

**FORUM**  
**LA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA**  
**TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI**

**CRONACHE DAI MARGINI DELLA PRIMA «ZONA ROSSA»:**  
**IL COVID-19 E LE ORDINANZE SINDACALI**

**FRANCESCO SEVERGNIGNI**  
(Cultore in Istituzioni di diritto pubblico,  
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

Data di pubblicazione: 17 aprile 2020

FRANCESCO SEVERGNINI\*

**Cronache dai margini della prima «zona rossa»:  
il COVID-19 e le ordinanze sindacali\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il potere d’ordinanza nella prima emergenza. – 3. Il territorio: da limite intrinseco a patologia. – 4. Interventi statali e proposte di riforma.

1. *Premessa*

Analizzando il ruolo dei Comuni<sup>1</sup> nell’emergenza COVID-19 è possibile individuare un prima e un dopo. Decine di ordinanze comunali hanno preceduto l’intervento statale e molte altre sono seguite al punto di svolta operato

---

\* Cultore in Istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

\*\* Contributo al *Forum* su *La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*.

<sup>1</sup> Per una prima panoramica sugli atti adottati nel periodo d’emergenza di veda C. DRIGO - A. MORELLI (a cura di), *Dossier: l’emergenza sanitaria da COVID-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina* pubblicato in questa *Rivista* e M. MASSA - D. TEGA, *Fighting COVID 19 - Legal Powers and Risks: Italy*, in *Verfassungsblog*, 23 marzo 2020, <https://verfassungsblog.de/>. Per un *focus* specifico sulle ordinanze si veda F. SEVERA (a cura di), *Documentazione e interventi dei Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell’emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza COVID-19*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

dal d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che ha tipizzato, normalizzandole, le misure-provvedimenti da adottare<sup>2</sup>.

## *2. Il potere d'ordinanza nella prima emergenza*

Quando la notizia dell'arrivo del COVID-19 è giunta, la percezione del fenomeno era ancora vaga. L'emergenza e il contagio su larga scala non erano attesi, tant'è che le prime azioni regionali e nazionali hanno riguardato un solo territorio, i Comuni di Bertonico, Casalpusterlengo, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione d'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia e Terranova dei Passerini, tutti nella provincia di Lodi<sup>3</sup>. Il 21 febbraio, con ordinanza firmata dal Ministro della salute, previo parere della Regione Lombardia<sup>4</sup> e il 23 febbraio con d.l. n. 6 e DPCM, questi Comuni sono stati isolati formando la prima c.d. «zona rossa».

Tuttavia, seppur di poco, i provvedimenti governativi erano stati anticipati dall'iniziativa locale. I Sindaci avevano reagito ai primi dati del contagio con il proprio strumento d'emergenza, l'ordinanza. A Codogno i primi

---

<sup>2</sup> Art. 3, co. 2, d.l., convertito con l. 5 marzo 2020, n. 13.

<sup>3</sup> Ci si sofferma qui sui casi lombardi, differenti, nella gestione, rispetto all'altro primo focolaio: Vo' Euganeo (TV). Di cui, con riferimento alla prima fase dell'emergenza, si veda l'ord. 22 febbraio 2020, n. 2.

<sup>4</sup> Utilizzando il proprio potere d'intervento *ex art.* 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

provvedimenti sono stati presi nel pomeriggio del 21 febbraio<sup>5</sup> e così anche negli altri Comuni della bassa lodigiana coinvolti<sup>6</sup>.

Per le necessità in situazioni eccezionali la legge attribuisce ai Sindaci poteri d'ordinanza *extra ordinem* con gli art. 50 e 54 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e, inoltre, in ambito sanitario, con l'art. 32 della l. 23 dicembre 1978, n. 833. Si tratta, come è noto, di strumenti d'eccezione non tipizzati, in grado di fornire una celere ed efficace risposta a necessità «contingibili e urgenti» in un territorio limitato<sup>7</sup>.

