

La gestione della crisi sanitaria tra centro e periferia. Le misure adottate dalla Regione Abruzzo nel quadro dell'emergenza epidemiologica nazionale

Carlo Alberto Ciaralli

Sommario: 1. L'Italia ed il mondo scoprono la minaccia pandemica: la prima fase di contrasto alla diffusione del virus Covid-19 – 2. La progressiva “nazionalizzazione” dell'emergenza epidemiologica e le criticità insite nell'utilizzo dei d.P.C.M. – 3. Gli interventi della Regione Abruzzo nella fase “acuta” di emergenza sanitaria – 4. Il problematico rapporto fra o.P.G.r. e d.P.C.M.: cenni – 5. La progressiva “uscita” dalla fase emergenziale nel quadro della strategia di “convivenza” con il virus – 6. Suggestioni per l'avvenire, a mo' di conclusioni.

1. L'Italia ed il mondo scoprono la minaccia pandemica: la prima fase di contrasto alla diffusione del virus Covid-19

Le riflessioni contenute nelle presenti note si pongono l'obiettivo di esaminare le disposizioni adottate a livello nazionale e regionale (con particolare riguardo al caso abruzzese) al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus Covid-19¹, ponendo in rilievo, seppur scevri da pretese di esaustività, i principali fattori di criticità istituzionale e costituzionale riferibili all'utilizzo dei d.P.C.M. e delle o.P.G.r. quali strumenti privilegiati nella predisposizione delle misure di contenimento dell'infezione pandemica. Del pari, a fronte dell'analisi del percorso che ha condotto l'Italia ad una progressiva e, si auspica, duratura “normalizzazione” della fase pandemica, l'obiettivo perseguito è quello di tratteggiare alcune suggestioni per l'avvenire, specie con riferimento alla fase attualmente in essere, caratterizzata da un lieve, seppur progressivo, andamento crescente della curva dei contagi in Italia, il quale pone dinanzi all'interprete ed all'opinione pubblica la necessi-

tà di una compiuta riflessione sulle scelte intraprese e che andranno, in futuro, adottate, nell'ottica di un'imprescindibile strategia di convivenza sul medio-lungo periodo con l'infezione.

Come oramai tristemente noto, la crisi sanitaria globale (ancora) in atto, derivante dalla diffusione incontrollata del virus Covid-19, manifestatasi, in prima battuta, nella provincia cinese dello Hubei (ed in particolare nel suo capoluogo, Wuhan), ha sottoposto i sistemi sanitari nazionali e regionali ad uno *stress test* di dimensioni inusitate nella storia d'Italia. Può ben dirsi, in tal senso, di trovarsi dinanzi alla più grave minaccia che l'umanità intera si sia mai trovata a fronteggiare a far data dalla fine del secondo conflitto mondiale². La potenziale letalità del virus Covid-19, unitamente alle pesanti complicazioni del quadro clinico che lo stesso ha indotto ed induce in una moltitudine di soggetti, specie quelli già affetti da svariate patologie pregresse, ha posto in grave pericolo la tenuta dei sistemi sanitari territoriali, avuto riguardo al "rischio" di dover affrontare, per mano degli stessi operatori sanitari, la drammatica "scelta" di quali fossero, potenzialmente, i soggetti con una maggiore aspettativa di guarigione, anche sulla base dell'età anagrafica dei pazienti infetti.

In tal senso, l'analisi del percorso accidentato che ha caratterizzato la gestione della crisi sanitaria deve essere necessariamente inquadrata alla luce della situazione di reale, profonda, emergenza che l'Italia ha vissuto e continua, tuttora, a vivere, tanto sul piano strettamente sanitario quanto su quello economico e produttivo, nella quale gli effetti derivanti dal "blocco" di numerose attività produttive e commerciali, al fine di fronteggiare e contenere gli effetti nefasti dell'infezione, saranno, probabilmente, di lunga durata e di non facile risoluzione³.

Volgendo lo sguardo alle misure intraprese a livello nazionale atte a fronteggiare la diffusione dell'infezione, la prima disposizione rilevante

(2) L'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) ha dichiarato, in data 30 gennaio 2020, lo stato di "emergenza globale", seguito, in data 11 marzo 2020, dalla dichiarazione di "pandemia" legata all'infezione da Covid-19.

