore fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

**3.2.3. Ordinanza 123 del 26 marzo 2020: «Misure per la prevenzione e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, finalizzata alla riduzione dei servizi di trasporto pubblico locale»**

Con l'ordinanza n. 123/2020 la Regione Valle d'Aosta ha rimodulato l'offerta del trasporto pubblico locale, sia su ferro che su gomma, adattandolo alla situazione in continua mutazione, al fine di garantire un servizio minimo indispensabile<sup>103</sup>.

Il Presidente della Regione ha previsto che il Dipartimento trasporti debba individuare quali servizi che possono essere ridotti garantendo però gli spostamenti per coloro che devono recarsi sul luogo di lavoro<sup>104</sup> ed inoltre che il servizio sia reso nel rispetto di tutte le norme igienico sanitarie necessarie al contenimento dell'epidemia da Covid-19.

**3.2.4. Ordinanza 124 del 27 marzo 2020: «Misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Indicazioni per la gestione dell'emergenza COVID-19 sul territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta e la standardizzazione dei comportamenti da adottare in tutti gli ambiti socio-sanitari e territoriali»**

L'ordinanza n. 124/2020 e il documento allegato «Indicazioni per la prevenzione e il controllo dell'infezione da Sars-Cov2 sul territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta» hanno lo scopo di standardizzare tutti i comportamenti che devono essere adottati per contrastare la diffusione del virus Covid-19 in tutti gli ambiti socio-sanitari.

L'ordinanza è stata revocata a decorrere dal 4/5/2020 con l'ordinanza n. 192/2020.

**3.2.5. Ordinanza 181 del 24 aprile 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per il conferimento di rifiuti derivanti da attività agricole di autoconsumo, rifiuti derivanti dalla cura e manutenzione di parchi, giardini e aree verdi e rifiuti urbani ingombranti»**

A seguito dell'ordinanza n. 161/2020 che autorizzava le attività agricole di autoconsumo, è stata adottata l'ordinanza n. 181/2020 che ha previsto la possibilità di conferimento dei rifiuti nei centri di raccolta autorizzati territorialmente, compresi

---

<sup>101</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 7.

<sup>102</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 8.

<sup>103</sup> Ordinanza n. 115/2020, § 1.

<sup>104</sup> Ordinanza n. 123/2020, § 2.

quelli situati in Comune diverso da quello di domicilio o residenza. Il soggetto può conferire i rifiuti esclusivamente se rispetta le condizioni elencate al § 1 dell'ordinanza n. 161/2020<sup>105</sup>, condizioni adottate sempre con lo scopo di ridurre il rischio di contagio da Covid-19.

**3.2.6. Ordinanza 222 del 28 maggio 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione, e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti urbani provenienti da abitazioni di pazienti positivi al SARS-Cov-2 in isolamento obbligatorio, nonché per il conferimento di rifiuti presso residenze socio-assistenziali e il conferimento di rifiuti presso le isole ecologiche»**

Con l'ordinanza n. 222/2020 il Presidente della Regione ha disciplinato lo smaltimento dei rifiuti urbani provenienti sia dalle abitazioni di pazienti positivi al Covid-19 sia dalle abitazioni di soggetti non positivi. In particolare, l'art. 1<sup>106</sup> disciplina lo smaltimento dei DPI utilizzati da soggetti non positivi al Covid-19, prevedendo che questi siano «conferiti nella frazione di rifiuto urbano indifferenziato e gestiti con codice 20 03 01»<sup>107</sup>.

All'art. 2<sup>108</sup>, ordinanza n. 222/2020, viene disciplinato il trattamento dei rifiuti provenienti da abitazioni di soggetti positivi. Questo tipo di rifiuti dovranno essere conferiti e raccolti in maniera indifferenziata e dovranno essere confezionati secondo le modalità previste dal Rapporto ISS COVID-19. L'articolo ha disciplinato anche la modalità di raccolta dei rifiuti dalle abitazioni dove sono presenti soggetti positivi al tampone e le modalità e gli operatori che potranno svolgere questo tipo di raccolta.

<sup>105</sup> Ordinanza n. 181/2020, § 1: «[...] - il soggetto conferitore di vegetali derivanti dall'attività di coltivazione per autoconsumo di orti, campi, prati, vigne e frutteti e di conduzione di piccoli allevamenti attesta con autodichiarazione il possesso o l'uso della superficie agricola e il suo utilizzo, con indicazione del centro di raccolta territorialmente competente e del percorso più breve tra tale superficie e il centro di raccolta; - il soggetto conferitore di rifiuti vegetali derivanti dall'attività di cura e manutenzione di parchi pubblici, giardini e aree verdi attesta con autodichiarazione la finalità dello spostamento, indicando l'ubicazione del luogo di provenienza dei rifiuti, il centro di raccolta territorialmente competente e il percorso più breve per raggiungerlo; - il soggetto conferitore di rifiuti urbani ingombranti attesta con autodichiarazione la finalità dello spostamento, con indicazione del centro di raccolta territorialmente competente e del percorso più breve per il raggiungimento del medesimo; - il conferimento è consentito a ciascun soggetto una volta alla settimana; - durante l'accesso, la permanenza e la circolazione nei centri di raccolta autorizzati è vietato ogni assembramento di persone; - all'interno dei centri di raccolta è obbligatorio, da parte degli addetti e conferitori, l'uso di guanti e mascherini o mezzi protettivi idonei che garantiscano la copertura di naso e bocca, fermo restando l'obbligo di osservanza della distanza interpersonale di almeno un metro; - i gestori dei centri di raccolta adottano, dandone debita informazione al pubblico, specifiche regole, anche in relazione alla particolare conformazione delle aree, in ordine a modalità e orari di accesso e di conferimento, al fine da evitare ogni assembramento di persone, privilegiando forme di conferimento su appuntamento; - è privilegiato, da parte dei gestori dei centri, il servizio di raccolta a chiamata dei rifiuti urbani ingombranti».

<sup>106</sup> Art. 1, ordinanza n. 222/2020: «I rifiuti rappresentati da DPI (mascherine, guanti, fazzoletti, visiere, tute monouso, camici etc.), utilizzati come prevenzione al contagio da COVID-19, da soggetti non positivi al virus S.ARS-Cov-2 presso utenze domestiche e non domestiche diverse dalle strutture sanitarie, debbono essere conferiti nella frazione di rifiuto urbano indifferenziato e gestiti con codice 20 03 01».

<sup>107</sup> Ordinanza n. 222/2020, art. 1.

<sup>108</sup> Art. 2, ordinanza n. 222/2020.



L'ordinanza all'art. 3<sup>109</sup> ha disciplinato la raccolta dei rifiuti urbani dalle residenze socio-assistenziali che ospitano pazienti non positivi<sup>110</sup> e dalle residenze che ospitano invece pazienti positivi<sup>111</sup> al Covid-19.

Infine, agli articoli 4<sup>112</sup> e 5<sup>113</sup>, l'ordinanza n. 222/2020 disciplina il calcolo del quantitativo dei rifiuti e l'accesso ai centri di conferimento e alle aree ecologiche dei privati.

### **3.2.7. Ordinanza 223 del 28 maggio 2020: «Misure per la prevenzione e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 finalizzate alla revisione dei servizi di trasporto pubblico locale»**

Il Presidente della Regione con l'ordinanza n. 223/2020 ha revocato l'ordinanza n. 123/2020, ripristinando il trasporto pubblico locale.

L'ordinanza ha anche imposto il rispetto di determinate misure di sicurezza<sup>114</sup> necessarie per prevenire la diffusione del Covid-19.

### **3.2.8. Ordinanza 327 dell'8 agosto 2020: «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza da COVID-19. Riavvio delle attività degli ambulatori dei medici di assistenza primaria e dei pediatri di libera scelta. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca dell'ordinanza n. 115 in data 19 marzo 2020»**

Il Presidente della Regione con l'ordinanza n. 223/2020 ha previsto la ripresa delle attività degli ambulatori dei medici di assistenza primaria e dei pediatri sospese con l'ordinanza n. 115/2020. Le attività sono riprese a partire dal 10 agosto 2020.

## **4. Deliberazione della Giunta regionale**

Per ricostruire un quadro completo dei provvedimenti regionali adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, è necessario svolgere una sintetica analisi dei principali provvedimenti adottati della Giunta regionale.

### **4.1. Deliberazione 166 dell'11 marzo 2020: «Autorizzazione all'adozione di misure urgenti sui servizi di trasporto pubblico locale nei sub-bacini "Alta Valle", "Centro Valle", "Bassa Valle", dal 12 marzo al 3 aprile 2020, ai fini del contenimento della diffusione del virus Covid-19. Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale ha ritenuto necessario adottare la deliberazione n. 166/2020 con la quale sono state adottate le misure<sup>115</sup> necessarie che gli utenti del servizio

---

<sup>109</sup> Art. 3, ordinanza n. 222/2020.

<sup>110</sup> Ordinanza n. 222/2020, art. 3, c. 1.

<sup>111</sup> Ordinanza n. 222/2020, art. 3, c. 2.

<sup>112</sup> Art. 4, ordinanza n. 222/2020.

<sup>113</sup> Art. 5, ordinanza n. 222/2020.

<sup>114</sup> Ordinanza n. 222/2020, § 2-3.

<sup>115</sup> Delibera 166/2020, § 1.

pubblico di trasporto dovranno rispettare affinché sia contenuto al minimo il rischio di contagio e diffusione del virus Covid-19.

**4.2. Deliberazione 186 del 17 marzo 2020: «Disposizioni in merito all'accreditamento della struttura sanitaria gestita dalla società ISAV S.p.A. di Saint-Pierre adibita all'esercizio di un'attività sanitaria privata ospedaliera mono specialistica di ortopedia, rilasciato con d.G.r. 1880/2017, e per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19»**

Con la deliberazione n. 186/2020 la Giunta regionale ha disposto che la struttura privata ISAV S.p.A., fino al cessare del periodo di emergenza dovuto all'epidemia da Covid-19, sia adibita non solo all'accoglimento di lungodegenti affetti da patologie ortopediche, bensì anche da pazienti che non presentano tali patologie<sup>116</sup> al fine di poter meglio organizzare e non creare sovraccarico sul sistema sanitario regionale.

**4.3. Deliberazione 211 del 26 marzo 2020: «Disposizioni in merito alla gestione dell'emergenza epidemiologica da covid-19 e integrazione alla deliberazione della Giunta regionale n. 186 del 17 marzo 2020»**

La deliberazione n. 211/2020 ha disposto, sempre per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, che il fabbisogno di posti letto possa essere soddisfatto anche da strutture sanitarie private<sup>117</sup>.

Su questa base viene anche disposto che la struttura privata ISAV S.p.a. su disposizione dell'Azienda USL, oltre ai lungodegenti non affetti da patologie ortopediche, accolga anche pazienti affetti da Covid-19<sup>118</sup>.

**4.4. Deliberazione 212 del 27 marzo 2020: «Variazioni al bilancio di previsione della regione, al documento tecnico di accompagnamento al bilancio e al bilancio finanziario gestionale, per il triennio 2020/2022, per l'applicazione della l.r. n. 4 del 25 marzo 2020 concernente "prime misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"»**

La Giunta regionale, sulla base dell'articolo 9, l.r. 4/2020<sup>119</sup>, ha approvato la va-

---

<sup>116</sup> Delibera 186/2020, §2.

<sup>117</sup> Delibera 211/2020, § 1.

<sup>118</sup> Delibera 211/2020, § 2

<sup>119</sup> Art. 9, l.r. n. 4/2020: «(Disposizioni finanziarie) 1. L'onere complessivo derivante dall'applicazione della presente legge è determinato in euro 3.950.000 per l'anno 2020. 2. Nell'anno 2020, sono introitate, al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2020/2022, le disponibilità, per euro 3.950.000 del Fondo in gestione speciale presso Finaosta S.p.A. di cui all'articolo 6 della legge regionale 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale Finaosta S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), già oggetto di graduale integrazione ai sensi dell'articolo 23 della legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021). 3. L'onere di cui al comma 1 fa carico nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2020/2022 nella: a) Missione 04 (Istruzione e diritto allo studio) - (Programma 02 - Altri ordini di istruzione non universitaria - Titolo 2 (Spese di investimento) per euro 250.000 nel 2020; b) Missione 14 (Sviluppo economico e competitività) - Programma 01 (Industria e PMI e artigianato) - titolo 1 (Spese correnti) per euro 3.700.000 nel 2020. 4. Al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si provvede per l'anno 2020 mediante l'iscrizione nella parte entrata del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2020/2022 al titolo Titolo 3 (En-

riazione al bilancio per il triennio 2020/2022 pari a 3.950.000 € per poter erogare gli aiuti economici alle famiglie, ai lavoratori e alle PMI previsti dalla l.r. n. 4/2020.

Sono stati stanziati fondi «per euro 250.000 nella Missione 04 (Istruzione e diritto allo studio) – (Programma 02 – Altri ordini di istruzione non universitaria – Titolo 2 (Spese di investimento))»<sup>120</sup> e «per euro 3.700.000 nella Missione 14 (Sviluppo economico e competitività) – Programma 01 (Industria e PMI Artigianato) – titolo 1 (Spese correnti))»<sup>121</sup>.

**4.5. Deliberazione 234 del 27 marzo 2020: «Autorizzazione, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 4/2020, a Finaosta S.p.A. e alle banche convenzionate con la Regione a sospendere il pagamento delle rate dei mutui stipulati fino al 26 marzo 2020, in scadenza dal 1° maggio 2020 e fino al 30 aprile 2021»**

Al fine di attuare misure a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese che sono state previste dall'articolo 2, l.r. n. 4/2020<sup>122</sup>, relative alla «Sospensioni

---

*trate extratributarie) Tipologia 500 (Rimborsi ed altre entrate correnti) della maggiore entrata di cui al comma 2 di euro 3.950.000. 5. Per l'applicazione della presente legge, la Giunta regionale è autorizzata ad apportare, con propria deliberazione, su proposta dell'assessore regionale competente in materia di bilancio, le occorrenti variazioni di bilancio».*

<sup>120</sup> Deliberazione n. 211/2020, pag. 1, lett. a).

<sup>121</sup> Deliberazione n. 212/2020, pag. 1, lett. b).

<sup>122</sup> Art. 2, l.r. n. 4/2020: «(Sospensione delle rate di mutui agevolati previsti da leggi regionali) 1. Per sostenere i redditi delle famiglie e incrementare le disponibilità finanziarie delle imprese operanti nel territorio regionale, la Giunta regionale è autorizzata a disporre la sospensione del pagamento delle rate dei mutui stipulati alla data di entrata in vigore della presente legge, per il tramite della società finanziaria regionale (Finaosta S.p.A.), in scadenza dal 1° maggio 2020 e fino al 30 aprile 2021, senza interessi di mora e oneri aggiuntivi, a valere sulle leggi regionali di cui al comma 8. In tal caso, la durata del contratto di mutuo e quella delle garanzie per esso prestate è prorogata di un periodo eguale a quello della sospensione. 2. Al termine della sospensione, il pagamento delle rate di mutuo riprende, secondo gli importi e la periodicità originariamente previsti dal contratto, posticipato di un anno. 3. La sospensione si applica anche ai mutuatari inadempianti alla data di entrata in vigore della presente legge rispetto a rate di mutuo scadute, a condizione che non sia già iniziato il procedimento esecutivo per l'esecuzione delle garanzie. 4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano, inoltre, ai mutui stipulati ai sensi del capo I della legge regionale 8 ottobre 1973, n. 33 (Costituzione di fondi di rotazione regionali per la promozione di iniziative economiche nel territorio della Valle d'Aosta), da banche convenzionate con la Regione, a valere sui fondi di rotazione regionali ivi previsti. 5. I mutuatari possono richiedere la sospensione del pagamento delle rate di mutuo ai sensi del presente articolo con apposita domanda da presentare a Finaosta S.p.A. o alle banche convenzionate entro il 15 aprile 2020 per le rate in scadenza nel mese di maggio ed entro il 15 maggio 2020 per le rate con scadenza successiva. Ai relativi procedimenti amministrativi non si applica la sospensione di cui all'articolo 103 del d.l. 18/2020. 6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche alle operazioni di leasing. 7. La Giunta regionale definisce, con propria deliberazione, le ulteriori modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. 8. La sospensione volontaria del pagamento delle rate ai sensi del presente articolo è disposta con riferimento ai mutui agevolati contratti a valere sulle seguenti disposizioni: a) l.r. 33/1973; b) articolo 5 della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16 (Costituzione della società finanziaria regionale per lo sviluppo economico della Regione Valle d'Aosta); c) legge regionale 30 dicembre 1982, n. 101 (Costituzione di fondi di rotazione per l'artigianato, il commercio e la cooperazione); d) legge regionale 28 dicembre 1984, n. 76 (Costituzione di fondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia); e) legge regionale 15 luglio 1985, n. 46 (Concessione di incentivi per la realizzazione di impianti di risalita e di connesse strutture di servizio); f) legge regionale 28 novembre 1986, n. 56 (Norme per la concessione di finanziamenti agevolati a favore delle cooperative edilizie); g) legge regionale 13 maggio 1993, n. 33 (Norme in materia di turismo equestre); h) legge regionale 24 dicembre 1996, n. 43 (Costituzione di un fondo di rotazione per la realizzazione di opere di miglioramento fondiario in agricoltura); i) legge regionale 27 febbraio 1998, n. 8 (Interventi regionali per lo sviluppo di impianti a fune e di connesse strutture di servizio); j) legge regionale 26 maggio 1998, n. 38 (Interventi regionali a favore del settore termale); k) legge regionale 4 settembre 2001, n. 19 (Interventi regionali a sostegno delle attività turistico-ricettive e commerciali); l) legge regionale 24 giugno 2002, n. 11 (Disciplina degli interventi e degli strumenti diretti alla delocalizzazione degli immobili siti in zone a rischio idrogeologico); m) legge regionale 31 marzo 2003, n. 6 (Interventi regionali per lo sviluppo delle imprese industriali e artigiane); n) legge regionale 8 giugno 2004, n. 7 (Interventi regionali

delle rate di mutui agevolati previsti da leggi regionali», è stata adottata dalla Giunta regionale la deliberazione n. 234/2020 la quale ha previsto la sospensione del pagamento delle rate dei mutui di cui al Capo I della l.r. n. 33/1973 che sono attivi presso Finaosta S.p.A. e Unicredit S.p.A. (in quanto convenzionata con la Regione Valle d'Aosta).

**4.6. Deliberazione 236 del 27 marzo 2020: «Proroga dell'adozione delle misure urgenti sui servizi di trasporto pubblico locale nei sub-bacini “Alta Valle”, “Centro Valle”, “Bassa Valle”, di cui alla d.G.r. 166/2020, dal 4 aprile 2020 sino al termine della emergenza epidemiologica da Covid-19. Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 236/2020 ha prorogato tutte le misure già in vigore con la deliberazione n. 166/2020 sino al termine dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

**4.7. Deliberazione 238 del 27 marzo 2020: «Individuazione delle attività amministrative aventi carattere di indifferibilità e che richiedono la presenza del dipendente sul luogo di lavoro»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 238/2020 ha individuato quali sono le attività amministrative d'ufficio indifferibili<sup>123</sup> e che quindi devono essere garantite con la presenza del personale presso l'ufficio in numero minimo indicato nell'allegato alla deliberazione.

Relativamente agli istituti scolastici è stato deciso di demandare ai dirigenti scolastici l'adozione delle misure organizzative necessarie per garantire lo svolgimento delle attività amministrative indifferibili<sup>124</sup>.

**4.8. Deliberazione 239 del 30 marzo 2020: «Preso d'atto, a ratifica, dell'accordo quadro con le parti sociali per la concessione della cassa integrazione in deroga, legata all'emergenza Covid-19»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 239/2020 ha ratificato l'accordo quadro sottoscritto il 27 marzo 2020 dall'Assessore agli affari europei, politiche del lavoro, inclusione sociale e trasporti e dalle Parti sociali per la concessione della cassa integrazione in deroga<sup>125</sup>, rinviando a successivi provvedimenti la definizione

a sostegno delle imprese artigiane ed industriali operanti nel settore della trasformazione dei prodotti agricoli); o) articolo 6, legge regionale 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A.. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16); p) legge regionale 4 dicembre 2006, n. 29 (Nuova disciplina dell'agriturismo. Abrogazione della legge regionale 24 luglio 1995, n. 27, e del regolamento regionale 14 aprile 1998, n. 1 q) legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative); r) legge regionale 20 luglio 2007, n. 17 (Interventi regionali a favore di imprese in difficoltà); s) legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza); t) legge regionale 25 maggio 2015, n. 13 (Legge europea regionale 2015); u) legge regionale 21 luglio 2016, n. 12 (Interventi regionali per la capitalizzazione delle imprese industriali ed artigiane); v) legge regionale 3 agosto 2016, n. 17 (Nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale).

<sup>123</sup> Deliberazione n. 238/2020, pagg. 4-5.

<sup>124</sup> Delibera n. 238/2020, § 2.

<sup>125</sup> Deliberazione n. 239/2020, § 1.

di tutte le modalità operative per l'erogazione dei contributi<sup>126</sup>.