Così hanno agito anche i Sindaci dei territori limitrofi alla «zona rossa». Nei primi giorni del contagio i provvedimenti governativi non avevano considerato le province di Cremona, Piacenza e i restanti Comuni del lodigiano. A Milano e a Roma ancora mancava la piena consapevolezza del rischio del rapidissimo propagarsi dell'epidemia, ma l'osservatore locale non poteva illudersi che il contagio non si propagasse oltre i *limina* dell'Adda a nord e del Po a sud. L'attesa dell'intervento statale – che sarebbe arrivato il 23 febbraio col DPCM istitutivo della «zona gialla» (nelle province di Bergamo, Cremona e la restante area della Lodi) – rendeva inevitabile per i Sindaci l'emanazione di provvedimenti d'urgenza<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Si tratta delle ordinanze sindacali n. 11, 12, 13 e 14, che hanno chiuso le scuole e limitato l'apertura degli spazi pubblici e degli eventi, anche privati, al fine di evitare assembramenti.

<sup>6</sup> L'ord. di Casalpusterlengo, n. 2 del 21 febbraio 2020, e Castiglione, n. 5 del 21 febbraio 2020.

<sup>7</sup> Da ultimo il Consiglio di Stato, Sez. I, 7 aprile 2020, n. 735: «è del tutto inconfigurabile, nel vigente ordinamento giuridico, un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligatoria al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale».

<sup>8</sup> Come riferito dai quotidiani l'attenzione è stata alta fin da subito. Si veda l'ord. n. 76 del 22 febbraio 2020 del Sindaco di Crema, l'ord. 15058 del 21 febbraio 2020 del Sindaco di

Questi primi interventi sindacali, seppur temporalmente limitati e superati dal rapido e successivo intervento governativo, agli occhi dello studioso permettono di osservare il potere d'emergenza declinarsi di fronte alla crisi, prima che intervenga qualsiasi limite o confine<sup>9</sup>.

A una prima valutazione sembrerebbe scontata la risposta circa l'inadeguatezza di simili ordinanze, giustificate solamente dall'urgenza. Per quanto potesse essere rapida la risposta comunale, è chiaro che i soli provvedimenti locali non potrebbero essere in grado di fornire soluzioni a emergenze globali. Ma, consapevoli dell'efficacia contingente delle stesse, è possibile considerare le complesse criticità dell'azione comunale, al di là dei limiti intrinseci dello strumento (si parla qui di limiti e non di abusi, già sanzionati da strumenti idonei<sup>10</sup>), ovvero quelli legati alla patologia ormai cronica del sistema italiano delle autonomie: la «polverizzazione» dei Comuni<sup>11</sup>.

---

Cremona, le ord. 102 del 21 febbraio 2020 e 103 del 22 febbraio 2020 di quello di Piacenza. E così molti altri, in particolare nella provincia di Cremona.

<sup>9</sup> Come anticipato, il Governo ha regolato l'iniziativa sindacale nella gestione dell'emergenza prevedendo un elenco di misure adottabili: art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, poi dall'art. 35 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 e successivamente dall'art. 3 del decreto 25 marzo 2020, n. 19.

<sup>10</sup> F. SEVERA (a cura di), *Documentazione e interventi dei Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, cit. riguardo alle ord. dei Sindaci ischitani e del Sindaco di Messina, e N. PIGNATELLI, *L'annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in questa *Rivista*, n. 1/2020.

<sup>11</sup> Si tratta di un problema storico, radicato nell'ordinamento repubblicano. È stato oggetto di numerosi studi e progetti di riforma, senza che ad oggi sia stato risolto. *Ex multis* si citano le ormai classiche proposte di riforma: del c.d. Gruppo di Pavia coordinato da U. POTOTSCHNIG, *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova 1977 e la *Legge di principi sui poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989 con *Introduzione* di M.S. GIANNINI.

### *3. Il territorio: da limite intrinseco a patologia*

Possono essere presi ad esempio due casi concreti: le prime ordinanze del Comune di Cremona e di quello di Gombito<sup>12</sup>. Si tratta di provvedimenti simili nei contenuti, che si differenziano però in due profili tra loro dipendenti: la portata del provvedimento e il rapporto con le istituzioni.