(3) Sulle ricadute economiche della crisi sanitaria, si vedano, in particolare, R. LEONCINI, *Editoriale. Verso il post-emergenza Covid-19: business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, p. IV ss.; L. BIANCHI, S. PARLATO, C. PETRAGLIA, S. PREZIOSO, *L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, 1-2, 2020, p. 15 ss.

ai fini delle presenti riflessioni (per lungo tempo, peraltro, passata sottotraccia) si riferisce alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, mediante la quale l'esecutivo ha decretato, per la durata di sei mesi, lo «stato di emergenza nazionale»⁴, in considerazione della circostanza per la quale la rapida propagazione del virus in territorio estero avrebbe, verosimilmente, potuto condurre all'insorgenza della medesima sintomatologia infettiva anche sul suolo patrio⁵. In tal senso, l'aggravarsi del quadro internazionale e la progressiva diffusione del virus Covid-19 (anche al di fuori dei confini della Repubblica Popolare cinese) ha indotto il Governo italiano ad adottare, in data 23 febbraio, il decreto legge n. 6/2020, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19»⁶. Di tale disposizione di rango primario si devono porre in evidenza almeno due profili problematici. In primo luogo, la disposizione *ex art. 1, co. 1* (mediante la quale, al fine di contrastare la diffusione del virus sul territorio nazionale, si invitavano le autorità competenti ad adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica») deve essere letta in combinazione con il successivo art. 2, con il quale si consentiva alle autorità competenti di poter intraprendere «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza». Sul punto, ciò che risalta è l'assenza di una perentoria e tassativa definizione delle misure che le autorità preposte potessero intraprendere⁷ (si parla di gestione «adeguata e proporzionata» della crisi),

(4) Il fondamento di tale facoltà, da parte del Consiglio dei Ministri, si rinviene nel combinato disposto degli artt. 7, co. 1, lett. c), e 24, co. 1, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, istitutivo del «Codice della Protezione Civile».

(5) Si rammenta, del pari, che con ordinanza del 30 gennaio 2020, recante «Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus», il Ministro della Salute interdì il traffico aereo proveniente dalla Cina e diretto negli scali aeroportuali nazionali.

(6) Convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13.

(7) Il successivo comma 2 dell'art. 1 del d.l. 6/2020 prevedeva che, fra le misure adottabili al fine di fronteggiare la diffusione del virus, potessero essere ricomprese «anche» talune restrizioni (di qui il carattere evidentemente non tassativo) che, a ben vedere, caratterizzeranno l'intervento successivo del livello nazionale in materia di gestione dell'emergenza epidemiologica, fra le quali, in particolare, il divieto di accesso ed allontanamento dalle aree interessate dalla diffusione del Covid-19, la sospensione di eventi ed iniziative, dei servizi educativi per l'infanzia, della frequenza a corsi scolastici ed universitari, la chiusura dei musei e dei luoghi di cultura, la sospensione delle attività lavorative, nonché l'obbligo di sottoporsi ad un periodo di quarante-

nonché la carenza di limitazioni temporali nell'imposizione delle misure restrittive, lasciando, in tal caso, un importante margine di apprezzamento e discrezionalità al decisore pubblico⁸, incidente su diritti e libertà costituzionalmente garantiti, circa la condotta da adottare nel caso in cui vi fossero stati soggetti, in determinate aree del Paese, che avessero mostrato una sintomatologia «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 dai contagi». In un ambito così delicato come la compressione dei diritti fondamentali e delle libertà, seppur giustificati da indefettibili esigenze di salvaguardia del diritto costituzionale alla salute, sarebbe stato intrinsecamente necessario prevedere, in modo maggiormente dettagliato, le misure applicabili ai fini del contenimento (come avverrà, tuttavia, in seguito), nonché l'arco temporale entro il quale tali misure sarebbero venute meno o, per converso, avrebbero dovuto essere prorogate, mediante una disposizione contenuta in un provvedimento di rango primario⁹.

In secondo luogo, l'art. 3 del d.l. n. 6/2020 individuava il soggetto titolare del potere di adozione delle misure restrittive (ovvero il Presidente del Consiglio dei Ministri), mediante propri (oramai celeberrimi) decreti, di concerto con le autorità competenti, costituendo, così, una sorta di “delega in bianco” nei confronti del capo dell'esecutivo, in tema di contrazione di svariati diritti e libertà costituzionalmente garantiti, in

na con sorveglianza attiva da parte degli individui che avessero avuto frequentazioni e contatti con soggetti dichiarati infetti.