**4.9. Deliberazione 243 del 3 aprile 2020: «Approvazione dell'erogazione di una indennità straordinaria relativa alle borse lavoro di cui alla d.G.r. 883/2013, sospese in connessione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19»**

La Giunta regionale, sempre con lo scopo di attuare misure di aiuto economico alle famiglie e ai lavoratori, ha approvato l'erogazione di un'indennità straordinaria pari all'importo medio della borsa di lavoro degli ultimi 12 mesi a coloro che ricevevano le borse di lavoro *ex* § 5.1.7, dGr n. 2493/2012, che erano state precedentemente sospese durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

**4.10. Deliberazione 248 del 3 aprile 2020: «Approvazione della remunerazione delle prestazioni di ricovero ospedaliero di pazienti Covid-19 positivi in miglioramento presso la struttura sanitaria di Saint-Pierre, gestita dalla società ISAV S.p.A., in attuazione delle dGr 186/2020 e 211/2020»**

In attuazione delle deliberazioni n. 186/2020 e 211/2020 la Regione ha adottato la deliberazione n. 248/2020 al fine di approvare *«la remunerazione delle prestazioni erogate dalla società ISAV S.p.A. a favore di pazienti COVID-19 positivi in miglioramento»*<sup>127</sup> e ha autorizzato una maggiorazione della remunerazione prevista dal tariffario regionale *«pari al 15% della remunerazione relativa alle prestazioni erogate, in ragione degli interventi richiesti, i quali sono qualificabili di elevato grado di personalizzazione e adattamento»*<sup>128</sup>.

Le prestazioni fornite da ISAV S.p.A. sono state quantificate in € 541.128,00 e troveranno copertura con i finanziamenti *ex* art. 3, c. 6, d.l. n. 18/2020<sup>129</sup> e nelle risorse che annualmente vengono assegnate all'Azienda USL Valle d'Aosta nell'ambito del finanziamento della spesa sanitaria regionale<sup>130</sup>.

**4.11. Deliberazione 292 del 17 aprile 2020: «Approvazione dello schema della proposta progettuale per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid 19 negli istituti penitenziari in attuazione dell'accordo di collaborazione stipulato tra cassa delle ammende e le Regioni e le Province autonome in data 26 luglio 2018»**

La Giunta regionale, ai sensi della deliberazione del Consiglio di Amministrazione

<sup>126</sup> Deliberazione n. 239/2020, § 2.

<sup>127</sup> Deliberazione n. 248/2020, pag. 3, § 1.

<sup>128</sup> Deliberazione n. 248/2020, pag. 3, § 2.

<sup>129</sup> Art. 3, c. 6, d.l. n. 18/2020: *«Potenziamento delle reti di assistenza territoriale [...] 6. Per l'attuazione dei commi 1 e 2, è autorizzata la spesa complessiva di 240 milioni di euro per l'anno 2020 e per l'attuazione del comma 3, è autorizzata la spesa di 160 milioni di euro per l'anno 2020. Al relativo onere si provvede a valere sul finanziamento sanitario corrente stabilito per il medesimo anno. Al relativo finanziamento accedono tutte le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alle disposizioni legislative che stabiliscono per le autonomie speciali il concorso regionale e provinciale al finanziamento sanitario corrente, sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2019. L'assegnazione dell'importo di cui al presente comma avviene secondo la tabella di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto».*

<sup>130</sup> Deliberazione n. 248/2020, § 3.

ne della Cassa della Ammende del 06/04/2020 e dell'invito a presentare proposte di intervento, ha con la deliberazione n. 292/2020 attuato il piano progettuale in allegato per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 negli istituti penitenziaria della Regione, stanziando un importo complessivo di 130.000,00 euro<sup>131</sup>.

**4.12. Deliberazione 296 del 22 aprile 2020: «Approvazione dell'attivazione di un'unità socio-sanitaria di cure residenziali estensive presso la struttura sita nel comune di Perloz sino al permanere dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19»**

Con la deliberazione n. 296/2020, allo scopo di alleggerire la pressione sul sistema sanitario regionale, la Giunta regionale ha previsto la creazione di 18 posti letto presso la struttura residenziale sita nel Comune di Perloz per la dimissione protetta dei pazienti dall'ospedale e dalle RSA<sup>132</sup>.

**4.13. Deliberazione 297 del 22 aprile 2020: «Istituzione di una struttura organizzativa dirigenziale temporanea di secondo livello (grad. A) denominata "emergenza Covid-19" nell'ambito del dipartimento politiche del lavoro e della formazione, ai sensi dell'art. 11 della l.r. 5/2020, per il periodo dal 27 aprile al 31 luglio 2020, fino alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria epidemiologica. Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 297/2020 ha creato, con decorrenza dal 27 aprile sino al 31 luglio 2020 – «e comunque fino al termine dello stato di emergenza sanitaria epidemiologica da COVID-19»<sup>133</sup> - la struttura organizzativa temporanea dirigenziale di secondo livello denominata "Emergenza economica COVID-19" la quale si occuperà di attuare «le misure finanziarie a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 previste dalla l.r. 5/2020 e da ulteriori disposizioni normative»<sup>134</sup>.

**4.14. Deliberazione 298 del 23 aprile 2020: «Variazioni al bilancio di previsione della regione, al documento tecnico di accompagnamento al bilancio e al bilancio finanziario gestionale, per il triennio 2020/2022, per l'applicazione della l.r. 21 aprile 2020, n. 5 concernente "ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19»**

Con deliberazione n. 298/2020 la Giunta regionale ha disposto la variazione del bilancio regionale per il triennio 2020/2022 al fine di poter assegnare le risorse economiche necessarie alla struttura organizzativa temporanea dirigenziale di secondo livello denominata "Emergenza economica COVID-19" per far fronte alla crisi che ha colpito le famiglie, i lavoratori e le imprese durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

<sup>131</sup> Deliberazione n. 292/2020, pag. 4, § 2.

<sup>132</sup> Deliberazione n. 296/2020, § 1.

<sup>133</sup> Deliberazione n. 297/2020, § 1.

<sup>134</sup> Deliberazione n. 297/2020, pag. 5, § 1.

**4.15. Deliberazione 299 del 23 aprile 2020: «Istituzione di un comitato tecnico a supporto delle determinazioni in merito alla ripresa delle attività e al rilancio economico durante la c.d. “Fase 2” dell’emergenza epidemiologica Covid-2019»**

Con lo scopo di supportare nel migliore dei modi gli organi regionali che saranno coinvolti nella c.d. “Fase 2” dal 4/5/2020, la Giunta regionale ha disposto la creazione di un comitato tecnico che supporterà tutti gli organi nell’adozione dei provvedimenti necessari alla ripartenza<sup>135</sup>.

Gli esperti che faranno parte del comitato tecnico saranno nominati con successivo provvedimento adottato dalla Giunta regionale<sup>136</sup>

**4.16. Deliberazione 311 del 24 aprile 2020: «Primi indirizzi per il riorientamento delle risorse derivanti dai fondi strutturali e di investimento europei, in risposta all’emergenza epidemiologica Covid-19, nell’ambito della politica regionale di sviluppo 2014/20»**

La Giunta regionale con l’obiettivo di rispondere alla crisi economica in cui sono incorse determinate categorie d’imprese ha adottato la deliberazione n. 311/2020 con la quale ha dato mandato:

1. *«alle Autorità di gestione dei Programmi Investimenti per la crescita e l’occupazione 2014/20 FESR e FSE, per quanto di competenza, di:*
  - a. *procedere, con urgenza, alla ricognizione puntuale dell’ammontare di risorse disponibili (libere), per tali intendendosi quelle non ancora collegate a specifiche operazioni (né mediante prenotazioni di spesa né mediante impegni di spesa), nonché delle risorse “liberabili”, per tali intendendosi quelle già collegate a specifiche operazioni (mediante mere prenotazioni di spesa o mediante impegni di spesa con correlate obbligazioni giuridicamente vincolanti), ma di cui – proprio in ragione degli effetti dell’emergenza epidemiologica – appaia opportuno proporre rimodulazioni o revoche;*
  - b. *individuare, alla luce delle novità regolamentari introdotte e in previsione, i meccanismi di attuazione più idonei, valorizzando i relativi margini di flessibilità e semplificazione, anche eventualmente in deroga alle procedure ordinarie, nonché di porre in essere le attività propedeutiche alle eventuali ri-programmazioni;*
2. *[...];*
3. *di individuare, quali ambiti prioritari di intervento cui destinare le risorse che si renderanno disponibili a valere sui Programmi della Politica regionale di sviluppo 2014/20 in risposta all’emergenza epidemiologica Covid-19, i seguenti:*
  - a. *emergenza sanitaria (con particolare riferimento alla copertura delle spese del personale, sanitario e non, implicato ovvero a investimenti in prodotti e servizi);*
  - b. *attività economiche (con particolare riferimento ad azioni volte al sostegno*

<sup>135</sup> Deliberazione n. 299/2020, § 1.

<sup>136</sup> Deliberazione n. 299/2020, § 3.

- della ripartenza degli operatori economici);
- c. *formazione professionale (con particolare riferimento alla formazione rivolta agli operatori sociosanitari, ai fini dell'acquisizione di ulteriori competenze professionalizzanti)*<sup>137</sup>.

Il tutto è finalizzato alla ricerca delle risorse economiche necessarie per far fronte ai bisogni delle imprese delle Regione.

**4.17. Deliberazione 313 del 24 aprile 2020: «Affido di funzioni di reggenza della struttura dirigenziale temporanea “Emergenza economica Covid-19” nell’ambito del dipartimento politiche del lavoro e della formazione (secondo livello, graduazione a) al sig. Raphaël Alexandre Desaymonet appartenente alla qualifica unica dirigenziale. Attribuzione del relativo trattamento economico»**

Con la deliberazione n. 313/2020 la Giunta regionale ha nominato il sig. Raphaël Alexandre Desaymonet come reggente della struttura dirigenziale temporanea “Emergenza economica Covid-19”<sup>138</sup> istituita con la deliberazione n. 297/2020, prevedendo che le spese per l’indennità di reggenza siano pari a € 1.952,39<sup>139</sup>.

**4.18. Deliberazione 314 del 27 aprile 2020: «Approvazione del regolamento per l’attuazione dell’articolo 3 della l.r. 4/2020 finalizzato a favorire l’accesso al credito delle PMI e dei liberi professionisti attraverso l’erogazione ai consorzi di garanzia fidi della somma complessiva di euro 5.500.000,00 da destinare a costituzione del fondo rischi. Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 314/2020 ha approvato il regolamento, riportato all’allegato 1 della deliberazione, per l’attuazione delle misure in favore delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese ex art. 3, l.r. n. 4/2020<sup>140</sup>.

<sup>137</sup> Deliberazione n. 311/2020, pag. 6-7, § 1 e ss.

<sup>138</sup> Deliberazione n. 313/2020, § 1.

<sup>139</sup> Deliberazione n. 313/2020, § 7.

<sup>140</sup> Art. 3, l.r. n. 4/2020: «Fondo rischi presso i Confidi per favorire l’accesso al credito delle PMI e ai liberi professionisti) 1. Per sostenere il rilancio del sistema produttivo regionale, con riferimento alle piccole e medie imprese (PMI) con sede o unità locale ubicate nel territorio regionale, favorendone l’accesso al credito, la Regione è autorizzata a costituire un apposito fondo rischi, per la durata di quarantotto mesi, presso i Consorzi di garanzia fidi (Confidi) con sede o unità locale nel territorio regionale per la concessione di garanzie fideiussorie a favore delle PMI e ai liberi professionisti. 2. Sono considerati ammissibili le garanzie concesse dai Confidi per favorire l’accesso al credito da parte dei soggetti di cui al comma 1 per la realizzazione delle seguenti tipologie di intervento: a) investimenti produttivi e infrastrutturali; b) fabbisogni di capitale circolante, scorte e liquidità; c) riequilibrio finanziario per la rinegoziazione dei prestiti esistenti, estinzione di linee di credito e adozione di piani di rientro dell’indebitamento, fatta eccezione per le imprese in difficoltà alla data del 31 dicembre 2019. 3. La copertura massima delle garanzie pubbliche di cui al presente articolo non può superare l’80 per cento di ciascuna operazione finanziaria. 4. L’agevolazione è concessa ai sensi del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti “de minimis”, e calcolata in base al “Metodo nazionale per calcolare l’elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI” (Aiuto di Stato n. 182/2010). 5. È connessa alla concessione delle garanzie di cui al presente articolo una agevolazione espressa in ESL - Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL) - rappresentata dalla differenza tra il prezzo teorico di mercato di una garanzia analoga a quella prestata a valere sul presente intervento e il premio di garanzia versato dall’impresa al Confidi. 6. L’importo nominale dell’agevolazione ESL è calcolato, secondo le



La Giunta ha stanziato fondi per 5.500.000,00 di euro a favore dell'accesso al credito delle PMI e dei liberi professionisti. Il Fondo rischi sarà costituito presso Valfidi per una cifra pari a 2.992.000,00 €<sup>141</sup> e presso Confidi Valle d'Aosta per una cifra pari a 2.508.000,00 €<sup>142</sup>.

La Giunta regionale ha preso inoltre atto che, in sinergia con le misure *ex art.* 3, l.r. n. 4/2020, con lo scopo di favorire l'accesso al credito delle PMI, la Camera valdostana delle imprese e delle professioni, intende costituire un fondo rischi presso Confidi pari a 1.500.000,00 €<sup>143</sup>.

La deliberazione n. 314/2020 ha previsto lo stanziamento di ulteriori risorse pari a 200.000,00 €, approvazione però demandata a futura deliberazione di Giunta<sup>144</sup>, per l'attuazione delle misure *ex art.* 3, c. 10, l.r. n. 4/2020.

**4.19. Deliberazione 315 del 29 aprile 2020: «Approvazione delle disposizioni in materia di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ai sensi dell'articolo 6 della l.r. 4/2020 (prime misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica**

---

*modalità di cui al comma 5, dal Confidi al momento della concessione della garanzia ed è comunicato all'impresa con specifica comunicazione che attesti il valore dell'aiuto in termini di ESL. 7. L'agevolazione di cui al presente intervento è cumulabile con altri aiuti, concessi dalla Regione, da altri enti pubblici, dallo Stato e dall'Unione europea, che prevedano garanzie per le medesime spese, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato. 8. Il Confidi provvede, ai fini della legittima concessione dell'agevolazione concessa alla garanzia rilasciata, a effettuare le dovute registrazioni sul Registro nazionale degli Aiuti di Stato. 8bis. Le agevolazioni di cui al presente articolo possono essere concesse dai Confidi, ove ne ricorrano i presupposti, alle imprese anche nell'ambito dei punti 3.1 e 3.2 del "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19", previa approvazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 9. Al fine di dare un sostegno immediato alle imprese che si trovano ad affrontare l'eccezionale situazione di crisi economica connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per prevenire danni permanenti al tessuto produttivo regionale, in sede di prima applicazione, è costituito presso ciascun Confidi presente sul territorio regionale, quali Valfidi e Confidi Valle d'Aosta, un fondo rischi di importo pari a euro 3.500.000, da destinare alla concessione delle garanzie a favore degli interventi di cui al comma 2 e da ripartire tra gli stessi Confidi territoriali sulla base dello stock delle garanzie concesse così come risultanti dall'ultimo bilancio approvato. 10. Eventuali e ulteriori risorse, fino alla concorrenza massima di euro 200.000, possono essere attribuite a Confidi diversi da quelli di cui al comma 9 che presentino apposita istanza alla Regione per la concessione di garanzie a favore degli interventi di cui al comma 2 a beneficio di imprese o liberi professionisti operanti nel territorio regionale, o ai Confidi di cui al comma 9 nel caso in cui gli stessi abbiano concesso garanzie fino alla concorrenza della somma a loro inizialmente assegnata. Nel caso di ulteriori richieste da parte dei Confidi, l'ulteriore assegnazione avviene rispettando l'ordine cronologico della presentazione delle domande da parte delle imprese. 11. I Confidi destinatari delle risorse del fondo rischi di cui al presente articolo si impegnano a rilasciare in favore dei soggetti di cui al comma 1 nuove garanzie per un ammontare pari almeno a tre volte l'importo ricevuto. 12. Le somme presenti sui fondi rischi di cui al comma 1 non utilizzate per le finalità di cui al presente articolo devono essere restituite alla Regione entro quarantotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso il predetto termine, le somme, che nel tempo si rendono disponibili, devono essere restituite annualmente alla Regione. 13. I soggetti di cui al comma 1 accedono agli interventi di cui al comma 2 sostenendo esclusivamente le commissioni di gestione e non quelle di rischio. 14. La Regione risponde delle insolvenze nei limiti del fondo rischi costituito. 15. La Giunta regionale definisce con propria deliberazione, previo parere favorevole della commissione consiliare competente, le modalità e i criteri per la concessione delle garanzie previste dal presente articolo e ogni altro adempimento o aspetto, anche procedimentale, relativo alla concessione delle medesime. 16. L'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, per l'anno 2020, è determinato in euro 3.700.000 (Programma 14.1 - Industria e PMI e artigianato)».*

<sup>141</sup> Deliberazione n. 314/2020, § 3.

<sup>142</sup> Deliberazione n. 314/2020, § 3.

<sup>143</sup> Deliberazione n. 314/2020, § 6.

<sup>144</sup> Deliberazione n. 314/2020, § 7.

**da Covid-19). Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale con la deliberazione n. 315/2020 ha prenotato sul bilancio finanziario gestionale per il triennio 2020/2022 una somma pari a 4.000.000,00 di euro da destinare all'attuazione della misura "Sostegno alla locazione" ex art. 6, l.r. 4/2020<sup>145</sup>.

**4.20. Deliberazione 332 del 30 aprile 2020: «Sospensione di termini per adempimenti procedurali a carico di persone fisiche in ambito socio-assistenziale, in considerazione dell'emergenza epidemiologica covid-2019»**

La Giunta regionale con deliberazione n. 332/2020 ha disposto la sospensione fino al 31 luglio 2020 dei termini per gli adempimenti procedurali a carico di persone fisiche in ambito socioassistenziale, i quali sono stati individuati nelle precedenti deliberazioni e riportati nell'allegato alla deliberazione in oggetto.

**4.21. Deliberazione 341 del 5 maggio 2020: «Approvazione delle disposizioni per l'attuazione della misura "indennizzo a favore di studenti universitari titolari di un contratto di locazione o domiciliati presso strutture collettive pubbliche o private" di cui all'articolo 7 della legge regionale 5/2020. Prenotazione di spesa»**

Con la deliberazione n. 341/2020 la Giunta regionale ha approvato l'attuazione della misura «Indennizzo a favore di studenti universitari titolari di un contratto di locazione o domiciliati presso strutture collettive pubbliche o private»<sup>146</sup> ex art. 7, l.r. 5/2020<sup>147</sup>, stan-

<sup>145</sup> Art. 6: «(Disposizioni in materia di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione) 1. Considerata la necessità di contrastare gli effetti negativi sui soggetti meno abbienti dell'emergenza epidemiologica dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), la Giunta regionale è autorizzata a definire con propria deliberazione, previo parere favorevole della commissione consiliare competente, i requisiti, la misura, i criteri e le modalità, anche procedurali, per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 12 della legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nel rispetto dei vincoli previsti per l'accesso ai finanziamenti dello Stato e delle disponibilità già stanziare nel bilancio regionale».

<sup>146</sup> Deliberazione n. 341/2020, § 1.

<sup>147</sup> Art. 7: «(Indennizzo alle categorie prive di altre modalità di sostegno al reddito) 1. La Regione provvede all'integrazione delle misure previste agli articoli 27, 28, 29, 30, 38 e 96 del decreto-legge 18/2020, nei limiti degli stanziamenti di bilancio previsti al comma 7, disponendo un indennizzo a favore: a) dei lavoratori autonomi, anche esercitanti attività stagionale, non tenuti alla sospensione dell'attività disposta dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale); b) dei lavoratori dipendenti, compresi atipici e lavoro domestico, che non beneficiano di ammortizzatori sociali; c) collaboratori coordinati continuativi, di cui all'articolo 409 del Codice di procedura civile; d) i tirocinanti il cui tirocinio extracurricolare sia stato interrotto;

e) degli studenti universitari residenti in Valle d'Aosta e frequentanti atenei valdostani o situati al di fuori della Regione, titolari di regolare contratto di locazione o domiciliati presso strutture collettive pubbliche o private; f) dei liberi professionisti iscritti alle professioni ordinistiche ricompresi nell'allegato 1 e nell'allegato 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 di cui alla lettera a). 2. Sono destinatari di un indennizzo di 400 euro al mese, per i mesi di marzo e aprile 2020, i lavoratori autonomi titolari di una posizione previdenziale obbligatoria che, in base al proprio inquadramento previdenziale, non possono accedere a specifici istituti di tutela, quali gli ammortizzatori sociali, nonché i lavoratori dipendenti che non possono beneficiare di ammortizzatori sociali, il cui reddito lordo complessivo, al lordo dei redditi derivanti da attività di impresa o professione soggetti a regimi di tassazione sostitutiva e di redditi da fabbricati soggetti a cedolare secca, non sia superiore a 50.000 euro nell'anno di imposta 2018 o la cui situazione contabile, in caso

ziando per l'anno 2020 un importo pari a 200.000,00 euro<sup>148</sup>.

#### **4.22. Deliberazione 343 del 6 maggio 2020: «Istituzione e nomina di una cabina tecnica di regia con compiti di proposta e supporto per la gestione sanitaria regionale della fase 2 dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19. Prenotazione di spesa»**

La Giunta regionale, in vista della necessità di creare un piano di gestione per gli aspetti di gestione sanitaria e sociosanitaria durante la c.d. "Fase 2", con deliberazione n. 343/2020 ha istituito la "Cabina tecnica di regia" con il «*compiti di proposta e supporto per la gestione sanitaria regionale della Fase 2 dell'emergenza epidemiologica da covid-19*»<sup>149</sup> in ambito sanitario e sociosanitario.