Gombito, Comune di poco più di 600 abitanti al confine con la «zona rossa», e Cremona, capoluogo con più di 70.000 abitanti, hanno adottato ordinanze con contenuti simili sulla base di differenti “considerata”. Nelle premesse, infatti, il Sindaco di Cremona ha fatto riferimento alla cooperazione e agli incontri avvenuti con il Comitato per l’Ordine e la Sicurezza pubblica, la Prefettura, l’Assessorato regionale alla Sanità e la Direzione dell’ATS (Azienda di Tutela della Salute), quello di Gombito, invece, s’è limitato a dare conto del coordinamento con i Sindaci del territorio cremasco, sotto l’egida dell’Area omogena<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> L’ordinanza 21 febbraio 2020, n. 15058 del Sindaco di Cremona e l’ord. 22 febbraio 2020, n. 3 del Sindaco di Gombito.

<sup>13</sup> Le vicende che hanno portato i Comuni del territorio c.d. cremasco a riconoscersi e collaborare (su base volontaria) nell’ambito di un’area territoriale ritenuta omogenea, sono complesse e radicate nella storia, nelle caratteristiche economiche e socio-culturali di questo territorio. L’attuale ente “immaginario” (non ne è stata finora perfezionata la costituzione) denominato «Area omogenea cremasca» è il residuo della normativa regionale lombarda d’attuazione della riforma Delrio (l.r. 8 luglio 2015, n. 19). Se l’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 fosse stato positivo, le Regioni avrebbero potuto/dovuto procedere ad una riorganizzazione provinciale gestita/fatta dalle Regioni. Con questa prospettiva la Giunta Maroni aveva iniziato un processo di riordino territoriale, con l’obiettivo di costituire delle macro-province denominate “cantoni” e, all’interno di queste, degli enti

Da ciò è possibile trarre alcune (provvisorie) conclusioni. Se da un lato i capoluoghi hanno, solitamente, dimensioni e risorse adeguate ad affrontare autonomamente crisi anche gravi, e per questo dialogano con soggetti territorialmente superiori – la Prefettura; l’ATS e non la diramazione locale, ASST – i piccoli Comuni tendono a organizzarsi in forme cooperative, ricercando una dimensione idonea e sufficiente a fronteggiare i problemi e fornire servizi adeguati alla loro scala.

Ciò dimostra una diversa prospettiva d’azione: quella connaturata al *proprium* del capoluogo, o del grande Comune, e quella dei piccoli e medi Comuni, i quali, in assenza di un ente intermedio riconosciuto, sono indotti a collaborare o associarsi per garantire le proprie funzioni, anche nel caso estremo dell’ordinanza sindacale per fronteggiare un’epidemia.

E in tutto ciò, che fine ha fatto la Provincia? Non è stata nominata dalle ordinanze, né ha avuto alcun ruolo nell’emergenza, data la propria irrilevanza ormai conclamata. Essa non ha infatti competenze proprie in materia sanitaria né di protezione civile inerenti alla crisi<sup>14</sup>, ma resta l’unico ente intermedio ancora sussistente. Nel caso considerato (la provincia di Cremona) il ruolo di coordinamento territoriale è stato svolto da un organismo statale decentrato: il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, a cui hanno partecipato solamente i Comuni principali della provincia (Casalmaggiore, Crema e Cremona)<sup>15</sup>. Tuttavia è inevitabile che una tale gravissima emergenza debba essere affrontata, almeno, per aree territorialmente estese e con il coinvolgimento di tutti i Comuni interessati o di un ente di essi

---

intermedi infra-provinciali, le aree omogenee. Si veda G.C. RICCIARDI - A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, Torino 2018.

<sup>14</sup> Attribuita alle Prefetture, alle Regioni e ai Comuni: artt. 9, 11 e 12 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

<sup>15</sup> Si veda il Comunicato della Prefettura di Cremona del 21 febbraio e le Note, nel II e III aggiornamento, del 22 febbraio.

rappresentativo. L'epidemia non segue i confini amministrativi o le gerarchie dimensionali, quanto, piuttosto aree simili e circoscritte (comprensori/zone omogenee): la bassa lodigiana, la val Seriana, il cremonese, il cremasco, per citare alcuni casi lombardi.