(8) In tal senso, M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, p. 201 ss., p. 202, sostengono che «se, come è noto, l'art. 16 della Costituzione consente limitazioni alla libertà di circolazione per motivi di sanità stabile con legge, appare assai dubbia la legittimità di limitazioni apposte con un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove questo assorba in sé compiutamente la disciplina della fattispecie».

(9) Sul potenziale pericolo insito nell'adozione di misure restrittive che, improntate al contrasto dell'emergenza, costituiscano un'insopportabile compressione dei diritti e delle libertà individuali, nonché di fondamentali principi costituzionali, si vedano le riflessioni di C. SUNSTEIN, *Laus of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, 2009, trad.it., *Il Diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, il Mulino, 2010. Del pari, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, p. 590 ss., p. 594, sottolinea come «il fattore largamente dominante oggi nel contesto sociale è la paura che, perciò, si configura anche come il principio pragmatico ispiratore della legislazione sopra considerata e genera consenso verso un'azione pubblica mirata al contenimento ed in alcuni casi alla sospensione delle garanzie fondamentali apprestate dal diritto costituzionale».

funzione tutoria della salute pubblica e di contenimento della diffusione del virus Covid-19¹⁰.

In tal senso, può anticiparsi sin d'ora che l'adozione di atti d'emergenza, anche mediante vesti giuridiche inusuali¹¹, deve essere inserita e letta alla luce di una condizione di grave allarme e pericolo per l'incolumità e la salute pubblica, derivante, appunto, dalla diffusione incontrollata di un agente virale capace di condurre, in numerosi casi, al decesso dei contagiati¹². Del pari, come noto, la Costituzione repubblicana non prevede, a differenza di altri ordinamenti giuridici¹³, una disciplina puntuale sulla distribuzione dei poteri e delle funzioni in caso di "emergenza"¹⁴, non potendosi, per ragioni evidenti, attingere alla situa-

(10) Sul punto, si veda P. CARROZZINO, *Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 1 ss.

(11) A giudizio di I.A. NICOTRA, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 379 ss., p. 390, il rinvio a successivi atti sub-normativi, operato per mano del d.l. n. 6/2020, al fine di fronteggiare la progressiva diffusione dell'epidemia, costituisce «una "interferenza funzionale" che altera provvisoriamente, ma legittimamente, il normale equilibrio tra i poteri dello Stato».

(12) Sul punto, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 109 ss., p. 113, individua il fondamento costituzionale di «atti normativi sub-primari derogatori di norme primarie» nei «tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae*».

(13) Rileva dal punto di vista storico, la ben nota esperienza della Costituzione di *Weimar* (art. 48). Si veda, in tempi più recenti, quanto disciplinato dalla *Loi* 3 aprile 1955, n. 385, istitutiva del c.d. *état d'urgence*, coordinato con quanto disposto dall'art. 16 della Costituzione francese del 1958, nonché la disciplina della Costituzione spagnola del 1978 in tema di *Estado de alarma*, *Estado de excepción*, *Estado de sitio*.

(14) In tema di "emergenza", si vedano, in particolare, le elaborazioni teoriche di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. Dir. Pubbl. e Pubbl. Amm. in Italia*, 1, 1909, p. 251 ss.; C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, 1922, trad.it., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 33 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di C.A. Jemolo*, III, Milano, Giuffrè, 1963, p. 189 ss. Più di recente, si vedano, del pari, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenze nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990; G. AGAMBen, *Lo Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008; A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 1 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

zione corrente il disposto costituzionale *ex art. 78*, il quale, sommariamente, prevede che le Camere deliberino lo stato di guerra¹⁵ (che viene dichiarata, a seguito della deliberazione camerale, dal Presidente della Repubblica, sulla base della previsione contenuta nell'art. 87, co. 9, della Costituzione), “conferendo” al Governo i “poteri necessari” al fine di fronteggiare l'emergenza bellica¹⁶.

Contestualmente al d.l. n. 6/2020, il Presidente del Consiglio ha adottato il d.P.C.M. 23 febbraio 2020, mediante il quale, con riferimento ad una limitata porzione del territorio nazionale, si è proceduto all'imposizione di rilevanti misure restrittive della libertà personale, al fine di circoscrivere la diffusione del virus all'interno delle aree soggette al decreto (la prima “zona rossa”)¹⁷. Del pari, con successivo d.P.C.M. adottato in data 25 febbraio 2020, talune misure restrittive anteriormente previste per i Comuni più direttamente coinvolti dalla diffusione del Covid-19 vennero estese a tutti i Comuni delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Liguria, Piemonte e Friuli Venezia Giulia, invitando altresì all'utilizzo ed implementazione di modalità di lavoro e didattica a distanza. La progressiva diffusione del contagio nella parte settentrionale della penisola ha indotto le autorità a dover prendere atto dell'insufficienza delle misure approntate, specie con riferimento al loro ambito spaziale che, progressivamente, si andava estendendo ben oltre i confini della prima “zona rossa”. Proprio in ragione di tale, incontrollata, diffusione, il d.P.C.M. del 1° marzo 2020 conteneva un'articolata serie di divieti che si dipanavano in restrizioni più o meno sostenute a seconda del