La Giunta regionale ha individuato *ex* § 2<sup>150</sup> della deliberazione gli esperti che faranno parte della "Cabina tecnica di regia" prenotando una spesa pari a 15.000,00

*di nuove attività del 2019, sia aggiornata. Sono esclusi dall'indennizzo di cui al presente comma i soggetti titolari di redditi da pensione, reddito di cittadinanza e/o altre misure di sostegno al reddito, compreso l'indennizzo regionale per la sospensione dell'attività disposta dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 di cui alla lettera a). 3. Sono destinatari di un indennizzo di 200 euro al mese, per i mesi di marzo e aprile 2020, gli studenti universitari residenti in Valle d'Aosta che abbiano i requisiti previsti al comma 1, lettera e). Gli studenti frequentanti atenei valdostani devono, inoltre, risiedere in uno dei Comuni, elencati nella tabella A allegata alla presente legge, caratterizzati da una distanza eccessiva dall'ateneo frequentato o dall'indisponibilità di mezzi pubblici idonei a raggiungere l'ateneo stesso. 4. Le richieste degli indennizzi di cui al comma 2 devono contenere i seguenti dati autocertificati dal richiedente: a) dati anagrafici; b) categoria e numero di posizione previdenziale; c) codice ATECO; d) dichiarazione dei redditi o situazione contabile aggiornata; e) riferimenti bancari (codice IBAN) del beneficiario; f) dichiarazione sostitutiva per gli aiuti in "de minimis", con riferimento ai casi previsti ai commi 1, lettera a), e 2. 5. Le richieste degli indennizzi di cui al comma 3 devono contenere i seguenti dati autocertificati dal richiedente: a) dati anagrafici; b) dichiarazione dell'importo di locazione mensile ed estremi del contratto di locazione; c) riferimenti bancari (codice IBAN) del beneficiario; d) copia della quietanza del pagamento del canone del mese di riferimento. 6. La misura è concessa ai sensi del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis". 7. L'onere derivante dall'applicazione del presente articolo è determinato in euro 6.500.000 per l'anno 2020, di cui euro 6.300.000 (15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale - 03 Sostegno all'occupazione) e euro 200.000 (04 Istruzione e diritto allo studio - 04 Istruzione universitaria)».*

<sup>148</sup> Deliberazione n. 341/2020, § 2.

<sup>149</sup> Deliberazione n. 343/2020, § 1.

<sup>150</sup> Deliberazione n. 343/2020, § 2: «[...] di nominare quali componenti la cabina tecnica di regia: - il Prof. Renato BALDUZZI, docente universitario ed esperto di diritto costituzionale della salute e organizzazione sanitaria, già Ministro della salute, ai sensi dell'art. 11 della l.r. 18/1998; - il Prof. Fabrizio FAGGLANO, docente universitario ed esperto in ricerca nel campo della Sanità pubblica e dell'Epidemiologia, già presidente dell'Associazione Italiana di Epidemiologia, ai sensi dell'art. 11 della l.r. 18/1998; - il Coordinatore del Dipartimento Sanità e Salute dell'Assessorato competente, con funzioni di coordinamento; - la Dirigente della Struttura Programmazione socio sanitaria; - il Dirigente della Struttura di Igiene e sanità pubblica e veterinaria; - il Commissario straordinario dell'Azienda USL della Valle d'Aosta; - il Dirigente del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda USL della Valle d'Aosta; - il Coordinatore sanitario dell'Emergenza da COVID 19 in Valle d'Aosta; - il Presidente dell'Ordine dei Medici di Medicina Generale della Valle d'Aosta; - il Presidente della Fondazione Montagna Sicura; - un Dirigente medico, con specializzazione in malattie infettive, designato dall'Azienda USL Valle d'Aosta; - un Dirigente della Struttura semplice Centrale Operativa, soccorso sanitario e emergenza territoriale, designato dall'Azienda USL Valle d'Aosta; - un rappresentante tecnico designato dal Consiglio Permanente degli Enti Locali (CPEL) della Valle d'Aosta; - il Funzionario con Particolare Posizione Organizzativa della Struttura Programmazione socio-sanitaria regionale, con funzioni di segreteria scientifica e supporto tecnico; - il Collaboratore professionale sanitario infermiere Responsabile del personale infermieristico, ostetrico e assistenti sanitari dell'Area territoriale dell'Azienda USL della Valle d'Aosta, con funzioni di supporto tecnico».

€ sul bilancio 2020 per far fronte al compenso dovuto al Professor Fabrizio Faggiano<sup>151</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

Terminata la disamina dei provvedimenti adottati dalla Regione Valle d'Aosta si possono trarre alcune brevi conclusioni, in merito agli interventi normativi adottati per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

In primo luogo, come previsto dal d.l. n. 18/2020, la Regione Valle d'Aosta ha adottato, con le leggi regionali n.4/2020 e n.5/2020, le misure che si sono e si renderanno necessarie in futuro per far fronte alle difficoltà economica in cui sono incorse le famiglie e le imprese durante l'emergenza da Covid-19. In particolare, la Regione ha previsto e stanziato ingenti risorse finanziarie, favorendone soprattutto l'accesso al credito.

Con le ordinanze contingibili e urgenti, la Regione si è allineata alle prescrizioni previste dal Governo, predisponendo misure per limitare la libertà di spostamento dei suoi cittadini, confermando quanto disposto dal legislatore nazionale, senza così creare sostanziali differenze rispetto al territorio nazionale.

Importante è qui segnalare che la Regione Valle d'Aosta, essendo una Regione a forte presenza turistica, ha adottato un'ordinanza con la quale ha invitato i turisti e i non residenti a far rientro nella propria Regione di residenza. Le ragioni di tale ordinanza possono essere ritrovate nella volontà della Giunta regionale di non creare un sovraccarico sul sistema sanitario regionale.

Infine, con riferimento all'organizzazione dei pubblici uffici, all'attività amministrativa e alla fornitura dei servizi pubblici, la Regione ha sostanzialmente svolto una riorganizzazione dell'attività e dei suoi uffici al fine di garantire l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità.

---

<sup>151</sup> Deliberazione n. 343/2020, § 4-5.



# VENETO

PIER MARCO ROSA SALVA

## 1. Premessa

La Regione Veneto si è trovata molto presto, nella seconda metà di febbraio 2020 con l'esplosione del primo focolaio a Vò (PD), a dover affrontare l'emersione della crisi sanitaria tuttora in corso<sup>1</sup>. In particolare, dopo la deliberazione della situazione di emergenza del 31 gennaio da parte del Consiglio dei Ministri e subito a seguito dell'accertamento di due casi di contagio in tale Comune, il Presidente della Regione Veneto con decreto n. 23 del 21 febbraio 2020 ha attivato l'Unità di Crisi Regionale nell'ambito del sistema regionale di protezione civile e, subito dopo, con decreto n. 24 del 23 febbraio 2020 ha dichiarato lo stato di crisi ai fini dell'attivazione dell'intero sistema di protezione civile.

L'Amministrazione regionale, così, si è vista immediatamente costretta a far fronte a un'emergenza sanitaria inaspettata, sia attraverso l'implementazione di misure organizzative volte a consentire il tracciamento, il monitoraggio e la cura di un crescente numero di persone contagiate, sia attraverso l'adozione di specifiche misure di contenimento attuative e, spesso, integrative di quelle statali. Sotto questo ultimo profilo, dopo un'iniziale fase nell'ambito della quale il Presidente è limitato a intervenire nei procedimenti di concertazione Stato-Regioni preliminari all'adozione delle prime misure nazionali da parte del Governo, l'organo di vertice regionale ha iniziato a intervenire tramite una serie di ordinanze contingibili e urgenti, quasi sempre più restrittive rispetto a quelle statali<sup>2</sup>.

Gli interventi del Presidente della Regione Veneto sono proseguiti anche a seguito del superamento della fase acuta dell'emergenza, nel corso del progressivo riavvio delle attività economiche e sociali e durante la stagione estiva, sebbene con minore intensità. A tali misure si sono infine aggiunti anche specifici interventi legislativi del Consiglio regionale, a supporto del personale sanitario nonché delle imprese locali.

Nel corso del presente contributo sarà tracciata una sintetica ricostruzione degli interventi e delle iniziative posti in essere dalla Regione Veneto, sotto il profilo organizzativo (par. 2) e provvedimentale, nel corso della fase acuta dei contagi (par. 3-4) e nelle fasi successive (par. 5), come eventualmente integrati anche dagli inter-

---

<sup>1</sup> Sui casi accertati in Veneto si v. i bollettini dell'Azienda Zero su <https://www.azero.veneto.it/-/emergenza-coronavirus> nonché i dati del Dipartimento della Protezione Civile e dell'Istituto Superiore di Sanità, disponibili presso i rispettivi siti.

<sup>2</sup> Sulle misure adottate dalle altre Regioni si v., oltre ai contributi del presente volume, S. MALLARDO (a cura di), *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismi.it*. Si v. altresì lo speciale dell'Osservatorio sulle Fonti, al link <https://www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19>, nonché il dossier di C. DRIGO, A. MORELLI (a cura di), *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21 aprile 2020.

venti di alcuni Comuni (par. 6), per svolgere in conclusione talune brevi riflessioni sul metodo applicato dall'Amministrazione regionale per fronteggiare l'emergenza (par. 7).

## **2. L'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni regionali nell'emergenza**

Sotto il profilo organizzativo, la Regione Veneto, già agli albori dell'emergenza, il 30 gennaio 2020, ha istituito una Task force regionale per «*la definizione di misure di prevenzione e controllo dell'epidemia di Coronavirus*», nell'ambito del Gruppo Operativo Risposta Rapida Regionale (GORR), modello organizzativo strutturato di gestione delle emergenze di sanità pubblica, previsto sin dal 2013 per la gestione delle situazioni emergenziali, con particolare riferimento all'eventualità di malattie infettive diffuse<sup>3</sup>.

In seguito, subito dopo l'identificazione di due casi di contagio da Sars-CoV-2 (o Covid-19, dall'acronimo di *COroNaVirus Disease 19*) a Vò, la Regione ha attivato il Sistema Regionale di Protezione civile: con decreto del Presidente n. 23 del 21 febbraio 2020 è stata in particolare attivata l'Unità di Crisi Regionale e, due giorni dopo, quando i contagi erano oltre una ventina, con decreto n. 23 del 23 febbraio 2020 è stato dichiarato lo stato di crisi. Con d.g.r. n. 269 del 13 marzo 2020 è stato inoltre costituito il Comitato scientifico COVID-2019 al fine di assicurare ulteriore supporto al Presidente e alla Giunta regionale in merito a scelte e azioni da porre in essere per il superamento dell'emergenza.

La Regione ha così delineato e attivato una struttura di gestione dell'emergenza, per guidare e coordinare le attività delle varie aziende sanitarie nonché per assicurarsi il più solido supporto tecnico-scientifico possibile nella decisione delle misure da adottare, sia in termini di attività sanitaria che di limitazione delle forme di assembramento, ove il sacrificio di molte libertà individuali imponeva le più attente valutazioni.

Al fine poi di evitare che i contagi si propagassero tramite gli asintomatici, la Regione, attraverso una collaborazione anche con le istituzioni universitarie, con d.g.r. del 17 marzo 2020, n. 344, ha deliberato il Piano «*Epidemia Covid 19. Interventi Urgenti di Sanità Pubblica*», volto a disporre una serie molto ampia di test per individuare i soggetti positivi «*paucisintomatici ed asintomatici*» e quindi allargare il più possibile l'isolamento domiciliare fiduciario anche a coloro venuti in contatto con i soggetti positivi: è stato previsto, in particolare, lo svolgimento di tamponi nei confronti di varie categorie di soggetti, come coloro potenzialmente collegati ad un cluster o esposti a contagio, i dipendenti del servizio sanitario regionale, i farmaci-

---

<sup>3</sup> Si. v. il d.d.r. del 5 giugno 2013, n. 14, che ha istituito il GORR attribuendogli il compito di assicurare una risposta tempestiva in caso di minacce alla sanità pubblica di dimensione regionale, con particolare riguardo alle malattie infettive, la sussistenza di reti di sorveglianza dedicate e, nel caso di eventi epidemici, un approccio coordinato di investigazione, controllo e comunicazione nonché di supportare le aziende sanitarie nell'attività di gestione di preparazione, verificando l'applicabilità dei piani e delle procedure operative.

sti nonché alcune categorie di lavoratori dei servizi essenziali (dalle forze dell'ordine, ai vigili del fuoco agli addetti alle casse dei centri commerciali). Per ogni caso sospetto, probabile e confermato il piano prevedeva un'inchiesta epidemiologica nonché l'applicazione, per tutti i contatti individuati, delle misure della quarantena (per i sintomatici) e dell'isolamento domiciliare fiduciario (per gli asintomatici).

In seguito, con le d.g.r. n. 552 e n. 568 del 5 maggio 2020 è stato rispettivamente previsto, da un lato, un «*Piano emergenziale ospedaliero di preparazione e risposta ad eventi epidemici*», volto a definire la risposta del sistema ospedaliero in caso di emergenza, e, dall'altro lato, al fine di garantire la continuità assistenziale privilegiando la permanenza degli assistiti presso il loro domicilio, sono stati attivati vari servizi di telemedicina, erogabili a distanza.

Per garantire, poi, l'espletamento in condizione di sicurezza delle attività consentite nonostante le limitazioni applicate nel corso dell'emergenza e, poi, nella prospettiva di una sicura progressiva riapertura generale di tutte le attività, è stato elaborato - e costantemente aggiornato - un protocollo avente a oggetto «*Indicazioni operative per la tutela della salute negli ambienti di lavoro non sanitari*» nonché un «*Progetto Pilota per la riapertura delle attività produttive*», finalizzato a supportare le aziende nella gestione della successiva "Fase 2". A tale primo modello (sanitario, organizzativo e informativo) per il riavvio delle attività, sono poi susseguiti e si sono aggiunti i protocolli e le linee guida progressivamente adottati a livello statale e/o regionale a fronte del progressivo riavvio delle attività economiche e sociali e dell'evoluzione della situazione<sup>4</sup>.

Le principali misure volte a contenere l'epidemia sono state per il resto adottate, come subito si vedrà, principalmente dal Presidente della Regione tramite ordinanze contingibili e urgenti. La Giunta regionale, dal canto suo, ha continuato con varie modalità la propria attività, approvando anche un apposito regolamento, con d.g.r. n. 5 del 23 giugno 2020, per la disciplina dello svolgimento delle proprie sedute in modalità telematica.

Il Consiglio Regionale, a sua volta, ha progressivamente riorganizzato la propria attività e svolto una funzione di vigilanza e controllo. In particolare, dopo la seduta del 18 febbraio, svolta ordinariamente, il Consiglio ha iniziato a lavorare in remoto, sulla base della deliberazione dell'ufficio di presidenza del 24 marzo 2020, n. 24, con cui è stato deciso lo svolgimento in modalità telematica delle sedute tramite la piattaforma Cisco Webex Meeting. Da allora, mentre il Presidente del Consiglio ha condotto i lavori presso la sede a Palazzo Ferro-Fini a Venezia, i consiglieri hanno partecipato esclusivamente con modalità telematica.

Con questa modalità si sono svolte le sedute a partire dal 31 marzo, nell'ambito della quale gli Assessori alla sanità e alla protezione civile hanno aggiornato il Con-

---

<sup>4</sup> Varie misure organizzative sono state poi adottate anche con d.g.r. n. 782 del 16 giugno 2020, in attuazione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, poi convertito in l. 17 luglio 2020, n. 77, con potenziamento tra l'altro dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie.



siglio sullo stato e sulla gestione dell'emergenza (il Presidente era contestualmente impegnato in altro collegamento nell'ambito della Conferenza delle Regioni). In forma telematica si sono poi svolte altresì le sedute del 7, 21, 24 e 27 aprile nonché del 12 maggio, nell'ambito delle quali riprendeva tra l'altro l'attività legislativa, con l'approvazione delle prime proposte di legge da remoto (l.r. n. 10/2020 e n. 11/2020).

Dal 19 maggio 2020, invece, le sedute si sono svolte in modalità telematica mista, con la presenza in sede di una parte dei consiglieri, come previsto dalla delibera dell'ufficio di presidenza del 7 maggio 2020, n. 36 (poi modificata dalla delibera n. 38 del 19 maggio 2020). Si sono svolte in questa modalità mista anche le sedute del 26-27-28 maggio, nel corso delle quali veniva altresì istituita una «*Commissione speciale d'inchiesta sulla gestione delle RSA e delle case di riposo per anziani in relazione alla pandemia da Sars-Cov-2*»<sup>5</sup>, nonché quelle del 16, 23-24, 30 giugno e 7 luglio.

Dal 14 luglio le sedute si sono ordinariamente svolte in presenza in Aula consiliare presso Palazzo Ferro-Fini.

Sempre nell'ambito della fase di riavvio delle attività e in vista della c.d. fase 3, la Giunta regionale con deliberazione n. 1103 del 6 agosto 2020 ha approvato il piano «*Emergenza COVID-19 – Piano emergenziale per l'autunno 2020*», al fine di adeguare il sistema assistenziale allo scenario pandemico, prevedendo interventi specifici con riferimento all'assistenza ospedaliera e all'accesso al pronto soccorso, al potenziamento dei laboratori di microbiologia e all'adozione da parte di Pronto Soccorso, RSA e Medici di Medicina Generale di test rapidi, capaci di fornire un risultato nel giro di minuti per lo screening del virus. Con d.g.r. n. 1104 del medesimo 6 agosto 2020, è stato approvato poi approvato anche il «*nuovo piano 'Emergenza COVID-19 – Fase 3 – Aggiornamento delle Azioni del Piano di Sanità Pubblica e dell'Effettuazione dei Test Diagnostici e di Screening' e contestuale modifica della D.G.R. n. 344 del 17/03/2020*», il quale prevede una serie di misure volte a rafforzare il *contact tracing*, aggiorna le indicazioni sullo screening per alcune categorie di persone (es. coloro che assistono i disabili) e avvia uno studio di un sistema di *early warning* da attivare in vista della stagione autunnale, al fine di intercettare il più precocemente possibile nuovi casi in contesti vulnerabili e ricostruire subito tutte le possibili catene di contagio<sup>6</sup>. La realizzazione del piano è stata rimessa ai Dipartimenti di Pre-

---

<sup>5</sup> Cfr. la d.c.r. 28 maggio 2020, n. 57.

<sup>6</sup> Il piano si focalizza sul *contact tracing* e sulla gestione dei contatti, delineando modalità e criteri per l'effettuazione dei test e la gestione dei casi positivi e loro contatti, in particolare raccomandando l'esecuzione di saggi diagnostici o test sierologici rapidi con finalità di screening nei seguenti casi: A. pazienti che accedono al Pronto Soccorso, o agli ambulatori dei Medici di Medicina Generale e dei Pediatri di Libera Scelta, in presenza di segni e/o sintomi sospetti per COVID-19, nonché per tutti i pazienti in previsione dei ricoveri programmati; B. ospiti e operatori a diretto contatto con gli ospiti di strutture residenziali extraospedaliere per anziani e/o non autosufficienti, con particolare attenzione nel caso di operatori che hanno transitato o soggiornato (o che comunque si sono recati) all'estero nei 14 giorni precedenti, indipendentemente dalla durata e dalla motivazione del soggiorno; C. operatori sanitari impiegati presso le strutture del servizio sanitario regionale, con particolare attenzione nel caso di operatori che prestano servizio presso strutture ospedaliere ed extraospedaliere (hospice, ospedale di comunità, URT) e che hanno transitato o soggiornato (o che comunque si sono recati) all'estero

venzione delle Aziende ULSS del Veneto, con il supporto dell'Azienda Ospedaliera Università di Padova e del Comitato regionale della Croce Rossa Italiana, sotto il coordinamento della Direzione Prevenzione, Sicurezza Alimentare, Veterinaria della Regione Veneto. Nell'esecuzione del piano un ruolo fondamentale è svolto (ed è stato svolto) dal Servizio di Igiene e Sanità Pubblica (SISP) del Dipartimento di Prevenzione di ogni azienda sanitaria, il quale deve essere informato di ogni caso sospetto in vista dell'adozione di tutte le opportune azioni di sanità pubblica.

### 3. Le fasi iniziali dell'emergenza: la concertazione Stato-Regione Veneto

Le prime misure di contenimento dei contagi applicate in Veneto sono state adottate da organi statali previa intesa o di concerto con la Regione.

A pochi giorni dal verificarsi dei primi due casi, infatti, nel momento in cui sono stati registrati 25 contagi tra i Comuni di Vò (PD) e Mira (VE), il Ministro della Salute, d'intesa con il Presidente della Regione Veneto, ha applicato le prime limitazioni con ordinanza contingibile e urgente del 23 febbraio 2020<sup>7</sup>, ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1978, dell'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 e dell'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000. Alla stregua dell'ordinanza – che non appare chiarissima in ordine all'organo dal quale promanano le limitazioni – il «*Presidente della Regione dispone[va] l'adozione di straordinarie misure per il contenimento adeguato per contrastare l'evolversi della situazione epidemiologica*» (art. 1): tra queste, la sospensione di manifestazioni, iniziative, eventi e ogni forma di aggregazione in luogo pubblico o privato, la chiusura delle scuole e delle università, la chiusura dei musei e la sospensione di ogni viaggio di istruzione. Veniva altresì previsto l'obbligo, da parte di coloro che entravano nel Veneto da zone a rischio epidemiologico, di comunicare l'ingresso all'azienda sanitaria competente per territorio a fini dell'applicazione della misura della «*permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva*». La validità delle misure era temporaneamente limitata sino al 1° marzo 2020.

In seguito, dopo l'adozione del d.l. n. 6/2020, il Presidente della Regione è stato sentito dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito delle fasi preliminari all'emanazione dei d.P.C.M. contenenti le prime specifiche misure di contenimento dei contagi da applicarsi in Veneto. Ciò ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legge, laddove imponeva al Presidente del Consiglio dei Ministri di sentire i Presidenti delle Regioni interessate, ovvero di coinvolgere le Regioni tramite una forma di consultazione debole, che pare sostanziarsi in un parere obbligatorio ma non

---

nei 14 giorni precedenti, indipendentemente dalla durata e dalla motivazione del soggiorno all'estero; D. personale direttamente coinvolto nell'assistenza continuativa delle persone affette da disabilità sensoriali, psichiche e intellettive; E. ospiti ed operatori dei centri di accoglienza per migranti; F. soggetti che fanno ingresso nel territorio della Regione del Veneto e che nei 14 giorni precedenti hanno transitato o soggiornato (o che comunque si sono recati) all'estero rientranti in categorie espressamente elencate; G. gruppi target di popolazione che rivestono un particolare interesse epidemiologico per la realtà locale, su valutazione dell'Azienda ULSS. Al piano, come si vedrà *infra* (v. par. 5.1) è stata data attuazione anche con ordinanza del Presidente della Giunta regionale n. 84 del 13 agosto 2020.