#### 4. *Interventi statali e proposte di riforma*

Come anticipato in premessa il rapido intervento statale ha cercato di portare ordine nel rischioso caos delle competenze suscitato dalla crisi, limitando (oltre al ruolo regionale, anche) il potere sindacale d'ordinanza, come previsto dall'art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, poi dall'art. 35 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 e successivamente dall'art. 3 del decreto 25 marzo 2020, n. 19.

Di fronte a tali limiti sorge, comunque, spontanea la domanda: se in caso di aggravamenti continui a sussistere sia il potere sindacale *ex art. 50 TUEL* e, quindi, quale sia la natura dello stesso. Ovvero se i limiti statali siano diventati una *Eisener Käfig* (la “gabbia d'acciaio” di weberiana memoria) o sussista un potere *extra ordinem* in capo al Sindaco.

Due casi, in particolare, sollevano interrogativi riguardo la necessità di un più incisivo ruolo del Sindaco in caso di inerzia da parte delle altre istituzioni.

Il Comune di Nembro dove, a causa di propri poteri in concreto limitati da capacità e risorse insufficienti, il Sindaco non avrebbe potuto istituire una «zona rossa» seppur sussistesse il potere d'ordinanza *ex art. 50 TUEL*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> In senso contrario le dichiarazioni del Sindaco di Nembro nella toccante Relazione del 30 marzo 2020 al proprio Consiglio comunale: «i Sindaci non possono assumere provvedimenti di questo tipo, ma se si fosse decretata la zona rossa avremmo agito in funzione di Ufficiali di Governo per garantirne il rispetto e la gestione».



Inoltre, il caso tristemente noto delle RSA, dove si è diffuso gravemente il contagio, spesso (pare) senza sufficiente controllo da parte delle istituzioni. Sarebbe qui potuto intervenire il Sindaco? Oltre al potere d'ordinanza, in questo caso avrebbe potuto esercitare le funzioni proprie in ambito socio-sanitario<sup>17</sup>, seppur queste strutture operino con autorizzazione o convenzione della Regione. La cronaca di Crema, ad esempio, riporta il tentativo del Sindaco di creare un coordinamento tra il Comune e l'ente gestore della RSA locale<sup>18</sup>.

La XVIII legislatura è iniziata con forti spinte di riforma del sistema delle autonomie, organizzate su due fronti, sviluppati con l'alternarsi tra strategie politiche diverse: l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e la partita minore – non per importanza, ma per la considerazione avuta – della riforma del T.U. degli enti locali, con particolare attenzione alla *governance* provinciale<sup>19</sup>. Resta da chiedersi quali direzioni prenderanno queste riforme. Se il dibattito

---

<sup>17</sup> Il richiamo va ancora all'art. 32 l. 833/1978.

<sup>18</sup> Si veda la lettera del Sindaco di Crema del 26 marzo 2020 spedita alla Fondazione Benefattori Cremaschi (Fondazione autonoma, ma con C.d.A. nominato dal Sindaco, che gestisce una RSA e un Centro riabilitativo) in cui richiede una stretta collaborazione e confronto per valutare i rischi dell'opportunità di aprire le strutture a pazienti COVID-19.

<sup>19</sup> Riguardo al «regionalismo differenziato» si indicano solamente A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in questa Rivista, 3/2019 per il caso dell'Emilia-Romagna, che ha espresso esplicite richieste in materia di *governance* territoriale, e M. DE DONNO - P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. fed.*, 2/2018, per il ruolo degli enti locali nelle proposte dibattute.

Per la riforma del T.U. degli enti locali si vedano le vicende del c.d. “tavolo Candiani”, istituito dall' art. 1, co. 2-ter del decreto-legge 25 luglio 2018, n.91. Si veda un commento in G.L. CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in *Le Regioni*, 3/2019, 914-915.

sorto sull'autonomia si concentrerà tutto sul rapporto Stato-Regioni ignorando i gravi problemi degli enti locali, oppure se il legislatore “abbasserà” il suo sguardo all'altezza del cittadino e delle comunità rappresentate nel Comune per realizzare quelle riforme attese da decenni, assicurando, finalmente, dimensioni e risorse sufficienti a garantire le funzioni necessarie, chiamate anche “fondamentali”.