<sup>7</sup> Il 23 febbraio erano altresì emanate le medesime ordinanze per le Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte. Il 24 febbraio un'ulteriore ordinanza era adottata per la Regione Liguria.

vincolante<sup>8</sup>.

Così, il 23 febbraio il Presidente della Regione è stato sentito in vista dell'adozione del d.P.C.M. del 23 febbraio 2020, con cui il Comune di Vò è stato dichiarato "zona rossa" ed è stato previsto, tra l'altro, il divieto di allontanamento di «*tutti gli individui comunque ivi presenti*» nonché di ingresso da parte di altri soggetti, la sospensione di eventi, attività di istruzione e formazione, degli uffici pubblici e delle attività commerciali, ad eccezione di quelle essenziali e di pubblica utilità, secondo le modalità specificate dal Prefetto (cfr. l'art. 1).

Il Presidente della Regione ha partecipato attivamente anche nell'ambito dei procedimenti volti all'adozione del d.P.C.M. del 25 febbraio 2020, con il quale sono state precisate e confermate le misure adottate tra l'altro con l'ordinanza del Ministro della Salute del 22 febbraio, nonché del d.P.C.M. del 1° marzo 2020, con cui, oltre a essere confermate le limitazioni per il Comune di Vò, sono state previste ulteriori restrizioni per l'intero territorio regionale, relative anche all'accesso a bar e ristoranti (servizio solo ai tavoli e distanza tra persone di almeno 1 metro).

Il Presidente della Regione è intervenuto direttamente, insistendo per l'adozione di misure più stringenti, anche nell'ambito del procedimento volto all'adozione del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020, con cui le Province di Venezia, Padova e Treviso sono state interamente contingentate, con limitazione degli spostamenti in entrata e in uscita nonché anche all'interno delle stesse salvo che per esigenze lavorative, di necessità o di salute.

Successivamente, dopo che con il d.P.C.M. del 9 marzo 2020 il lockdown è stato esteso all'Italia intera, il Presidente della Regione è stato coinvolto nell'ambito dei procedimenti volti all'emanazione del d.P.C.M. nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ove le posizioni delle varie Regioni venivano poi sintetizzate ed espresse dal Presidente della Conferenza<sup>9</sup>.

Da allora, il Presidente della Regione Veneto, pur attivandosi costantemente per ottenere da parte del Governo l'adozione delle misure ritenute di volta in volta più idonee per far fronte alla situazione di emergenza sanitaria e, poi, anche di quella economica, ha progressivamente adottato una serie di provvedimenti specifici di carattere regionale, integrativi delle misure statali.

#### **4. Le ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Regione Veneto**

---

<sup>8</sup> Sul rapporto Stato-Regioni nell'emergenza si v. le prime considerazioni di F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19 n. 1, 2020, per il quale la forma di consultazione preventiva delle Regioni nel procedimento di adozione dei d.P.C.M. sembra appunto corrispondere ad un parere obbligatorio. Per una critica nei confronti del modo in cui il Governo si è relazionato con le Regioni si v. E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, disponibile su <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 6/2020, convertito in l. n. 13/2020, il Presidente del Consiglio dei Ministri era infatti tenuto a sentire il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome nel caso di misure da applicare all'intero territorio nazionale. Analoga forma di coinvolgimento delle Regioni è stata prevista poi dall'art. 2 del d.l. n. 19/2020, che ha abrogato e sostituito il d.l. 6/2020, reiterando dunque una forma di consultazione debole delle autonomie regionali.

## **nella fase acuta dell'emergenza**

Molte sono le ordinanze contingibili e urgenti adottate, a più riprese, dal Presidente della Regione Veneto nel corso della fase acuta dell'emergenza sanitaria. Esse hanno avuto a oggetto il trasporto pubblico locale (par. 4.1), la gestione dei rifiuti (par. 4.2.) e, in particolare, le limitazioni degli assembramenti (par. 4.3), perseguite anche tramite limitazioni alle attività commerciali.

### **4.1 Limitazioni del trasporto pubblico**

I primi specifici interventi regionali sono stati adottati in materia di trasporto locale, sulla base di quanto previsto dall'art. 3 del d.l. 6/2020, a seguito dell'estensione delle misure di contenimento a livello nazionale disposta con il d.P.C.M. dell'8 marzo 2020.

In particolare, con l'ordinanza n. 28 del 12 marzo 2020 è stata disposta una rimodulazione dei servizi di trasporto ferroviario e contestualmente imposta l'adozione di adeguate misure di distanziamento di personale e utenti nei convogli nonché la sanificazione dei mezzi (peraltro già prevista sin dal 27 febbraio 2020, quando la Regione con nota n. 94914 aveva disposto la disinfezione giornaliera di tutti i mezzi di trasporto pubblico locale).

Con l'ordinanza n. 29 del medesimo 12 marzo sono state disposte analoghe misure per quanto riguarda il trasporto pubblico locale su gomma e su acqua.

Ulteriori misure per i taxi e i noleggi con conducente e altre forme di trasporto pubblico non di linea sono state poi disposte con ordinanza n. 30 del 18 marzo 2020, e ciò anche ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.P.C.M. dell'11 marzo 2020, che rimetteva alle Regioni la programmazione dei servizi erogati dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea.

L'efficacia temporale di tali misure, inizialmente prevista fino al 25 marzo 2020, è stata poi progressivamente prorogata sino al 3 aprile con l'ordinanza n. 34 del 24 marzo 2020, quindi fino al 13 aprile con ordinanza n. 36 del 2 aprile 2020 e, infine, fino al 3 maggio con ordinanza n. 40 del 13 aprile 2020.

Ulteriori misure sono state adottate nel corso dell'emergenza, con efficacia estesa fino al 3 maggio, anche per l'utilizzo delle varie forme di trasporto pubblico. Da un lato, con ordinanza n. 39 del 6 aprile 2020 è stato previsto: l'obbligo in capo a passeggeri e personale di indossare mascherine e guanti a bordo dei mezzi; l'adozione di misure idonee ad evitare assembramenti; la sanificazione in particolare di maniglie, porte e degli appositi sostegni dei passeggeri.

Dall'altro lato, con l'ordinanza n. 40 del 13 aprile 2020, avente a oggetto l'ultima proroga di tutte le misure, è stato altresì specificato l'obbligo di ridurre il numero di passeggeri presenti sui mezzi.

### **4.2 Gestione dei rifiuti**

La Regione Veneto, a seguito delle indicazioni fornite in particolare dall'Istituto Superiore di Sanità il 12 marzo, è intervenuta adottando specifiche previsioni per la gestione: (i) dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo prodotti dalle struttu-

re sanitarie regionali; (ii) dei rifiuti domestici provenienti da abitazione ove fossero presenti soggetti positivi al tampone, posti in isolamento o in quarantena obbligatoria.

Con ordinanza n. 32 del 19 marzo è stato così consentito lo smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo raccolti presso le strutture sanitarie, che non possano essere gestiti nell'ambito dei contratti di appalto in essere, presso appositi inceneritori a Padova e Schio. In aggiunta, è stata prevista la sospensione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani nelle aree dichiarate focolaio dell'infezione da parte del Dipartimento regionale della Protezione civile e per le utenze domestiche ove soggiornano soggetti positivi al tampone, in deroga al regolamento per l'erogazione del servizio integrato di raccolta dei rifiuti urbani.

Il Presidente della Regione si è poi trovato costretto a intervenire nuovamente in materia con l'ordinanza n. 41 del 15 aprile 2020, ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, per adottare misure urgenti necessarie a far fronte, con iniziative di carattere straordinario, alle criticità emerse nella gestione dei rifiuti, in particolare degli imballaggi, a causa della chiusura di molte destinazioni delle frazioni non riciclabili nonché anche delle attività produttive che utilizzano i prodotti del riciclo. È stata così prevista per il periodo emergenziale (e comunque per sei mesi) l'estensione del 20% delle capacità di stoccaggio degli impianti autorizzati alla messa in riserva nonché di deposito preliminare e sono state dilatate le tempistiche del deposito temporaneo.

### 4.3 Interventi in materia di commercio e assembramento di persone

Le misure più incisive sono stata adottate dalla Regione Veneto, con l'aggravarsi dell'emergenza, per prevenire l'assembramento di persone, non solo nei luoghi pubblici e aperti al pubblico, ma anche in quelli privati, attraverso un rafforzamento delle limitazioni già previste a livello statale dai d.P.C.M. che si sono susseguiti nel tempo.

Con ordinanza del Presidente n. 33 del 20 marzo 2020 è stata così disposta: (i) la chiusura di parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico; (ii) la limitazione degli spostamenti a piedi e con la bicicletta (e altri mezzi analoghi) ai soli casi consentiti dai d.P.C.M. statali, con la specificazione che nei casi di uscita per attività motoria o per l'accompagnamento dell'animale domestico la persona era obbligata *«a rimanere nelle immediate vicinanze della residenza o dimora e comunque a distanza non superiore a 200 metri, con obbligo di documentazione agli organi di controllo del luogo di residenza o dimora»*; (iii) la chiusura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande posti nelle aree di servizio situate in tratti che attraversano centri abitati, restando invece aperti quelli situati lungo tratte autostradali o extraurbane principali (in quest'ultimo caso solo dalle ore 6 alle 18; (iv) la chiusura anche degli alimentari di qualsiasi dimensione la domenica, ferma restando invece l'apertura di farmacie, parafarmacie ed edicole; (v) l'obbligo per il resto di limitare l'accesso agli esercizi aperti per *«approvvigionarsi del necessario [...] ad un solo componente del nucleo familiare, salvo comprovati motivi di assistenza di altre persone»*.

Tali misure sono state adottate ai sensi dell'art. 32, l. 833/1978, richiamando altresì non solo le specifiche previsioni di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del d.l. n. 6/2020, convertito in l. n. 13/2020, ma anche gli artt. 117 del d.lgs. n. 112/1998 e 48 del d.l. n. 18/2020, con una cospicua motivazione a supporto di ciascuna di esse, la quale evidenziava la ritenuta insufficienza delle misure statali adottate allo scopo di prevenire assembramenti nelle aree verdi e nei negozi e la necessità di limitare altresì l'attività motoria o sportiva, pur se ritenuta *«apprezzabile anche sotto il profilo della tutela della salute individuale»*. Sotto quest'ultimo profilo, è da segnalare l'attenzione della Regione, nella modulazione delle misure, verso eventuali pronunce della Giustizia amministrativa, che ove rilevanti venivano esaminate e richiamate in motivazione: così, proprio sotto il profilo dell'attività motoria, veniva richiamato il decreto del Presidente del T.A.R. di Napoli del 18 marzo 2020, n. 416, laddove rigettava l'istanza cautelare di sospensione monocratica della decisione del Presidente della Regione Campania di non consentire l'attività sportiva all'aperto<sup>10</sup>.

Successivamente, rilevato come il numero dei contagi fosse ancora in crescita secondo un trend consolidato e ritenendo necessario rafforzare le limitazioni già adottate, il Presidente della Regione Veneto, alla luce anche delle sopraggiunte previsioni di cui all'art. 3 del d.l. n. 19/2020<sup>11</sup>, con ordinanza n. 37 del 3 aprile da un lato ha prorogato fino al 13 aprile 2020 le precedenti misure limitative e, dall'altro lato, ha vietato: (i) i mercati all'aperto e al chiuso salvo nei Comuni ove il Sindaco avesse previsto un piano avente a oggetto la loro perimetrazione, l'individuazione di un unico varco di accesso e un unico varco di uscita (separati), dei controlli sul rispetto delle misure e delle distanze sociali nonché l'obbligo per tutti di indossare mascherine e guanti; (ii) la vendita di prodotti florovivaistici e simili, salva la consegna a domicilio e l'attività di manutenzione di aree verdi, pubbliche e private per interventi di urgenza; (iii) l'accesso a esercizi commerciali anche all'aperto senza guanti e mascherine.

Anche nell'ambito di questa ordinanza, il Presidente della Regione supporta l'esercizio del potere tramite una motivazione articolata, che non si sottrae a una ricostruzione del quadro normativo multilivello stratificatosi nel corso dell'emergenza, anche con riferimenti a norme di rango costituzionale<sup>12</sup>. Non solo, il Presidente richiama in motivazione altresì le proposte formulate al Governo in

---

<sup>10</sup> T.A.R. Campania, Napoli, (Sezione I), decreto del 18 marzo 2020, n. 416. Si segnala in merito anche T.A.R. Sicilia, Palermo, (I Sezione), decreto del 17 aprile 2020, n. 458, che non ha sospeso l'ordinanza del Presidente della Regione Sicilia ove reiterava il divieto di ogni attività motoria all'aperto, anche in forma individuale.

<sup>11</sup> L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 19/2020 manteneva fermo il potere delle Regioni di adottare ordinanze contingibili ed urgenti, nel caso di aggravamento del rischio sanitario e purché contenenti misure più restrittive rispetto a quelle statali.

<sup>12</sup> A riprova della permanenza del potere di adottare ulteriori ordinanze il Presidente evidenzia come *«la normativa speciale in materia di emergenza epidemiologica Covi-1' si espone a dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 3 e 32 Cost. laddove interpretata come preclusiva dell'utilizzo dei poteri previsti da norme vigenti in funzione ulteriormente cautelativa rispetto a norme statali [pur] nei limiti già evidenziati»*.

ordine agli schemi di d.P.C.M. esaminati in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e, rilevando che non erano state accolte, ribadisce la necessità di darvi comunque applicazione a livello regionale.

L'apertura dei negozi di vendita di generi alimentari è stata poi chiusa specificatamente, con l'ulteriore ordinanza n. 38 del 4 aprile, non solo domenica 5 aprile ma anche domenica 12 e lunedì 13 aprile, per evitare uscite e assembramenti nel fine settimana pasquale.

È stata poi adottata l'ordinanza n. 40 del 13 aprile, con cui la Regione, da un lato ha prorogato come visto le ordinanze in materia di trasporto pubblico locale e, dall'altro lato, ha riapplicato, specificandole, le precedenti misure limitative, prevedendo, tra l'altro: (i) la chiusura degli alimentari le domeniche, il 25 aprile e 1° maggio; (ii) l'obbligo di utilizzare negli spostamenti all'esterno della proprietà privata «*mascherine o ogni altro idoneo dispositivo per la copertura di naso e bocca, nonché guanti o gel o altra soluzione igienizzante [...]*»; (iii) l'obbligo di uscite esclusivamente individuali, salvo l'accompagnamento determinato da esigenze di necessità o salute, o qualora si tratti di accompagnamento di disabili e minori di 14 anni, con l'obbligo di un distanziamento sociale di due metri; (iv) la possibilità di svolgere attività motoria individuale purché in prossimità della propria abitazione; (v) la possibilità di esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, se svolta esclusivamente mediante consegna a domicilio; (vi) l'adozione delle misure di prevenzione concordate tra le parti sociali ai sensi del d.P.C.M. 11 marzo 2020 nelle attività produttive, industriali e di commercio ammesse nonché nell'erogazione dei servizi; (vii) l'apertura dei negozi di vestiti per bambini e neonati nonché di librerie e cartolerie, due giorni alla settimana esclusi i festivi e prefestivi.

Anche in tale ultimo caso, nella motivazione dei provvedimenti non solo sono stati richiamati i dati forniti dall'Azienda Zero del Servizio sanitario regionale in termini di contagio, ma la Regione ha altresì dato atto di aver considerato il decreto del Presidente del T.A.R. Friuli Venezia Giulia del 10 aprile 2020 n. 31, il quale aveva rigettato un'istanza cautelare, in relazione alla chiusura domenicale dei negozi alimentari, in considerazione della sussistenza di «*indubitabili ed evidenti presupposti di necessità e urgenza in materia sanitaria*», fondati su una «*valutazione meritale della competente autorità sanitaria, che si basa sulle attuali conoscenze e sullo stato attuale della ricerca scientifica*»<sup>13</sup>. Decreto che a sua volta richiamava il Consiglio di Stato, laddove aveva già avuto modo di evidenziare come «*per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in*

---

<sup>13</sup> T.A.R. Friuli Venezia Giulia (I Sezione), decreto del 10 aprile 2020, n. 31, ove si evidenzia tra l'altro come «*la contestata chiusura domenicale dei negozi alimentari risponda alla difficile necessità di tener conto anche delle esigenze della salute dei lavoratori interessati. Chiamati eccezionalmente a svolgere un servizio di pubblica necessità*». Sulla legittimità delle misure di limitazione degli approvvigionamenti alimentari si segnalano anche T.A.R. Sardegna, (I Sezione), decreto del 7 aprile 2020, n. 122, confermato da Cons. St., (III Sezione), decreto del 17 aprile 2020, n. 2028.

*pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo»<sup>14</sup>.*

Alla luce di tali considerazioni, a seguito dell'inversione della curva dei contagi e a fronte del progressivo miglioramento della situazione epidemiologica, nell'attesa dei provvedimenti statali di allentamento delle restrizioni con riavvio delle attività economiche, con ordinanza n. 42 del 24 aprile 2020, il Presidente della Regione Veneto ha infine tra l'altro: (i) consentito la vendita di cibo da asporto; (ii) generalizzato l'apertura di librerie e cartolerie nonché la vendita di vestiti per bambini nel corso della settimana; (iii) consentito per le opere pubbliche lo svolgimento di lavori riconducibili a talune categorie (OG 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 21 e 23); (iv) consentito gli interventi edilizi in regime di comunicazione o comunicazione asseverata ai sensi degli artt. 6 e 6.bis del d.p.r. n. 380/2001; (v) consentito la coltivazione di terreno agricolo per autoconsumo, anche all'interno di orti urbani e comunali; (vi) consentito l'apertura delle fiorerie; (vii) consentito lo svolgimento delle attività artigianali nautiche laddove consistenti in interventi su imbarcazioni da diporto; (viii) consentito l'accesso ai cimiteri.

Infine, con ordinanza n. 43 del 27 aprile 2020, in vista dell'ormai imminente avvio della fase 2, è stato: (i) consentito lo spostamento per attività motoria e all'aperto in tutto il territorio comunale di residenza o dimora; (ii) consentito il raggiungimento delle seconde case di proprietà anche in comuni diversi per l'eventuale svolgimento di urgenti riparazioni; (iii) prevista l'applicazione del nuovo protocollo per gli ambienti di lavoro del 24 aprile 2020 e (iv) ribadito l'obbligo del distanziamento interpersonale di 1 m. nonché di utilizzo della mascherina e guanti (o uso di liquido igienizzante). Tali misure, al pari delle altre, sono rimaste in vigore fino al 3 maggio.

## **5. I provvedimenti regionali nelle successive fasi dell'emergenza**

Il Presidente della Regione Veneto ha continuato ad adottare apposite ordinanze contingibili ed urgenti anche nel corso della c.d. "fase 2" dell'emergenza, dopo che il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il decreto del 26 aprile 2020, ha iniziato ad allentare le misure restrittive a partire dal 4 maggio, ampliando la libertà di circolazione e progressivamente consentendo la ripresa delle attività economiche e sociali, nonché nell'attuale "fase 3". Il Consiglio regionale ha continuato a svolgere una funzione di vigilanza e controllo, intervenendo solo limitatamente tramite l'esercizio della propria funzione legislativa.

### **5.1 Riavvio delle attività e misure di contenimento**

Il Presidente della Regione è innanzitutto intervenuto facendo seguito al predetto d.P.C.M. del 26 aprile 2020, avente efficacia fino al 17 maggio, il quale come noto consentiva gli spostamenti nell'ambito del territorio regionale per ragioni di

---

<sup>14</sup> Cons. St., (III Sezione) decreto del 30 marzo 2020, n. 1553; in termini analoghi anche Cons. St. (I Sezione) parere del 7 aprile 2020, n. 735.



necessità (tra cui figurava l'incontro dei congiunti), salute e lavoro, limitando invece gli spostamenti tra regioni alle sole comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o sanitarie, ferme restando molte delle altre limitazioni in essere, in parte specificate e adattate al miglioramento della situazione epidemiologica. Così, con l'ordinanza n. 44 del 3 maggio 2020, poi sostituita e integrata con ordinanza n. 46 del 4 maggio 2020, il Presidente pur ribadendo da un lato le precedenti limitazioni adottate a livello regionale, in particolare in tema utilizzo di mascherine e guanti nonché di precauzioni per gli esercizi commerciali (es. accesso di un solo componente di ciascun nucleo familiare), ha specificato come le visite a congiunti, come previste a livello statale, fossero consentite se «*riguardanti il coniuge, il partner convivente, il partner delle unioni civili, le persone che sono legate da uno stabile legame affettivo, i parenti fino al senso grado [...] e gli affini fino al quarto grado [...]*». Con ciò chiarendo la portata del termine, utilizzato in maniera generica dalla normativa statale e foriero di non pochi dubbi interpretativi, suscettibili tra l'altro di determinare gravi discriminazioni nell'applicazione della previsione.

In seguito, dopo che con il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, successivamente convertito in l. 14 luglio 2020, n. 74, e il conseguente d.P.C.M. 17 maggio 2020, sono state nuovamente rimodulate e ridotte a partire dal 18 maggio le misure limitative, con riapertura delle attività economiche, produttive e sociali, salvo ancora talune limitazioni, e in vista anche della rimozione dei limiti agli spostamenti interregionali a partire dal 3 giugno, con ordinanza n. 48 del 17 maggio 2020 sono state nuovamente delineate le misure di prevenzione da applicarsi fino al 2 giugno. È stato, in particolare: (i) confermato l'obbligo di utilizzo di mascherina; (ii) precisata la possibilità di spostamento nel territorio regionale e relativi limiti; (iii) espressamente consentita la possibilità di prosecuzione di tutte le attività economiche nel rispetto dei protocolli allegati al d.P.C.M. del 26 aprile, con l'obbligo per talune tipologie di attività (ristorazione, stabilimenti balneari, strutture ricettive, rifugi alpini, etc.) di rispettare altresì le linee guida allegate, approvate dalla Conferenza delle Regioni il 16 maggio; (iv) confermata la sospensione di talune attività, come centri termali, centri culturali, sale giochi, discoteche e parchi divertimento. Con ordinanza n. 50 del 23 maggio 2020 è stata espressamente consentita la riapertura, dal 25 maggio, di ulteriori l'attività, tra cui (i) il noleggio pubblico e privato di auto, i parchi gioco per bambini e gli spazi pubblici, i circoli culturali e ricreativi, la formazione professionale e i parchi tematici di divertimento; (ii) le attività delle guide turistiche e le professioni della montagna; nonché (iii) dal 1° giugno anche i servizi per l'infanzia all'adolescenza.

Tutte tali previsioni regionali sono poi state superate con ordinanza n. 55 del 23 maggio 2020, avente efficacia fino al 14 giugno, la quale per un verso ha infine limitato l'obbligo di usare le mascherine solo nei luoghi chiusi accessibili al pubblico e all'esterno, quando non è possibile garantire continuamente il mantenimento di distanze di sicurezza tra non conviventi, elencando per altro verso le attività economiche sociali che possono essere svolte nel rispetto delle già citate linee guida. Sono state così ridotte le precedenti incisive limitazioni, soprattutto per quanto

riguarda l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, a fronte del costante miglioramento del quadro epidemiologico. Ulteriori specificazioni sono poi state fornite, in particolare con riferimento ai servizi per l'infanzia e all'informazione scientifica, con ordinanza numero 56 del 4 giugno 2020.

In seguito al d.P.C.M. dell'11 giugno 2020, con la riapertura di ulteriori attività economiche, sociali e ricreative, il Presidente della Regione Veneto è intervenuto con ordinanza numero 59 del 13 giugno 2020, con effetti dal 15 giugno al 10 luglio, indicando per ciascuna di queste (tra cui cinema e spettacoli, sagre e attività sportive con contatto, congressi e fiere, discoteche e Casinò di Venezia) la data di apertura (15 o 19 giugno) e l'obbligo di rispettare eventuali specifici protocolli o linee guida. Per il resto, con l'ordinanza sono state altresì adeguate le discipline inerenti lo svolgimento delle attività già aperte ed è stato in generale confermato l'obbligo di utilizzo delle mascherine nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico e, anche all'esterno, ma nei casi in cui non era possibile mantenere le distanze di sicurezza. Con ordinanza n. 61 del 22 giugno 2020 sono state adottate anche delle linee di indirizzo per la gestione delle strutture residenziali e semiresidenziali, extra-ospedaliere, per anziani, disabili e minori, cui ha fatto seguito la costituzione pochi giorni dopo, da parte del Consiglio regionale, di apposita commissione di indagine in merito alla loro gestione (cfr. par. 2). Con ordinanza n. 63 del 26 giugno 2020, invece, sono state adottate specifiche linee di indirizzo per garantire la sicurezza e la prevenzione del contagio in occasione dello svolgimento di sport con contatto, di squadra e individuale, nelle saune aperte al pubblico, che venivano riaperte, nelle processioni religiose e nelle manifestazioni con spostamento, nonché negli ippodromi. Tali ordinanze si basano su verifiche tecniche e analisi scientifiche svolte dalle strutture regionali, tra cui non solo la Direzione Prevenzione, Sicurezza Alimentare, Veterinaria, ma spesso anche il comitato scientifico regionale Covid-2019 appositamente costituito con la d.g.r. 269/2020, delle quali si dà ampiamente conto in motivazione.

In seguito, rilevato che sia in Veneto che in altre regioni si sono verificati «casi di contagio dovuti al mancato rispetto degli obblighi di isolamento previsti dalle norme in materia, in particolare per quanto riguarda l'ipotesi di ingresso o rientro Italia da paesi non Schengen e comunque per mancata sottoposizione quarantena in presenza di sintomi», ai sensi dell'art. 4 del d.l. 19/2020 e dell'art. 2 del d.l. 33/2020, il Presidente della Regione con ordinanza n. 64 del 6 luglio 2020 ha previsto fino al 31 luglio l'obbligo di isolamento fiduciario per 14 giorni: (i) per i contatti a rischio con soggetto positivo; (ii) per chi arriva in Veneto da paesi diversi dai paesi della UE, dall'Islanda, dalla Svizzera, dalla Repubblica di San Marino, dallo Stato Città del Vaticano, dal Lichtenstein, dalla Norvegia, dal Regno Unito, da Andorra e dal Principato di Monaco; (iii) per coloro che manifestano sintomi di infezione respiratoria e temperatura superiore a 35,5 gradi. Con l'ordinanza è stata inoltre espressamente prevista la possibilità, per l'azienda sanitaria locale, di disporre, in considerazione del numero dei conviventi nell'abitazione, che l'isolamento fiduciario sia svolto anche presso strutture alternative, individuate in collaborazione con la Protezione civile, con oneri a carico

dell'interessato. Al fine di prevenire nuovi contagi, è stato altresì previsto l'obbligo di tampone per coloro che rientrano in Veneto, da un paese diverso da quelli di cui sopra, per comprovati motivi di lavoro, con obbligo di secondo tampone distanza di 57 giorni sul primo risulta negativo. Infine, è stato previsto un obbligo di comunicazione al sindaco, al prefetto e agli organi di polizia giudiziaria, dell'elenco nominativo dei soggetti obbligati all'isolamento ai fini dei controlli e delle eventuali misure cautelari, con la previsione di una sanzione pecuniaria di € 1.000 per la violazione degli obblighi di isolamento fiduciario e di sottoposizione al tampone.

Anche gli effetti dell'ordinanza n. 59 del 13 giugno sono stati poi prorogati fino al 31 luglio con ordinanza n. 65 del 9 luglio 2020, così come previsto dal d.P.C.M. del 14 luglio 2020 per le stesse misure contenitive statali della fase 2.

In prossimità di tale scadenza, dopo la proroga dello stato di emergenza fino al 15 ottobre 2020, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio, cui è stata data attuazione con d.l. 30 luglio 2020, n. 83, poi convertito in l. 25 settembre 2020, n. 124, che temporaneamente ha prorogato anche gli effetti del d.P.C.M. del 14 luglio, il Presidente della Regione con ordinanza n. 81 del 31 luglio ha prorogato dal 1° agosto al 15 ottobre le disposizioni delle precedenti ordinanze regionali nn. 59, 63 e 64. Queste ultime, dopo l'entrata in vigore del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, sono state reiterate fino al 6 settembre 2020 con ordinanza n. 84 del 13 agosto 2020. Con la medesima ordinanza è stata inoltre data attuazione al nuovo piano emergenziale regionale del 6 agosto (di cui alla citata d.g.r. 1104/2020 – cfr. par. 2), con previsione del test diagnostico o sierologico per una serie di soggetti qualificati più a rischio<sup>15</sup> nonché con l'imposizione, alla luce delle misure previste – anche da varie ordinanze del Ministro della Salute<sup>16</sup> – per coloro che rientrano in Italia da paesi membri della UE (come Grecia, Malta, Spagna e Croazia), (i) dell'obbligo della quarantena per chi rientra dai paesi di cui all'Allegato 1<sup>17</sup> o (ii) del test di screening per coloro che arrivano in Veneto da Spagna, Croazia, Grecia o

<sup>15</sup> Si tratta di coloro che nei 14 giorni precedenti si sono recati all'estero e che svolgono una delle seguenti funzioni: 1. operatori a diretto contatto con gli ospiti di strutture residenziali extraospedaliere per anziani e/o non autosufficienti; 2. operatori sanitari che prestano servizio presso strutture ospedaliere ed extraospedaliere (hospice, ospedale di comunità, URT); 3. coloro che prestano assistenza domiciliare continuativa ad anziani e soggetti affetti da disabilità parzialmente o completamente non autosufficienti; 4. lavoratori stagionali del settore agricolo; 5. tutti i lavoratori che si sono recati all'estero per trasferte di lavoro di durata fino a 120 ore (5 giorni), per i quali è prevista un'eccezione all'obbligo di quarantena ai sensi della normativa nazionale vigente in materia di rientro dall'estero; 6. persone che hanno transitato o soggiornato (o che comunque si sono recati) in Romania o Bulgaria e che fanno ingresso nel territorio regionale attraverso trasporto di linea terrestre. In aggiunta, l'obbligo di test è previsto, n. 7., per gruppi e target di popolazione che rivestono, nel caso anche per rientro dall'estero, un particolare interesse epidemiologico per la realtà locale, su valutazione dell'Azienda ULSS.

<sup>16</sup> Si v. tra le varie l'ordinanza del Ministro della Salute del 12 agosto 2020, che prescrive appunto lo screening nei confronti di tutti coloro che entrano nel territorio nazionale dopo un soggiorno in Grecia, Malta, Spagna o Croazia.

<sup>17</sup> Si tratta, salve le eccezioni previste dal d.P.C.M. del 7 agosto 2020, di Bulgaria, Romania, Australia, Canada, Georgia, Giappone, Nuova Zelanda, Ruanda, Repubblica di Corea, Thailandia, Tunisia, Uruguay, Armenia, Bahrein, Bangladesh, Bosnia Erzegovina, Brasile, Cile, Kuwait, Macedonia del nord, Moldova, Oman, Panama, Perù, Repubblica dominicana, Kosovo, Montenegro e Serbia, Colombia, nonché di tutti gli «Stati e territori non espressamente indicati in altro elenco».

Malta. Contestualmente l'ordinanza ha ribadito l'applicazione, per lo svolgimento di attività economiche e sociali, delle linee guida approvate dalla Conferenza delle Regioni il 6 agosto 2020. In via preventiva con ordinanza n. 86 del 14 agosto 2020 sono state inoltre imposte una serie di misure restrittive per le discoteche e sale da ballo, l'attività delle quali è stata sospesa dal Ministro della Salute con ordinanza del successivo 16 agosto, con cui è stato altresì imposto l'obbligo «*dalle ore 18.00 alle ore 06.00 sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie anche all'aperto, negli spazi di pertinenza dei luoghi e locali aperti al pubblico nonché negli spazi pubblici (piazze, slarghi, vie, lungomari) ove per le caratteristiche fisiche sia più agevole il formarsi di assembramenti anche di natura spontanea e/o occasionale*»<sup>18</sup>. Sempre nella prospettiva di prevenire i contagi, a fronte dell'aumento di casi in Sardegna, con ordinanza n. 92 del 27 agosto 2020 il Presidente della Regione Veneto ha previsto il controllo su base volontaria per coloro che arrivano in Veneto da tale Regione o che vi si erano recati nei 14 giorni precedenti.

Le misure regionali di cui alle predette ordinanze nn. 59, 63, 64, 65, 81, 84 e 92, dopo la proroga delle misure statali di cui al d.P.C.M. del 7 agosto 2020 fino al 7 ottobre 2020, disposta con d.P.C.M. del 7 settembre 2020, sono state a loro volta prorogate fino al 15 ottobre 2020 con ordinanza n. 100 del 16 settembre 2020. Ulteriori misure per la ripresa dei campionati sportivi sono state adottate con ordinanza n. 101 del 19 settembre 2020, mentre da ultimo, con ordinanza n. 105 del 2 ottobre 2020, sono state previste specifiche linee guida per le attività scolastiche in relazione a prevenzione, monitoraggio dei casi, svolgimento dei tamponi (che possono essere svolti direttamente nel contesto della struttura scolastica da parte degli operatori sanitari), eventuale adozione delle conseguenti misure di contenimento, successivo rientro a scuola nel caso di malattia.

## 5.2. La gestione del trasporto pubblico

Anche nel corso delle fasi 2 e 3 sono state adottate specifiche ordinanze per la gestione del trasporto pubblico locale, in particolare in forza di quelle specifiche previsioni statali che imponevano ai Presidenti delle Regioni la riprogrammazione dei servizi. Così, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. ff), d.P.C.M. 26 aprile 2020, con l'ordinanza n. 45 del 3 maggio 2020 è stata prevista la rimodulazione dei servizi «*in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti e assicurando i servizi minimi essenziali*» ed è stato confermato l'obbligo di rispetto dei protocolli e delle linee guida previste in materia a livello statale (allegati 8 e 9 del d.P.C.M. del 26 aprile).

Con ordinanza n. 49 del 18 maggio 2020 è stata imposta, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. ii), dall'art. 8 e dall'allegato 15 (contenente apposite linee guida) del d.P.C.M. del 17 maggio 2020, un'ulteriore rimodulazione dei

---

<sup>18</sup> L'ordinanza, laddove ha disposto la sospensione dell'attività di discoteche e sale da ballo, è stata impugnata avanti al T.A.R. Lazio, Roma, che ha rigettato l'istanza cautelare con decreto n. 5408 del 19 agosto 2020.

servizi in ragione della rimodulazione delle misure contenitive di fase 2, sempre per evitare il sovraffollamento dei mezzi e con limitazioni della loro capienza. Ciò con obbligo di rispettare le linee guida statali e di far pervenire una relazione settimanale alla Direzione regionale per le infrastrutture e i trasporti, contenente le misure adottate e le verifiche poste in essere.

In seguito, con ordinanza n. 60 del 14 giugno 2020, sulla base di quanto previsto dal nuovo d.P.C.M. dell'11 giugno 2020, è stata imposta un'altra riprogrammazione dei servizi, sempre con l'obbligo di rispettare le linee guida aggiornate in materia (allegato n. 15 al d.P.C.M.).

Il Presidente della Regione è intervenuto nuovamente con la già citata ordinanza n. 63 del 26 giugno 2020, con la quale, preso atto che *«lo stato dell'evoluzione del contagio da Covid-19 quale risultante dai dati e della valutazioni [...] presenta condizioni di compatibilità con un ampliamento del coefficiente di riempimento dei mezzi fino al 100% nel rispetto delle linee di indirizzo»* elaborate dalla Regione, ha consentito l'occupazione del 100% della capienza dei mezzi, fermo restando l'obbligo di rispetto delle misure di prevenzione analiticamente elencate nelle linee d'indirizzo allegate (che prevedevano tra l'altro l'obbligo di mascherina a bordo dei mezzi, l'igienizzazione delle mani e la presenza di varchi di accesso e uscita separati). Gli effetti dell'ordinanza sono poi stati prorogati fino al 31 luglio 2020 dall'ordinanza n. 65 del 9 luglio, quindi fino al 6 settembre con l'ordinanza n. 84 del 13 agosto e, infine, fino al 15 ottobre 2020 con ordinanza n. 100 del 16 settembre 2020.

### 5.3. Gli interventi legislativi e attuativi

L'emergenza è stata gestita in Veneto, come visto, pressoché integralmente tramite ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta regionale. Il legislatore regionale ha invece svolto prevalentemente un ruolo di vigilanza e controllo.

Il Consiglio è comunque intervenuto nello specifico con due leggi regionali: una, la n. 21 del 28 maggio 2020, avente a oggetto *«Misure urgenti per il supporto alla liquidità delle imprese colpite dalla crisi correlata all'epidemia Covid-19 [...]»* e l'altra, la n. 33 del 27 luglio 2020, avente a oggetto *«Incremento delle risorse destinate alla remunerazione del personale dipendente impegnato nell'emergenza epidemiologica da COVID-19»*. La prima ha previsto la prosecuzione, senza soluzione di continuità, da parte della finanziaria regionale, Veneto Sviluppo s.p.a., nell'erogazione di nuovi finanziamenti, garanzie e contributi al fine di sostenere le imprese danneggiate dall'epidemia, contestualmente aumentando le risorse destinate a tal fine. La seconda, in attuazione della facoltà attribuita alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1, comma 2, del d.l. 18/2020, convertito in l. 27/2020, laddove ha consentito di elevare fino al doppio le risorse, previste dal comma 1 dello stesso articolo, pari a Euro 20.310.880,00 per la Regione Veneto, destinate all'incremento dei fondi contrattuali per la remunerazione delle prestazioni rese dal personale dipendente delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nell'attività di contrasto all'emergenza, ha autorizzato una spesa di Euro 40.621.760,00, che si aggiunge alla

prima.

Sotto il profilo dell'attuazione concreta delle misure di contenimento, di screening e di gestione dei casi positivi, e al di là delle attività di cura, un ruolo centrale è stato svolto dai Dipartimenti di Prevenzione di ogni Azienda Unità Locale Socio Sanitaria, ai quali è stata rimessa tra l'altro la ricostruzione delle catene di possibile contagio, l'adozione dei provvedimenti di collocazione in quarantena o isolamento fiduciario (attivo o passivo) non solo dei casi positivi accertati, ma anche dei casi a rischio (in primo luogo i contatti stretti dei casi positivi) e conseguenti attività di monitoraggio.

## 6. I provvedimenti comunali

Nella Regione sono rintracciabili altresì vari interventi contingibili e urgenti di livello comunale, a partire dal Comune di Vò (PD)<sup>19</sup> e dai Comuni di Padova e Treviso, capoluoghi di alcune delle province più colpite in Regione.

A Vò, tra i primi territori italiani in cui l'emergenza sanitaria si è manifestata in tutta la sua gravità, tanto da diventare "zona rossa" dal 22 febbraio all'8 marzo 2020<sup>20</sup>, già il 22 febbraio, dopo che nell'ambito del Comune erano stati accertati 2 casi di contagio da Sars-CoV-2, il Sindaco con ordinanza n. 2 ha disposto la sospensione di ogni evento e manifestazione pubblica, delle attività commerciali e lavorative, ad eccezione di quelle essenziali, nonché di tutte le attività educative. L'ordinanza ha così anticipato di poco le misure poi disposte dal Governo con il primo d.P.C.M. del 23 febbraio 2020 e ha prodotto effetti sino al 9 marzo 2020, quando è stata revocata con successiva ordinanza n. 3 dell'8 marzo, anche in considerazione dei limiti all'intervento dei Sindaci previsti dall'art. 35 del d.l. 9/2020 e della ritenuta adeguatezza delle misure governative.

Ulteriori ordinanze sono state adottate dai Sindaci di vari Comuni per chiudere possibili luoghi di assembramento, quali parchi e cimiteri, nelle more del successivo intervento regionale.

Tra le aree più colpite dall'emergenza, il Sindaco di Padova con ordinanza del n. 10 del 12 marzo ha vietato l'accesso a tutti i parchi e aree verdi comunali. Con successive ordinanze ha interdetto il transito dei lungargini comunali (n. 11 del 19 marzo 2020); ha chiuso i cimiteri (n. 12 del 3 aprile 2020); in aderenza all'ordinanza regionale, ha vietato i mercati salvo quelli perimetrati e controllati (n. 13 del 4 aprile 2020); ha fornito indicazioni in materia di trasporti funebri e di cremazioni (n. 14 del 10 aprile 2020). Limitazioni, queste, nuovamente previste sino al 3 maggio con altrettante apposite ordinanze (n. 16 del 14 aprile 2020; n. 17 del 15 aprile 2020 e n. 18 del 15 aprile 2020), poi in parte modificate (per i lungar-

---

<sup>19</sup> Per una rassegna delle misure adottate dai Comuni nelle varie Regioni si v. F. SEVERA (a cura di), *Documentazione e interventi dei Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-10*, in *Federalismi.it*.

<sup>20</sup> La qualificazione del territorio di Vò come "zona rossa" con l'adozione delle conseguenti misure contenitive è stata disposta con d.P.C.M. del 23 febbraio 2020, poi reiterato sino a quando le misure contenitive sono state applicate in misura uniforme su tutto il territorio nazionale con d.P.C.M. dell'8 marzo 2020.

gini con ord. n. 19 del 20 aprile 2020) o revocate (per i cimiteri con ord. n. 21 del 24 aprile 2020; per i lungargini con ord. n. 23 del 28 aprile 2020) in ragione dell'evolversi della situazione. Ulteriori misure sono poi state adottate e modulate nel tempo, in materia di mercati (n. 22 del 27 aprile 2020, n. 25 del 5 maggio 2020, n. 28 del 18 maggio 2020, n. 31 del 26 maggio 2020 e n. 33 del 16 giugno 2020), di parchi giochi (n. 24 del 30 aprile 2020, poi revocata con ord. n.29 del 22 maggio 2020), di aree pubbliche adibite al consumo di alimenti e bevande (n. 27 del 15 maggio 2020).

A Treviso, il Sindaco ha adottato a sua volta alcune ordinanze contingibili e urgenti per imporre l'obbligo di indossare le mascherine all'aperto (il 6 aprile, prima della Regione); per disporre la chiusura dei cimiteri sino al 3 maggio e regolamentare le cerimonie funebri (da ultimo con ordinanza n. 46400 del 10 aprile); nonché per perimetrare e regolamentare lo svolgimento dei mercati (ordinanze n. 46462 del 10 aprile e n. 47906 del 15 aprile).

Anche i Sindaci di altri comuni hanno adottato provvedimenti contingibili e urgenti. Tra i comuni capoluogo, il Sindaco di Vicenza, che parimenti ha adottato numerose ordinanze in materia di accesso ai parchi pubblici (ord. 12 marzo 2020, 16 marzo 2020, 29 aprile 2020, 11 maggio 2020, 29 maggio 2020, 21 luglio 2020) cimiteri comunali (ord. 16 marzo 2020), aree pubbliche (ordd. 20 marzo 2020, 18 maggio 2020, 1° giugno 2020), utilizzo di mascherine e guanti per commercianti e ambulanti (ord. 2 aprile 2020), mercati (ordd. 3 aprile 2020, 13 aprile 2020, 4 maggio 2020), in varie occasioni prorogate e reiterate (ordd. 3 aprile 2020, 13 aprile 2020) nonché revocate (ord. 24 aprile 2020), e quello di Verona, intervenuto anch'egli per limitare gli assembramenti (ord. 16 marzo 2020), regolare le attività motorie e sportive (ord. n. 18 del 20 marzo 2020), i mercati (n. 13 dell'11 marzo 2020) e la circolazione sulle strade comunali (ord. n. 16 del 16 marzo 2020), con misure prorogate nel tempo in ragione dell'evolversi dell'emergenza (ordd. n. 19 del 24 marzo 2020 e n. 25 del 4 aprile 2020).

Molti Sindaci di Comuni minori hanno a loro volta adottato misure specifiche (in particolare in relazione a parchi ed aree pubbliche, cimiteri e mercati), tra i quali il Sindaco del Comune di Santa Giustina (BL), che il 14 aprile aveva tra l'altro disposto la chiusura temporanea dei cimiteri cittadini fino al 3 maggio. In questo caso, però, l'ordinanza era stata impugnata al T.A.R. Veneto, il quale ha rigettato, con decreto del 21 aprile 2020, n. 205, l'istanza di sospensione sul presupposto dell'insussistenza del grave pregiudizio lamentato (lesione del diritto di culto e impossibilità di accedere al sepolcro del figlio)<sup>21</sup>.

Non risultano invece che siano stati adottati provvedimenti emergenziali da parte del Sindaco di Venezia, se non quelli in materia di perimetrazione e organizzazione dei mercati cittadini.

---

<sup>21</sup> T.A.R. Veneto, (II Sezione) decreto del 21 aprile 2020, n. 205. Il ricorso è poi stato dichiarato improcedibile, con sentenza del 15 maggio 2020, n. 449, per sopravvenuta carenza di interesse, stante il venire meno dell'ordinanza comunale impugnata.

## 7. La Regione Veneto alla prova delle crisi sanitaria

Dalla sintetica ricostruzione delle misure organizzative e provvedimenti adottate in Veneto dalla Regione, come poi integrate anche da vari Comuni, pare possibile trarre alcune considerazioni sulle modalità con cui l'emergenza è stata affrontata nel territorio regionale, sia nella fase acuta, che nelle successive fasi di riapertura e ripresa delle attività.

Sotto un primo profilo, la Regione Veneto ha tempestivamente adottato misure organizzative volte a contrastare la situazione emergenziale, in particolare attivando un modello organizzativo delineato sin dal 2013, proprio per l'ipotesi di un'ampia diffusione di una malattia infettiva, istituendo appositi comitati scientifici nonché avviando concertazioni con le istituzioni universitarie, riuscendo così a porre rapidamente in atto una vasta strategia di ricerca dei contagiati, in particolare asintomatici, ai fini dell'applicazione delle misure della quarantena e dell'isolamento domiciliare. Questo piano è stato monitorato e successivamente aggiornato per renderlo sempre più efficiente, in particolare nell'attuale fase dell'emergenza, nel corso della quale è necessario intervenire rapidamente con i test per isolare e gestire i focolai che possono innescarsi, in particolare nelle aule scolastiche e/o universitarie. Proprio in tale prospettiva, il Presidente della Regione ha da ultimo da un lato proposto al Ministro della Salute l'adozione di soluzioni ritenute agevoli e pratiche (come lo svolgimento di tamponi in classe senza la presenza dei genitori invece che la convocazione dei singoli presso i *drive-in* o le strutture sanitarie) e dall'altro lato ha adottato specifiche linee guida regionali per la prevenzione e gestione dei contagi nelle scuole (con la citata ordinanza n. 105/2020).

Sotto il profilo del distanziamento sociale, sono state velocemente adottate una serie di misure emergenziali molto restrittive, che hanno portato, nella fase più acuta dei contagi, all'obbligo di uscire unicamente indossando mascherina e guanti (o disponendo di soluzioni igienizzanti) e alla possibilità di svolgere attività motoria o passeggiate solo entro 200 metri dalla propria abitazione.

Tutte tali misure sono state adottate dal Presidente della Regione, il quale, come emerge dalle 130 conferenze stampa giornaliere tenute dal 22 febbraio al 1° luglio, ha affrontato molto attivamente l'emergenza, nelle sue varie fasi, anche nell'ambito del dialogo con il Governo, ove sono state costantemente proposte le soluzioni ritenute più idonee.

Se da un lato questo marcato attivismo è stato sempre supportato da motivazioni scientifiche molto analitiche, esso dall'altro lato ha però sovente determinato una situazione di incertezza in merito alle misure limitative in vigore e ai loro limiti. La cascata multilivello di provvedimenti emergenziali, sostituiti e precisati frequentemente, ha infatti reso a tratti particolarmente complessa la sistemizzazione del quadro emergenziale, in particolare per quanto riguarda la prevalenza della previsione statale o regionale<sup>22</sup>. La stessa esistenza, oggi, di una pluralità di proto-

---

<sup>22</sup> Tant'è che, in altre Regioni, in alcuni casi l'efficacia di alcune misure regionali è stata sospesa e/o



colli e linee guida (se non linee di indirizzo) in vari ambiti non ne aiuta la conoscenza e applicazione.

Al di là, quindi, della bontà delle misure adottate in Veneto, forse per la gestione dell'emergenza sarebbe stato auspicabile un esercizio della funzione provvedimentale più razionale e l'individuazione di prescrizioni, in taluni casi, più chiare, capaci di esplicitare in modo preciso quali fossero, in ciascun momento della fase acuta dell'emergenza, le limitazioni applicabili e i loro rapporti con le misure statali.

Ci si potrebbe inoltre chiedere se le limitazioni più stringenti – che hanno inciso sui diritti fondamentali degli individui – siano state pienamente rispettose del principio di proporzionalità in senso stretto<sup>23</sup>, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di indossare guanti per il solo fatto di uscire dalla propria abitazione e ciò anche nei casi in cui non si doveva accedere a esercizi commerciali, mezzi di trasporto pubblico o altri luoghi aperti al pubblico.

Poi, con il passaggio dalla fase acuta dell'emergenza al riavvio delle attività economiche e sociali, ed ora con il riavvio di quelle scolastiche ed universitarie, ulteriori riflessioni si pongono in relazione ai provvedimenti attraverso i quali le AULSS dispongono a scopo cautelativo l'isolamento domiciliare dei soggetti a rischio (in particolare di coloro che hanno avuto contatti prolungati con soggetti positivi al tampone) Se, infatti, da un lato, tale misura risulta fondamentale per prevenire il riaggravarsi della crisi sanitaria, essa dall'altro lato incide fortemente sulla libertà individuale. Siffatta misura, soprattutto, viene disposta e comunicata spesso solo telefonicamente dal Dipartimento di Prevenzione dell'AULSS allo sfortunato destinatario, il quale non sempre si vede poi recapitare via e-mail il provvedimento scritto. Se ciò è comprensibile in una logica efficientista, considerato l'elevato numero di misure preventive da applicare e monitorare, ne deriva comunque che si impongono restrizioni della libertà personale con provvedimenti spesso meramente orali, circostanza che ne rende evidentemente più difficile anche l'eventuale controllo giurisdizionale<sup>24</sup>. Si consideri, sul punto, che

---

annullata dai T.A.R. per violazione di limiti statali ancora in vigore, come avvenuto tra l'altro in Calabria, ove il TAR Catanzaro, Sez. I, ha annullato, con sentenza del 9 maggio 2020, n. 841, l'ordinanza regionale che disponeva la riapertura dei bar, nonché in Lombardia (si v. T.A.R. Lombardia, Milano, (I Sezione) 23 aprile 2020, n. 634), in Sicilia (T.A.R. Sicilia, Palermo, (III Sezione) decreto 27 agosto 2020, n. 842, e sentenza 25 settembre 2020, n. 1952) e in Sardegna (T.A.R. Sardegna, (I Sezione) decreto 17 settembre 2020, n. 344).

<sup>23</sup> Sul principio di proporzionalità si v., tra i più recenti, D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2019, p. 903 ss..

<sup>24</sup> Non è d'altra parte un caso che la stessa giurisprudenza amministrativa abbia in più occasioni evidenziato come costituisca «*principio generale quello per cui l'atto amministrativo, soprattutto se avente contenuto provvedimentale, deve essere redatto in forma scritta (salvi i casi - da ritenere di stretta interpretazione - in cui questa può essere libera)*», e ciò non solo perché ciò rende possibile il sindacato da parte del Giudice ma anche perché diversamente non sarebbe neanche dato accertarne la sottoscrizione da parte dell'organo titolare del relativo potere (T.A.R. Toscana, (I Sezione), 28 dicembre 2016, n. 1871). In tal senso, la forma scritta si impone anche in forza dei principi di legalità, efficacia, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. Cons. St., (IV Sezione) 11 aprile 2014 n. 1767, il quale ricorda come un provvedimento tacito possa ritenersi ammesso solo laddove espressamente previsto).

L'applicazione di tali misure si fonda sulla riconducibilità di una data situazione concreta a una fattispecie, quale quella del "contatto stretto" con un soggetto positivo accertato (prevista attualmente sia dall'art. 1, comma 7, d.l. 33/2020, conv. in l. 74/2020, che dall'ordinanza regionale n. 64/2020), che può tuttavia risultare problematica in molti casi (le circostanze sono le più diverse e possono essere oggetto di interpretazioni opposte: si pensi solo all'interpretazione del concetto di "contatto a rischio" previsto dall'ord. 64/2020) e variare a seconda dell'interpretazione, ampia o ristretta che viene data alla fattispecie astratta (si pensi appunto al predetto concetto di "contatto a rischio") di volta in volta applicata nell'attività di *contact tracing*. Si tratta, peraltro, di un'attività interpretativa che non può comunque e inevitabilmente non ispirarsi ai principi di precauzione e prevenzione<sup>25</sup>, i quali, in un contesto di emergenza sanitaria ove le modalità di trasmissione del virus non sono ancora del tutto chiare, impongono all'Amministrazione di agire, in particolare nei casi più incerti e dubbi, in via cautelativa, adottando tutte le misure di contenimento del caso secondo un'interpretazione estensiva piuttosto che restrittiva<sup>26</sup>.

Infine, per quanto riguarda i rapporti tra Regione ed enti locali, è forse mancata un'adeguata attività di concertazione e confronto con i Sindaci, che avrebbe potuto agevolare, anche solo attraverso una più consapevole attività di comunicazione, l'applicazione delle limitazioni e che appare, ora come allora, fondamentale nella prospettiva di assicurare che anche il riavvio delle attività scolastiche e universitarie avvenga nel modo più sicuro possibile.

---

<sup>25</sup> Si v. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2005, p. 1673 ss..

<sup>26</sup> Il Giudice amministrativo nel corso dell'emergenza ha in più occasioni ritenuto legittima l'adozione di misure anche molto restrittive proprio in ragione di siffatti principi, soprattutto a fronte delle iniziali limitate conoscenze scientifiche in merito a caratteristiche e trasmissibilità del virus (cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, (I Sezione) 9 maggio 2020, n. 841; T.A.R. Campania, Napoli, (V Sezione) 22 aprile 2020, n. 826).



# PROVVEDIMENTI REGIONALI ED EMERGENZA COVID-19: UN QUADRO DI SINTESI

VANIA DANZI, GIULIA PINOTTI, GIACOMO PISANI\*

## 1. Nota metodologica

Il presente capitolo, anche grazie alle approfondite analisi delle singole Regioni di cui ai capitoli precedenti di questo volume, traccia un quadro di sintesi delle misure adottate a livello regionale per fronteggiare la pandemia nelle c.d. fasi 1, 2 e 3.

A tal fine, si è ritenuto opportuno analizzare i provvedimenti regionali seguendo l'evoluzione in senso diacronico. Questo perché – ed è bene evidenziarlo fin da subito – la mole cospicua ed eterogenea delle fonti regionali (nonché la difficoltà di ricostruirne la portata temporale, soprattutto perché, come si vedrà, efficaci nelle more dell'adozione di un atto nazionale) ha reso assai complessa per l'interprete (figuriamoci per il cittadino) una corretta ricostruzione sistematica.

Questo ci ha portato a strutturare l'analisi in tre parti. Nella prima si ricostruisce, nel modo più esaustivo possibile, il quadro generale degli atti adottati dalle Regioni nella c.d. fase 1 dell'emergenza. Nella seconda parte ci si concentra, invece, sui provvedimenti adottati fra il 4 e il 18 maggio, alla luce in particolare delle norme nazionali e di come con esse abbiano dialogato le Regioni, analizzando anche le ipotesi patologiche, con l'aiuto della giurisprudenza. La terza e ultima parte del lavoro si preoccupa, infine, di studiare gli atti adottati dal 18 maggio fino ad oggi; l'ultimo paragrafo è dedicato a qualche riflessione conclusiva alla luce dell'analisi condotta.

## 2. Il quadro fino al 4 maggio

Prima di inoltrarsi nell'illustrazione del quadro dei provvedimenti adottati dalle Regioni per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è utile svolgere un'analisi sul potere d'ordinanza regionale e sulla legittimità dei provvedimenti adottati.

Precisiamo fin da subito che il contributo si concentrerà sull'analisi delle ordinanze contingibili e urgenti, lasciando sullo sfondo i decreti e le deliberazioni di giunta, essendo le ordinanze i provvedimenti più utilizzati dai Governatori e soprattutto quelli che hanno destato maggiore perplessità circa la loro legittimità.

### 2.1. Il fondamento legittimante del potere d'ordinanza regionale

L'atto che ha segnato l'inizio del periodo emergenziale è la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020<sup>1</sup> con la quale è stato dichiarato lo stato

---

\* Il presente contributo è frutto di una riflessione condivisa e perciò le considerazioni iniziali e conclusive sono da attribuirsi a tutti gli Autori. Vania Danzi ha redatto il par. 4, Giulia Pinotti il par. 3 e Giacomo Pisani in par. 2.

<sup>1</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri del 31.01.2020 («Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del

d'emergenza a seguito del rischio sanitario legato all'insorgenza di patologie derivanti da Covid-19. Se però gli atti a livello nazionale a esso successivi, come i decreti legge, le ordinanze ministeriali e i d.P.C.M., pur essendo norme sub-primarie che derogano a norme primarie, un fondamento legittimante lo hanno<sup>2</sup> e la c.d. «catena normativa»<sup>3</sup> può essere ricostruita senza lacune normative, maggiori problematiche si sono invece presentate con la normativa regionale.

Il Codice della protezione civile<sup>4</sup>, e la l. 833/1978 all'articolo 32<sup>5</sup>, riconoscono numerosi poteri alle Regioni durante le situazioni emergenziali, tra le quali rientrano quelle di igiene e sanità pubblica. Inoltre, il Codice assegna alle Regioni numerosi poteri in materia di protezione civile con la relativa potestà nell'adozione di provvedimenti emergenziali<sup>6</sup>.

Questo potere regionale nell'adozione di provvedimenti, durante un periodo in cui è in corso un'emergenza, come quello odierno, ha ricevuto l'avvallo anche dalla giurisprudenza costituzionale la quale ha riconosciuto in numerose occasioni<sup>7</sup> che questo potere rientra in «una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza»<sup>8</sup> e che i provvedimenti regionali, pur potendo derogare le disposizioni vigenti, devono comunque essere adottati «nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico»<sup>9</sup>. Ciò fa sì che, pur essendoci nella materia della protezione civile un riconoscimento del potere di intervento regionale, questo deve sempre essere esercitato tenendo in primaria considerazione le funzioni statali le quali «hanno un rilievo peculiare, collegandosi a imprescindibili esigenze unitarie»<sup>10</sup>.

rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

<sup>2</sup> Si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 111–130.

<sup>3</sup> Si veda *Ibid.*, p. 110. L'autore intende la catena normativa nella prima accezione del termine cioè quello che considera la catena normativa come «la catena normativa della giustificazione», che si ripercorre a ritroso sino a trovarne il fondamento logico (la kelseniana norma fondamentale) o fattuale (la forza legittimante).

<sup>4</sup> D.lgs. 1/2020 («Codice della protezione civile»).

<sup>5</sup> Art. 32, l. 833/1978: «(Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria) Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli uffici sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio regionale. Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico».

<sup>6</sup> Si vedano i seguenti artt. del Codice della protezione civile: art. 3, c. 1, lett. b); art. 3 c. 2, lett. b); art. 4, c. 1; art. 6, c. 1; art. 7, c. 1, lett. b); art. 11, c. 1; art. 25, c. 11.

<sup>7</sup> Si vedano le sentenze della Corte Cost. n. 303/2003, n. 82/2006, n. 277/2008, n. 246/2019.

<sup>8</sup> Corte Cost., n. 8/2016.

<sup>9</sup> Corte Cost., n. 44/2019.

<sup>10</sup> Cit. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 132.

Preso atto che le Regioni sono legittimate ad adottare provvedimenti durante uno stato di emergenza, occorre però comprendere quali siano i limiti delle ordinanze regionali: se e in quale misura le Regioni possano derogare la normativa statale.

Durante uno stato di emergenza i principi primari che vengono in gioco sono molteplici. Infatti, gli interessi non possono essere identificati solo con la tutela del diritto alla salute bensì devono considerarsi anche le conseguenze di natura economica e sociale che una situazione come quella di chiusura della maggior parte delle attività produttive, comporta. La tutela della salute dei cittadini ha, infatti, come rovescio della medaglia quello di una compressione delle attività produttive con la conseguenza del rischio di un collasso dell'economia e dell'aumento delle fasce di popolazione che non riescono più a far fronte alle proprie esigenze economiche. Come anche confermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>11</sup>, in queste situazioni dove entra in gioco il bilanciamento di diversi interessi primari collettivi, esso deve doverosamente essere svolto dallo Stato, perché questo è l'unico soggetto che può svolgere un bilanciamento tenendo «*in considerazione tutti gli interessi e i diritti in gioco, necessariamente su scala nazionale*»<sup>12</sup>.

Proprio sulla base di questo assunto, già fin dai primi momenti dell'emergenza, era stata evidenziata l'infondatezza dei provvedimenti regionali che stabilivano *standard* di sicurezza più elevati ma che, a livello di risultato sostanziale, raggiungevano lo stesso risultato della normativa statale; inoltre è stato stabilito *ex art. 3, c. 2, D.L. 6/2020*<sup>13</sup>, che il potere di ordinanza regionale è concesso solo nelle «*more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*»<sup>14</sup>. Potere che poi è stato, a seguito di continui fraintendimenti, ulteriormente ristretto e specificato *ex art. 3, c. 1, D.L. 19/2020*<sup>15</sup>, confermando il potere di adozione di provvedimenti nelle *more* della normativa statale: ma che le Regioni sono legittimate a intervenire solo da «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio*»<sup>16</sup>; e che le misure più restrittive che queste possono introdurre, devono essere limitate «*esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle*

---

<sup>11</sup> Corte Cost. n. 32/1991.

<sup>12</sup> Cit. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 133.

<sup>13</sup> Art. 3, c. 2, d.l. n. 6/2020: «*(Attuazione delle misure di contenimento) [...] Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*».

<sup>14</sup> Art. 3, c. 2, d.l. n. 8/2020 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

<sup>15</sup> Art. 3, c. 1, d.l. n. 19/2020: «*(Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale) 1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 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'articolo 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*».

<sup>16</sup> Art. 3, c. 1, d.l. n. 19/2020.

*attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale»<sup>17</sup>.*

La normativa nazionale è stata dunque costruita tenendo ben in considerazione quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale e lasciando dunque sì alle Regioni la possibilità di intervenire adottando misure anche più restrittive quando la situazione nel loro territorio lo richiedeva, ma precisando, tuttavia, che queste misure non potevano travalicare le materie di loro competenza e soprattutto che non dovevano incidere sulle attività economiche. Ciò ha permesso di adottare, a livello regionale, misure che tutelassero maggiormente la salute dei cittadini, senza però che queste incidessero su materie che avrebbero necessariamente richiesto un bilanciamento di altri interessi primari che può essere svolto solo a livello statale.

## **2.2. Il quadro fra il 22 febbraio e il 31 marzo**

Considerando il quadro sopra illustrato veniamo alle ordinanze adottate dalle singole Regioni. Queste, nel periodo dal 22 febbraio al 31 marzo, così come nel periodo dal 1° aprile al 4 maggio, hanno adottato numerose ordinanze, molte delle quali hanno previsto anche misure più restrittive.

Il contenuto delle ordinanze regionali può essere suddiviso in due gruppi: ordinanze che hanno adottato misure più restrittive rispetto ai provvedimenti nazionali e ordinanze che non hanno fatto altro che riconfermare quanto previsto dai provvedimenti nazionali, senza aggiungere alcunché.

Ovviamente possibili contrasti con i limiti e le modalità sopra analiticamente descritti possono presentarsi solo con riferimento a quelle ordinanze che prevedono misure più restrittive rispetto a quelle nazionali.

Analizzando però il contenuto dei provvedimenti regionali che adottano misure più restrittive non si ritrova alcun superamento di quei limiti previsti dal quadro illustrato circa il fondamento del potere d'ordinanza regionale. Tutte le ordinanze adottate rientrano proprio in quei limiti previsti dal Codice della protezione civile, nei limiti ex art. 3, c. 2, D.L. 6/2020 e art. 3, c. 1, D.L. 19/2020, in quanto le Regioni, sulla base del crescente numero di contagiati in rapporto alla popolazione e ai guariti, quindi in relazione al presentarsi di «*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*»<sup>18</sup>, hanno ritenuto necessario limitare gli spostamenti e alcune attività a salvaguardia della salute pubblica.

## **2.3. Il quadro fra il 1° aprile e il 4 maggio**

Come già in precedenza precisato, anche nel periodo che va dal 1° aprile al 4 maggio - data che coincide con l'inizio della c.d. "fase 2" e la conseguente riapertura delle attività e ripresa degli spostamenti - le Regioni hanno sempre adottato provvedimenti nel rispetto dei limiti previsti al loro potere, adottando misure più restrittive solo nei casi in cui il numero dei contagi era sempre molto elevato rispetto alla popolazione e ai guariti.

---

<sup>17</sup> Art. 3, c. 1, d.l. n. 19/2020.

<sup>18</sup> Art. 3, c. 1, d.l. n. 19/2020.

### 3. Il quadro normativo fra il 4 e il 18 maggio

La fase che si è aperta dal 4 maggio (mediaticamente nota come “Fase 2”) è stata la prima a vedere un allentamento, graduale, delle misure di limitazione imposte. La scelta del Governo è stata di non differenziare l’*iter* delle riaperture fra Regione e Regione (sulla base dell’andamento dei contagi), ma di dettare, quanto meno in un primo momento, una cornice comune su tutto il territorio nazionale, come si vedrà nei paragrafi seguenti. Questo ha dato origine a un conflitto certamente di natura politica fra le amministrazioni regionali e il Governo. Nella ricostruzione che segue si cercherà, da una parte, di comprendere se il conflitto si sia realmente sviluppato anche su un piano giuridico, e si analizzeranno, anche con l’ausilio di quanto osservato dai giudici del T.A.R. Catanzaro<sup>19</sup>, i principi e le regole che avrebbero dovuto caratterizzare questa seconda fase.

#### 3.1 Le fonti nazionali

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 («Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale») è l’atto con il quale il Governo è intervenuto per regolare questa prima fase di allentamento delle misure di contenimento. Lo ha, fatto, è importante ricordarlo, in ragione di quanto disposto dall’art. 2 co. 1 del D.L. del 25 marzo 2020 n. 19 (ora convertito nella legge n. 35 del 22 maggio 2020)<sup>20</sup>.

Il provvedimento, in primo luogo, reitera all’art. 1 le misure di contenimento delle libertà personali già disposte, inserendo però alcune previsioni di allentamento, quali l’art. 1 lett. e) («L’accesso del pubblico ai parchi, alle ville e ai giardini pubblici è condizionato al rigoroso rispetto di quanto previsto dalla lettera d), nonché’ della distanza di sicurezza interpersonale di un metro»), lett. g), che consente la ripresa delle attività di allenamento per gli sportivi professionisti<sup>21</sup>; consente di incontrare i “congiunti” (ovviamente nel rispetto del divieto di “assembramento” e con l’utilizzo dei dispositivi di protezione)<sup>22</sup> e, infine, la celebrazione in forma privata delle cerimonie fune-

---

<sup>19</sup> T.A.R. Catanzaro, sez. I, sentenza del 9 maggio 2020 n. 841.

<sup>20</sup> D.l. del 25 marzo 2020 n. 19, art. 2 co.1: «Le misure di cui all’articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell’interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell’economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché’ i presidenti delle Regioni 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».

<sup>21</sup> Art 1 l. g) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020: «Allo scopo di consentire la graduale ripresa delle attività sportive, nel rispetto di prioritarie esigenze di tutela della salute connesse al rischio di diffusione da COVID-19, le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti - riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP) e dalle rispettive federazioni, in vista della loro partecipazione ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali ed internazionali - sono consentite».

<sup>22</sup> Art 1 l. a) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020: «Allo sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e si considerano necessari gli spostamenti per incontrare congiunti purché’ venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie».



bri.<sup>23</sup> In sintesi, sono state allentate le misure che limitano la circolazione personale all'interno di un ben definito territorio, mentre rimangono immutati i divieti di spostamento fra Regioni.

Per quanto attiene, invece, direttamente alle limitazioni alle attività economiche, viene consentita anche l'attività di ristorazione da asporto (oltre che la consegna a domicilio)<sup>24</sup> e, aspetto più significativo, viene notevolmente ampliato l'assetto delle attività industriali e commerciali che possono essere svolte, ovviamente sulla base dei Protocolli di sicurezza negli ambienti di lavoro, nei cantieri nei settori di trasporto e della logistica.<sup>25</sup>

A destare interesse, però, soprattutto ai fini di questa analisi, è la previsione contenuta all'art. 2 co. 11 del d.P.C.M.:<sup>26</sup> essa infatti affida alle Regioni il monitoraggio giornaliero dell'andamento epidemiologico, e il conseguente potere, in capo al Presidente della Regione di proporre ulteriori restrizioni al Ministero della Salute. La norma, che sembra improntata al principio di leale collaborazione (di cui si dirà a breve) da una parte predetermina e stabilisce di conseguenza univocamente – e a livello nazionale – quelli che sono i parametri per l'aumento del rischio, ma dall'altra attribuisce il compito di monitoraggio direttamente alle Regioni.

### 3.2 La prospettiva regionale

All'interno del quadro appena descritto si collocano le (molteplici) ordinanze contingibili e urgenti regionali,<sup>27</sup> adottate a cavallo fra il 26 aprile e il 4 maggio che mirano a regolare con un maggior grado di determinatezza diversi settori e attività. Va osservato che, a prescindere da quanto è stato possibile osservare da un punto di vista politico, è possibile riscontrare un certo grado di uniformità nelle regole

<sup>23</sup> Art. 1 l. i) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020: «sono consentite le cerimonie funebri con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque, fino a un massimo di quindici persone, con funzione da svolgersi preferibilmente all'aperto, indossando protezioni delle vie respiratorie e rispettando rigorosamente la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro».

<sup>24</sup> Art. 1 l. aa) del d.P.C.M. del 26 aprile 2020: «Resta consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi».

<sup>25</sup> Rispettivamente siglati in accordo fra il Governo e le parti sociali (e allegati al d.P.C.M.) il 24 aprile, il 24 aprile e il 20 marzo 2020.

<sup>26</sup> Art. 2 co 11 del d.P.C.M. del 26 aprile 2020: «Per garantire lo svolgimento delle attività produttive in condizioni di sicurezza, 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. I dati del monitoraggio sono comunicati giornalmente dalle Regioni al Ministero della Salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630, e successive modificazioni. Nei casi in cui dal monitoraggio emerge un aggravamento del rischio sanitario, individuato secondo i principi per il monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 e secondo i criteri stabiliti dal Ministro della salute entro cinque giorni dalla data del 27 aprile 2020, il Presidente della Regione propone tempestivamente al Ministro della Salute, ai fini dell'immediato esercizio dei poteri di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, le misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive delle aree del territorio regionale specificamente interessate dall'aggravamento».

<sup>27</sup> Adottate sulla base di quanto previsto in un primo momento dal d.l. n. 6 del 2020, e poi dal d.l. n. 19 del 2020: entrambe le disposizioni fanno rinvio agli artt. 32, della legge n. 833 del 1978 e 117, del d.lgs. n. 112 del 1998.

adottate dalle Regioni e conformità al dettato nazionale.

Nonostante le ordinanze si qualificano tutte come misure di attuazione del d.P.C.M. del 26 aprile vi sono state delle disposizioni che hanno anticipato di qualche giorno alcune riaperture, in primo luogo per quanto concerne le attività economiche: è il caso, ad esempio, della Regione Veneto, che ha autorizzato la vendita del cibo d'asporto in anticipo di qualche giorno rispetto al 4 maggio (e lo stesso può dirsi per l'Abruzzo, la Toscana e la Liguria)<sup>28</sup> o la Lombardia, che ha autorizzato l'apertura dei mercati (per la vendita di prodotti alimentari) già a partire dal 29 aprile, mentre a livello nazionale è stato consentito dal 4 maggio<sup>29</sup>.

Diverse Regioni hanno consentito di raggiungere le seconde case all'interno del loro territorio, sicuramente interpretando in maniera estensiva quanto previsto a livello nazionale dal Decreto del 26 aprile.

È interessante osservare, sempre nel quadro dell'allentamento a livello regionale delle restrizioni previste sul piano nazionali alle attività economiche, quanto disposto dalla Regione Sardegna con l'ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020 (*«Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-19 nel territorio regionale della Sardegna»*): agli artt. 23<sup>30</sup> e 24<sup>31</sup> è prevista, infatti, la possibilità di anticipare alcune riaperture degli esercizi commerciali e di servizi alla persona (com'è stato poi consentito con il D.L. del 16 maggio 2020 n. 33) da parte del Sindaco di quei Comuni che abbiano un indice di trasmissibilità uguale o inferiore a 0,5.

Accanto a misure che possono dirsi in alcuni casi interpretazioni estensive del dettato nazionale, in altri e casi (come si vedrà, ad esempio, nel prossimo paragrafo con riferimento alla Regione Calabria), vi sono state alcune Regioni che hanno adottato misure più restrittive di quelle nazionali: si pensi alla Lombardia, che ha ribadito la necessità dell'uso dei dispositivi di protezione anche all'aperto,<sup>32</sup> o alla

---

<sup>28</sup> Veneto, Ordinanza del 27 aprile n. 43; Toscana, Ordinanza del 22 aprile n. 41; Abruzzo, Ordinanza del 23 aprile n. 46; Liguria, Ordinanza del 27 aprile n. 22.

<sup>29</sup> Lombardia, Ordinanza del 24 aprile n. 532.

<sup>30</sup> Art. 23 dell'ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020: *«Con decorrenza 11 maggio 2020 – salvo diversa valutazione in dipendenza dell'andamento della curva di diffusione del virus – nei Comuni della Sardegna con parametro dell'indice di trasmissibilità  $R_t$  (R con t) uguale o inferiore a 0,5 – il Sindaco, con propria ordinanza, potrà consentire la riapertura delle attività inerenti servizi alla persona (quali, a titolo di mero esempio, saloni di parrucchieri, estetisti, tatuatori)»*.

<sup>31</sup> art. 24 dell'ordinanza n. 20 del 2 maggio 2020: *«Con decorrenza 11 maggio 2020 – salvo diversa valutazione in dipendenza dell'andamento della curva di diffusione del virus – nei Comuni della Sardegna con parametro dell'indice di trasmissibilità  $R_t$  (R con t) uguale o inferiore a 0,5 – il Sindaco, con propria ordinanza, potrà consentire la riapertura degli esercizi commerciali di vendita di abbigliamento, calzature, gioiellerie, profumerie, nel rispetto del distanziamento personale e del divieto di assembramento. In particolare, l'accesso al negozio dovrà essere consentito ad un numero di clienti non superiore al numero di addetti alla vendita e comunque in modo tale da garantire costantemente la distanza di almeno 2 metri tra persone»*.

<sup>32</sup> L'obbligo è prescritto dall'ordinanza n. 537 del 30 aprile 2020 all'art. 1 punto 1.1: *«Ogniquale volta ci si rechi fuori dall'abitazione, vanno adottate tutte le misure precauzionali consentite e adeguate a proteggere sé stesso e gli altri dal contagio, utilizzando la mascherina o, in subordine, qualunque altro indumento a copertura di naso e bocca, contestualmente ad una puntuale disinfezione delle mani. In ogni attività sociale esterna deve comunque essere mantenuta la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. Non sono soggetti all'obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti»*.

Regione Campania. In questo caso, infatti, sono state adottate (senza che vi fosse un andamento epidemiologico particolarmente preoccupante sul territorio) ordinanze volte a limitare e restringere (in maniera in verità piuttosto confusa) la portata delle previsioni nazionali – più permissive – sia in materia di libertà personali sia di attività economiche. Si pensi, ad esempio, all'ordinanza n. 42 del 2 maggio 2020, che consente attività di *jogging* soltanto in determinate fasce orarie,<sup>33</sup> o il divieto di attività di ristorazione da asporto introdotto ordinanza n. 41 del 2 maggio 2020 e poi consentito con l'ordinanza n. 42 dello stesso giorno<sup>34</sup>.

### 3.2.1 Il caso della Calabria

All'interno del quadro appena delineato si colloca anche l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, recante «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale*», dove al punto 6, viene disposto 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*». Si tratta, quindi di una disposizione non conforme a quanto disposto dal d.P.C.M. del 26 aprile, che consente esclusivamente le attività di consegna a domicilio e asporto. Dopo una lettera di diffida da parte del Ministero per gli Affari Regionali l'ordinanza in questione è stata impugnata da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne ha chiesto l'annullamento al T.A.R. Catanzaro.

### 3.2.2 La decisione del T.A.R. Catanzaro

Con la sentenza n. 841 del 9 maggio 2020 i T.A.R. di Catanzaro, sez. I, ha annullato l'ordinanza della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37.

I profili di interesse sono molteplici, in primo luogo in ragione del fatto che i giudici si occupano del rapporto fra il giudizio di legittimità condotto in sede di giurisdizione amministrativa e un eventuale conflitto di attribuzione di tono costituzionale<sup>35</sup>.

È però soprattutto interessante constatare, ai fini di questa analisi, che nell'annullare l'ordinanza della Regione Calabria emergono chiaramente tre aspetti

<sup>33</sup> Art. 1 co.2 dell'ordinanza n. 42 del 2 maggio 2020: «*Nella fascia oraria dalle ore 6,00 alle ore 8,30, è consentito, nelle aree pubbliche ed aperte al pubblico, svolgere attività sportiva – ivi compresa corsa, footing o jogging- nei limiti consentiti dalle vigenti disposizioni statali, in forma tassativamente individuale, senza obbligo di indossare la mascherina, ma con obbligo di portarla con sé e di indossarla nel caso in cui ci si trovi in prossimità di altre persone*».

<sup>34</sup> L'art. 6 dell'ordinanza n. 41 del 2 maggio 2020 dispone come resti vietata la vendita di cibo da asporto, mentre l'art. 1 co.4 dell'ordinanza n. 42 del 2 maggio 2020 dispone che: «*Fermo l'obbligo di rispetto delle previsioni di cui al citato documento Allegato 2 all'Ordinanza n.39 del 25 aprile 2020, pubblicato sul BURC n.90 del 25 aprile 2020, è altresì consentita, da parte dei medesimi esercizi di cui al punto precedente, la vendita con asporto, con divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e nelle immediate vicinanze degli stessi*».

<sup>35</sup> «*L'atto è giustiziabile d'innanzi al giudice della funzione pubblica, giacché questo giudice non è chiamato a regolare il conflitto sulle attribuzioni costituzionali tra gli Enti coinvolti nella controversia, ma solo a valutare la legittimità, secondo i parametri legislativi indicati nei motivi di ricorso, dell'atto impugnato*».

importanti:

1. Il primo attiene al modello disegnato dal D.L. 19 del 2020, che come più volte ricordato, attribuisce, all'art. 2 co.1, al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di individuare le misure per contrastare la diffusione del virus; l'art. 3, comma 1 consente invece alle Regioni di adottare misure di efficacia locale nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Ma questo è possibile, osservano i giudici, solo alla presenza di tre requisiti: in primo luogo che si tratti di interventi destinati a operare nelle more dell'adozione di un nuovo d.P.C.M.; in secondo luogo devono essere interventi giustificati da situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario proprie della Regione interessata; e, da ultimo, deve trattarsi di misure ulteriormente restrittive delle attività sociali e produttive esercitabili nella Regione. L'ultimo comma dell'art 3, poi, precisa che «le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente». In sintesi, osservano i giudici, *«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 è indiscusso che non risultino integrati»*.
2. Il secondo profilo attiene alla motivazione dell'ordinanza della Regione Calabria, che giustifica l'adozione di una norma più permissiva in ragione in una regressione – misurata – dell'epidemia. I giudici osservano come, in realtà, *«è ormai fatto notorio che il rischio epidemiologico non dipende soltanto dal valore attuale di replicazione del virus in un territorio circoscritto quale quello della Regione Calabria, ma anche da altri elementi, quali l'efficienza e capacità di risposta del sistema sanitario regionale, nonché l'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento via via adottate o revocate (si pensi, in proposito, alla diminuzione delle limitazioni alla circolazione extraregionale)»*.  
L'atto adottato dalla Regione non è coerente con il principio di precauzione, che deve guidare l'operato dei poteri pubblici ogni qualvolta, come nella situazione attuale, vi sia un contesto nel quale non vi sia certezza sul *modus operandi* da adottare neanche all'interno della comunità scientifica<sup>36</sup>.
3. Il terzo e ultimo profilo attiene, invece, alla violazione del principio di leale collaborazione da parte della Regione Calabria: *«nel caso di specie, infatti, non risulta che l'emanazione dell'ordinanza oggetto di impugnativa sia stata preceduta da qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione nei confronti del Gover-*

---

<sup>36</sup> «Si badi, che detto principio, per cui ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche (cfr. Cons. Stato Sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655), deve necessariamente presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione (Corte cost. 18 gennaio 2018, n. 5)». Sul principio di precauzione si veda, *ex multis*, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

no».

#### 4. Il quadro post 18 maggio

Con l'entrata in vigore del decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, efficace sino al 31 luglio 2020, cessano di avere effetto le misure limitative alla circolazione nel territorio regionale contenute nel precedente decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 salva la facoltà di adottare o reiterare le predette misure qualora sia accertato, in specifiche aree, un aggravamento della situazione epidemiologica.

Il decreto legge pone il divieto, fino al 2 giugno, di spostamento interregionale, nonché quello da e per l'estero, sempre che lo spostamento non sia giustificato da esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute.

È altresì previsto, a partire dal 18 maggio 2020, che le attività economiche, produttive e sociali possano svolgersi nel rispetto di quanto stabilito dai protocolli o linee guida, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. In mancanza di linee guida e protocolli regionali trovano applicazione quelli adottati a livello nazionale<sup>37</sup>.

La violazione delle disposizioni contenute nei protocolli o nelle linee guida regionali, o in mancanza nazionali, determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

Peraltro, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, l'art. 1 comma 16 prevede espressamente la possibilità per le Regioni, nelle more dell'adozione del d.P.C.M. di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 19/2020, di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2, informando contestualmente il Ministro della salute.

In ultimo, il d.P.C.M. del 17 maggio 2020 (*«Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»*) delinea il quadro normativo nazionale della c.d. seconda fase della fase 2, i cui effetti si esplicheranno sino al 14 giugno 2020, così sostituendosi alle disposizioni contenute nel precedente d.P.C.M. del 26 aprile 2020.

In seguito all'entrata in vigore dell'ultimo d.P.C.M., viene espressamente consentito alle Regioni e alle Province autonome di derogare alle norme nazionali, potendo adottare anche misure più permissive in ragione dell'andamento positivo della situazione epidemiologica nei propri territori.

A tal fine, occorre che le Regioni individuino protocolli o linee guida idonei a prevenire o a ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori

---

<sup>37</sup> L'art. 1, comma 14, del decreto legge 16 maggio 2020 n. 33 stabilisce che: *«le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento 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 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'articolo 2 del decreto legge n. 19 del 2020 o del comma 16»*.

analoghi nel cui ambito la misura più permissiva viene adottata.

Tali protocolli e linee guida vengono adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali.

Il 19 maggio 2020 è stato poi emanato il decreto-legge n. 34 (c.d. decreto Rilancio), poi convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, con l'obiettivo di far fronte alla crisi economica conseguenza dell'epidemia, con misure e versamenti – anche a fondo perduto – a sostegno di imprese e lavoratori.

L'11 giugno è stato adottato il nuovo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenente «*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

Il decreto continua il percorso di riaperture delle attività iniziato il 4 maggio, ad esempio consentendo, come si legge all'art. 1 l. c) la ripresa, a decorrere dal 12 giugno 2020 degli eventi e le competizioni a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico.

Per ciò che attiene il coordinamento Stato – Regioni, in primo luogo viene consentito lo svolgimento di alcune attività solo a condizione che ne sia stata accertata l'ammissibilità in base all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio (si veda ad esempio in questo senso la lettera g) dell'art. 1, che prevede come, «*a decorrere dal 25 giugno 2020 è consentito lo svolgimento anche degli sport di contatto nelle Regioni e Province Autonome che, d'intesa con il Ministero della Salute e dell'Autorità di Governo delegata in materia di sport, abbiano preventivamente accertato la compatibilità delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei rispettivi territori*»). Sempre in ragione del necessario coordinamento fra Stato e Regioni, viene anche stabilito come la ripresa di alcune attività sia consentita solo nel rispetto dei protocolli e delle linee guida, adottati dalle singole regioni o dalla Conferenza delle Regioni (si veda in questo senso la lettera m) dell'art. 1, alla luce della quale gli spettacoli nelle sale teatrali e cinematografiche «*devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento 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*»).

Deve essere segnalato poi, sempre al fine di ricostruire il quadro delle fonti a livello nazionale, il d.P.C.M. del 14 luglio 2020 che allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale, proroga sino al 31 luglio 2020 le misure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 giugno 2020.

Con la delibera del Consiglio dei Ministri assunta il 29 luglio 2020 viene prorogato lo stato d'emergenza fino al 15 ottobre 2020 in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgere legato all'insorgenza di patologie derivanti da Covid-

19.

Di conseguenza, è entrato in vigore un successivo decreto-legge il 30 luglio 2020, n. 83 con cui è stato adeguato il contenuto del precedente decreto-legge alla proroga dello stato di emergenza modificando le disposizioni normative sul punto.

Inoltre, il 7 agosto 2020 il Governo ha emanato un d.P.C.M., efficace fino al 7 settembre, con cui ha stabilito e confermato misure tra cui l'obbligo di utilizzare in tutto il territorio nazionale i dispositivi di protezione nei luoghi chiusi accessibili al pubblico e l'obbligo di mantenere la distanza di sicurezza interpersonale. Il decreto fa salva la possibilità per le Regioni, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica del territorio, di adottare misure diverse.

Il Governo, nell'ottica di favorire la ripresa economica, il 14 agosto 2020, ha adottato il decreto legge n.104 il quale ha introdotto «*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*». La messa a disposizione di risorse economiche è stata anche disciplinata specificatamente con il decreto legge dell'8 settembre 2020 n. 111 con il quale il Governo ha adottato «*Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

Il 7 settembre 2020, giorno in cui scadeva la vigenza del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, il Governo ha adottato il d.P.C.M. 7 settembre 2020, il quale ha prorogato le misure fino al 7 ottobre 2020.

Infine, in vista delle elezioni amministrative e del referendum confermativo del 20 settembre 2020, ha adottato il decreto legge 11 settembre 2020 n. 111 con il quale ha adottato le «*Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni*».

#### **4.1 Le linee guida nazionali**

Insieme al d.P.C.M. 26 aprile 2020 da ultimo illustrato, sono stati adottati, come sopra anticipato, alcuni protocolli e linee guida consistenti in raccomandazioni ed indicazioni concordate con la Conferenza delle Regioni in merito alla riapertura in sicurezza delle attività economiche fino a quel momento sospese.

In particolare, l'allegato 17 fornisce alcune schede tecniche contenenti indirizzi pratici, validi per i singoli settori di attività al fine di offrire uno strumento di applicazione delle misure di prevenzione e di contenimento di carattere generale.

Le schede riguardano varie attività ritenute principali, tra cui la ristorazione, il turismo, i servizi alla persona, il commercio al dettaglio anche su aree pubbliche, gli impianti sportivi, come piscine e palestre, i musei, gli archivi e le biblioteche.

Tali indicazioni, allegate al d.P.C.M., possono essere rimodulate, sulla base dell'evoluzione epidemiologica, eventualmente, anche in senso più restrittivo.

#### **4.2 La prospettiva regionale**

Le Regioni, contestualmente all'entrata in vigore dell'ultimo decreto-legge, nonché in seguito alla Conferenza delle Regioni, hanno adottato una serie di ordinanze contingibili ed urgenti sulla gestione dell'emergenza epidemiologica ad integrazio-

ne della normativa nazionale concernente anche la riapertura delle attività economiche.

Da un'analisi comparata dei più recenti provvedimenti regionali si è riscontrato, da una parte, un'indubbia uniformità quanto alle disposizioni rispetto alla normativa nazionale, dall'altra alcune differenze riguardanti il cronoprogramma di riapertura delle varie attività economiche, oltre ad alcune disposizioni sulla libertà di circolazione delle persone.

Con riferimento alla Regione maggiormente colpita dal virus, il presidente della Lombardia ha adottato il 17 maggio 2020 un'ordinanza contingibile ed urgente con cui ha recepito le «*Linee di indirizzo per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive*» approvate il 15 maggio 2020 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome<sup>38</sup>.

Nello specifico, il provvedimento stabilisce la riapertura di tutte le attività commerciali a partire dal 18 maggio 2020, ordinando altresì ai datori di lavoro di procedere alla rilevazione della temperatura corporea del personale sui luoghi di lavoro. Inoltre, lo stesso obbligo incombe sul datore di lavoro nei confronti dei clienti nell'ambito delle attività di ristorazione con consumo sul posto.

A differenza del d.P.C.M., il provvedimento regionale nega la riapertura sino al 31 maggio 2020 delle piscine, anche all'aperto, e delle palestre, ritenendo pertanto opportuno attendere i successivi monitoraggi sulla diffusione del contagio.

Infine, l'ordinanza pone il divieto, in conformità alle previsioni nazionali, fino al 2 giugno 2020 di spostamento verso altre Regioni se non per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute.

La Regione Campania ha emanato un'ulteriore ordinanza il 17 maggio 2020 con cui è stata disposta la riapertura delle principali attività economiche a partire dal giorno successivo, fatta eccezione per l'attività di ristorazione in loco per la quale il governatore ha optato per la ripresa non prima del 21 maggio 2020<sup>39</sup>.

Il provvedimento stabilisce inoltre che su tutti i soggetti provenienti dalle altre Regioni d'Italia o dall'estero, che faranno ingresso nel territorio regionale, fino al 2 giugno 2020 è imposto l'obbligo, salvo che l'arrivo sia motivato da comprovate esigenze lavorative o da comprovati e certificati motivi di salute:

- di comunicare l'arrivo al Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente, al Comune di residenza, domicilio o dimora di destinazione, nonché al proprio medico di medicina generale ovvero al pediatra di libera scelta, ove appartenenti al Servizio Sanitario della Regione Campania;

---

<sup>38</sup> Ordinanza n. 547 del 17 maggio 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica 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 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19*».

<sup>39</sup> Ordinanza n. 48 del 17 maggio 2020 «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica 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 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Disposizioni ai sensi dell'art. 1, comma 16, decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*».



- di osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni dall'arrivo, con divieto di contatti sociali;
- di rimanere raggiungibile per ogni eventuale attività di sorveglianza;
- in caso di comparsa di sintomi, di avvertire immediatamente il Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente e il proprio medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta ove appartenenti al Servizio Sanitario regionale della Regione Campania, per ogni conseguente determinazione.

In materia di ingressi e rientri nel territorio regionale, la Regione Basilicata ha operato una scelta differente. Con un recente provvedimento il Governatore ha stabilito che, in seguito alla comunicazione dell'ingresso al medico di medicina generale, al pediatra di libera scelta ovvero al numero verde a tal fine istituito, il soggetto giunto nel territorio regionale, anche se asintomatico, venga sottoposto al tampone rinofaringeo per SARS-COV-2 ovvero ad altri test diagnostici per il SARS-COV-2.

Il governatore della Regione Veneto, invece, consente, a partire dal 18 maggio 2020, lo spostamento per visite a congiunti anche al di fuori della Regione del Veneto, nei limiti della provincia o ex provincia confinante, da parte di residenti in province collocate a confine tra Veneto e altre Regioni o Province Autonome<sup>40</sup>.

Anche il governatore della Regione Marche, sulla scia dell'ultima disposizione illustrata della Regione Veneto, ha consentito a partire dal 21 maggio 2020, gli spostamenti anche al di fuori della Regione, nei limiti della provincia o del comune confinante, da parte di residenti in province o comuni collocati a confine tra Marche e altre Regioni<sup>41</sup>.

### 4.3. Alcuni aspetti critici

Di seguito abbiamo analizzato tre aspetti che hanno creato maggiori discussioni durante il periodo estivo e in vista della riapertura dell'anno scolastico.

#### 4.3.1. Obbligo di presentare, all'atto dell'imbarco, l'esito di un test – sierologico (IgG e IgM) o molecolare (RNA) o Antigenico rapido – eseguito non oltre le 48 ore dalla partenza, che abbiano dato esito negativo per covid-19. La decisione del T.A.R. Sardegna

Fra i poteri attribuiti alle Regioni nel quadro successivo al 4 maggio vi è anche quello di adottare provvedimenti più restrittivi, in ragione di specifiche situazioni

<sup>40</sup> Ordinanza n. 48 del 17 maggio 2020 «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus Covid-19. Ulteriori disposizioni».

<sup>41</sup> Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 159 del 20 maggio 2020. D.P.C.M 17 maggio 2020 recante «disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 -Atto di indirizzo, chiarimenti e disposizioni attuative per gli spostamenti al di fuori del territorio della Regione Marche».

intervenute di aggravamento del rischio sanitario<sup>42</sup>.

È su questa base normativa che il presidente della Regione Sardegna ha adottato l'ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020, contenente «*Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-19 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica*». L'ordinanza, fra le altre disposizioni, dettava all'art. 10 l'obbligo per tutti i passeggeri che intendono far ingresso nella regione di «*presentare, all'atto dell'imbarco, l'esito di un test – sierologico (IgG e IgM) o molecolare (RNA) o Antigenico rapido – eseguito non oltre le 48 ore dalla partenza, che abbiano dato esito negativo per covid-19*».

Sono stati sospesi gli artt. 11, 12 e 13 dell'ordinanza con il decreto emesso in sede cautelare dal Presidente del T.A.R. Sardegna. Nella motivazione del decreto si legge, che, da una parte, la questione degli spostamenti infra regionali era già disciplinata a livello nazionale (dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 che all'art. 1, comma 3, stabilisce come «*a decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree*»), e che di conseguenza eventuali limitazioni della circolazione delle persone devono essere disposte per il tramite di un d.P.C.M.. In secondo luogo, il giudice osserva che non solo la norma non rispetta quanto previsto dalla legge, ma non è neanche stata adottata «*nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente nella regione nonché in presenza di ragioni di necessità ed urgenza tali da giustificare l'adozione, con ordinanza regionale (e non con un D.P.C.M), di una misura limitativa della libera circolazione delle persone fra le regioni e fra le nazioni*».

#### **4.3.2. Obbligo per le scuole di verificare che le famiglie abbiano rilevato la temperatura corporea, prima dell'inizio dell'attività didattica. La decisione del T.A.R. Piemonte**

Il 17 settembre 2020 il T.A.R. Piemonte, sezione prima, ha rigettato il ricorso con cui il Ministro dell'Istruzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro della Salute chiedevano l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, presentato contro il decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte, n. 95 con il quale è stato stabilito l'obbligo per le scuole di verificare che le famiglie degli alunni procedano alla misurazione della temperatura corporea, prima dell'inizio dell'attività didattica<sup>43</sup>.

Il decreto del Presidente di Giunta stabilisce che la temperatura corporea può essere rilevata a scuola qualora i genitori non vi abbiano già provveduto, la cui os-

<sup>42</sup> Come previsto all'art. 3 del Decreto-Legge n. 19 del 25 marzo 2020 «*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

<sup>43</sup> V. DANZI, *Il T.A.R. Piemonte rigetta la domanda di sospendere l'efficacia del decreto, che stabilisce l'obbligo per le scuole di verificare che le famiglie abbiano rilevato la temperatura corporea, prima dell'inizio dell'attività didattica, in corso di pubblicazione*, CERIDAP, 2020.

servanza deve essere accertata in un'autocertificazione.

Il ricorso deduce l'illegittimità del provvedimento per la violazione delle norme nazionali che stabiliscono l'obbligo per le famiglie di misurare la temperatura ai propri figli prima dell'arrivo a scuola.

Tuttavia, le fonti normative nazionali in materia non disciplinano né le modalità tramite le quali deve avvenire tale coinvolgimento delle famiglie nella misurazione della temperatura corporea degli studenti, né le modalità di controllo da parte delle istituzioni scolastiche dell'effettivo avvenuto adempimento di tale obbligo di misurazione preventiva.

La lettera del legislatore pare chiara nella parte in cui, ai sensi dell'art. 1 comma 6, lett. r) del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, devolve alle stesse istituzioni scolastiche la predisposizione di ogni misura utile all'avvio, nonché al regolare svolgimento dell'anno accademico 2020/2021.

A livello regionale, infine, il decreto del Presidente della Giunta del 9 settembre 2020 impugnato ha raccomandato a tutte le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte di adoperarsi con ogni mezzo a disposizione al fine di rilevare la temperatura corporea agli studenti, prima dell'inizio dell'attività didattica.

Si può affermare che il presente decreto presidenziale si pone ad integrazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 17 comma 1, lett. b) della Legge del 23 agosto 1988, n. 400 e non in contrasto con essi.

Il T.A.R. Piemonte, infatti, rigetta il ricorso poiché la normativa regionale non viola la normativa nazionale, bensì integra, come sopra affermato, il contenuto della disciplina statale in quanto i d.P.C.M. non prevedono alcuna forma di controllo dell'effettivo avvenuto adempimento, da parte delle famiglie, dell'obbligo di misurare la temperatura corporea.

Come viene chiarito dal T.A.R. Piemonte, il decreto impugnato non si riferisce alla verifica della misurazione della temperatura prima dell'ingresso a scuola – come accade per la normativa nazionale – bensì alla misurazione della temperatura prima dell'inizio dell'attività didattica. Di conseguenza, il decreto non può definirsi in contrasto con la normativa statale posto che si riferisce ad un momento diverso.

Inoltre, in considerazione dell'aggravarsi della situazione regionale in punto di casi positivi al Covid-19, di cui il T.A.R. tiene conto, le maggiori tutele previste nel decreto impugnato risultano, ad avviso del giudice, pienamente giustificate.

Quanto al danno grave ed irreparabile, presupposto della fase cautelare, paventato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministri ricorrenti, il T.A.R. sottolinea che il decreto impugnato non ha attenuato l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola, limitandosi a prevedere che l'effettivo adempimento di tale obbligo sia accertato dagli istituti scolastici, esigendo l'autocertificazione delle famiglie.

Per quanto concerne poi il lamentato *periculum in mora*, altro presupposto della fase cautelare, in mancanza del danno per lo Stato lamentato nel ricorso, la sospensione del decreto comporterebbe una riduzione del livello di tutela del contagio negli istituti scolastici.

Qualora fosse sospesa l'efficacia del decreto, infatti, resterebbe in vigore solo la normativa nazionale che "invita" semplicemente a coinvolgere le famiglie nel controllo della temperatura dei bambini, senza la previsione di alcun meccanismo effettivo di controllo da parte degli istituti scolastici.

Ebbene, per le ragioni appena illustrate, il T.A.R. Piemonte rigetta la domanda di adozione di misura cautelare monocratica, fissando, per la trattazione collegiale, la camera di consiglio del 14 ottobre 2020.

#### 4.3.3. Il trasporto pubblico destinato al settore scolastico

Con l'inizio dell'emergenza Sars-Cov-2 il 23 febbraio 2020, il primo settore che ha subito un c.d. *lockdown* è stato quello scolastico. Infatti, già a partire dal giorno successivo, 24 febbraio, si è intervenuti, in particolar modo nella Regione Lombardia, territorio maggiormente colpito, alla chiusura di tutti i plessi scolastici di ogni ordine e grado, passando dalla "didattica in presenza" alla c.d. "didattica a distanza".

Con la previsione di un *lockdown* nazionale, anche gli istituti delle altre Regioni italiane sono stati chiusi per prevenire e limitare la diffusione del virus Covid-19. Gli istituti scolastici, pur nonostante la ripresa delle attività produttive e una lenta ripresa degli spostamenti avvenuta con la riapertura dal 18 maggio in poi, sono sempre rimasti chiusi, rimandando la loro riapertura all'inizio del nuovo anno scolastico a settembre 2020.

Con l'avvicinarsi del mese di settembre e quindi della necessità di mettere a punto misure per poter garantire la ripresa dell'anno scolastico in sicurezza, il Governo e le Regioni hanno messo a punto protocolli al fine di garantire il rientro e la riapertura in sicurezza.

In particolare, a livello nazionale sono stati adottati il D.L. n. 104/2020, il d.P.C.M. 7 settembre 2020 e il Decreto Legge n. 111/2020 i quali hanno previsto lo stanziamento di fondi per il trasporto scolastico, introdotto protocolli per il rispetto di tutte le misure necessarie al rispetto del distanziamento e per limitare la diffusione del Covid-19, e hanno stanziato fondi, ai quali possono attingere gli enti locali, con la finalità di garantire la "didattica in presenza" a tutti gli studenti.

Venendo al contenuto dei due D.L., all'art. 3, cc. 1 e ss., D.L. 111/2020<sup>44</sup>, sono

---

<sup>44</sup> Art. 3 («Interventi urgenti per l'avvio e il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020-2021»): «1. Al fine di facilitare le procedure per il reperimento di spazi per garantire il corretto e regolare avvio e regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020-2021, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2020 e 6 milioni di euro per l'anno 2021. Le risorse di cui al presente comma sono destinate a favore degli enti locali per le finalità di cui all'articolo 32, comma 2, lettera a), del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, prioritariamente per affitti di spazi e relative spese di conduzione e adattamento alle esigenze didattiche e noleggio di strutture temporanee. Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al primo periodo. 2. Agli oneri derivanti dal comma 1 si provvede, quanto a 1,5 milioni di euro per l'anno 2020 mediante corrispondente riduzione delle risorse previste dall'articolo 1, comma 717, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, quanto a 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 mediante corrispondente riduzione delle risorse previste dall'articolo 1, comma 678, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e quanto a 4,5

stati stanziati fondi per gli anni 2020 e 2021 destinati all'edilizia scolastica per l'ampliamento degli spazi necessari per l'ampliamento delle strutture o il pagamento dei canoni di affitto necessari, nel caso in cui non vi fosse la possibilità di ampliare le strutture esistenti. Il D.L. n. 104/2020, "DL Agosto" contenente le misure urgenti per il rilancio dell'economia, ha stanziato fondi per il trasporto pubblico scolastico, ai quali gli enti locali possono attingere al fine di migliorare il servizio e garantire un livello di sicurezza minimo per limitare la diffusione del virus Sars-Cov-2.

Passando al d.P.C.M. 7 settembre 2020, per quanto riguarda il settore dell'istruzione e della scuola ha disciplinato e introdotto le misure riguardanti il settore del trasporto pubblico destinato al settore scolastico. Ovviamente, come si può immaginare, creare protocolli rispettosi delle misure di distanziamento e sicurezza richiesta per limitare la diffusione del virus Sars-Cov-2 in un settore già in difficoltà come quello del trasporto scolastico non è stato per nulla facile.

Il dibattito tra Stato – Regioni – Enti locali, nelle settimane che hanno preceduto l'emanazione del d.P.C.M. e dell'allegato 16 dell'allegato B, contenente le linee guida per il trasporto scolastico, è stato molto forte. La soluzione adottata a livello nazionale ha previsto delle linee guida che prevedono misure molto stringenti – tra cui l'utilizzo della mascherina per tutta la durata del viaggio, la salita e la discesa degli studenti da porte separate, il divieto di utilizzo del mezzo se il ragazzo presenta sintomi o ha una temperatura corporea superiore ai 37.5°C, la capienza dei mezzi ridotta all'80% della capacità se il viaggio supera i 15 minuti – che le società di trasporto scolastico devono rispettare. Le misure previste dalle linee guida *ex art. art.1, let. g)*, d.P.C.M. 07/09/2020, sono valide su tutto il territorio nazionale e a livello locale non vi sono state grosse differenze, come dimostrano le linee guida adottate con circolare n. 604/2020, la quale ha riproposto tutte pedissequamente le linee guida nazionali.

## 5. Note conclusive

Esaurita l'analisi delle disposizioni nazionali e regionali emanate dall'inizio dell'emergenza sanitaria sino alla c.d. fase 2, caratterizzata da un graduale rallentamento delle misure limitative delle libertà personali ed economiche, riteniamo utile

---

*milioni di euro per l'anno 2021 mediante corrispondente riduzione delle risorse previste dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65. 3. Per le medesime finalità di cui al comma 1, in aggiunta alle misure per l'edilizia scolastica, adottate ai sensi dell'articolo 32, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, il Ministero dell'istruzione destina un importo pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 a favore degli enti locali per la realizzazione di interventi strutturali o di manutenzione straordinaria finalizzati all'adeguamento e all'adattamento a fini didattici degli ambienti e degli spazi, anche assunti in locazione. Ai relativi oneri si provvede a valere sulle risorse previste dall'articolo 58-octies del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157. Alle medesime finalità il Ministero dell'istruzione destina ulteriori risorse, pari a 5 milioni di euro, disponibili in bilancio, in conto residui, ai sensi del medesimo articolo 58-octies del decreto-legge n. 124 del 2019. Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al primo periodo».*

trarre alcune riflessioni conclusive.

In primo luogo osserviamo che, specialmente nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria, le misure nazionali, a cui poi si sono adeguate quelle regionali, hanno riguardato principalmente la tutela della salute al fine di limitare il più possibile la diffusione del virus, così tralasciando, almeno in un primo momento, l'aspetto economico e sociale, solo in seguito considerato dal legislatore.

Pertanto, a partire dal preludio della c.d. fase 2, il coordinamento tra Stato e Regioni ha riguardato anche atti normativi diretti a garantire una ripresa graduale delle attività economiche, nonché aiuti a sostegno di famiglie colpite dalla crisi economica in corso.

Dal 18 maggio in poi, le Regioni hanno adottato ordinanze a contenuto differenziato rispetto alla normativa nazionale, in virtù del potere, espressamente riconosciuto dal decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, di emanare provvedimenti anche più permissivi.

A tal proposito, riteniamo che l'emanazione di disposizioni differenziate tra le Regioni abbia consentito e possa tutt'ora consentire strategie di ripresa maggiormente bilanciate e dosate nei rischi e nei benefici, perché basate sui dati del contagio da Covid-19 a scala locale, e non più nazionale.

È pur vero che il rischio di un mancato coordinamento tra Stato e Regioni, in una fase seppur migliore rispetto alla precedente, ma ancora molto delicata, è rappresentato dalla frammentarietà dei provvedimenti che a volte si differenziano per minimi aspetti dalla normativa nazionale, ingenerando così confusione nei destinatari, come già aveva avuto modo di osservare in apertura<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Quanto osservato nelle conclusioni trova conferma nei provvedimenti adottati dalle singole regioni: il Piemonte, ad esempio, nell'ordinare la riapertura di una serie di attività, con il Decreto n. 75 del 3 luglio 2020, fa riferimento al monitoraggio della situazione epidemiologica sul territorio valutata di concerto con il Ministero della Salute; si legge infatti che «il Gruppo di monitoraggio, ha relazionato alla Giunta regionale in merito alla assenza di criticità o di allerta riferibili a tutto il territorio piemontese e che, anche alla luce del "Monitoraggio Fase 2 Report 7" pervenuto in data 3 luglio 2020 del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità, ha confermato che tutti gli indicatori sono compresi ampiamente all'interno dei parametri di riferimento con una curva epidemica in costante discesa».

Va anche osservato come permangano alcune differenze sul territorio nazionale: la Lombardia ha, ad esempio, imposto fino al 14 luglio (con l'ordinanza n. 573 del 29.6.2020) l'obbligo di indossare la mascherina ogni volta che ci si rechi fuori dall'abitazione (ed è interessante notare come lo faccia nonostante «in base al report di monitoraggio dell'Istituto superiore di sanità del 25 giugno 2020, la Regione Lombardia è classificata a basso rischio»).