(15) Dalla lettura combinata degli artt. 11 e 78 della Costituzione si evince che tale dichiarazione debba avvenire a fronte di una grave minaccia militare all'integrità dello Stato, proveniente dall'esterno e non in funzione offensiva, bensì esclusivamente difensiva.

(16) Sull'origine della disposizione costituzionale in parola, nonché sull'estensione e sui limiti insiti nella concessione dei “poteri necessari” all'esecutivo in caso di guerra, si vedano, fra gli altri, M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1955; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 569 ss.; C. DE FIORES, *L'Italia ripudia la guerra?*, Roma, Ediesse, 2002; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, il Mulino, 2004; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 263 ss.

(17) In specie, il Comune di Vo' (Veneto), nonché alcuni Comuni appartenenti all'area della Provincia di Lodi (Lombardia).

grado di diffusione del virus sui territori interessati¹⁸ e, parimenti, venivano estese talune disposizioni, contenute nell'art. 4, all'intero territorio nazionale¹⁹.

Le soluzioni normative in parola si inseriscono, evidentemente, nella primissima fase dell'emergenza epidemiologica, caratterizzata da una diffusione "eterogenea" dell'infezione, riferibile principalmente a circoscritte porzioni del territorio nazionale, nella quale lo strumento del d.P.C.M. appariva il mezzo, seppur non del tutto "ortodosso", certamente più funzionale, in ragione della sua "elasticità" e "mutevolezza progressiva", per fronteggiare una crisi che appariva, almeno in un primo momento, circoscritta ad un determinata area del Paese²⁰.

2. La progressiva "nazionalizzazione" dell'emergenza epidemiologica e le criticità insite nell'utilizzo dei d.P.C.M.

Il "salto di qualità" nella strategia di contenimento della drammatica *escalation* della diffusione dell'agente patogeno è avvenuto a mezzo dei d.P.C.M. 4 e 8 marzo 2020, mediante i quali, rispettivamente, vennero ulteriormente ampliate le disposizioni mirate al contenimento della diffusione dell'infezione sull'intero territorio nazionale e, in secondo luogo, vennero previste misure ulteriormente restrittive con riferimento ad un'ampia porzione del territorio nazionale puntualmente indivi-

(18) In particolare, il d.P.C.M. in parola confermava la già istituita "zona rossa", nonché alcune limitazioni nelle Regioni del centro-nord Italia, ampliando tuttavia l'area delle restrizioni, sia in senso spaziale, sia con riferimento al grado di intensità delle misure restrittive, alle province di Pesaro e Urbino, Savona, Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona.

(19) Sulla gestione governativa della primissima fase dell'emergenza epidemiologica, D. MONE, *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale*, in *Dir. Pubbl. Eur. (Rassegna online)*, 1, 2020, p. 1 ss., p. 3, osserva come «la prima risposta dello Stato centrale alla pandemia, sia sul piano della comunicazione che a livello normativo, sia stata inadeguata, che la stessa tecnica a supporto dei decisori politici non abbia dato inizialmente alta prova di sé dal momento che, nonostante l'esperienza cinese risalente al gennaio 2020 [...] il virus ha avuto un'alta diffusione soprattutto in alcune Regioni del Nord Italia ove si era formato il primo focolaio».

(20) Sul punto, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, p. 95 ss., p. 98, riferendosi al rapporto intercorrente fra la "delega" contenuta nel decreto legge ed i d.P.C.M., sostiene come non ci debba stupire «che tali atti formalmente amministrativi regolino i fatti emergenziali a partire da una generica autorizzazione della legge c.d. a fattispecie aperta».

duata²¹. In tal senso, nell'approccio adottato dalle autorità pubbliche si è assistito, ancora una volta, ad una "differenziazione" delle misure restrittive, avendosi avuto riguardo alla diffusione spaziale del Covid-19, fino ad allora circoscritta, in gran parte, nell'area centro-settentrionale del Paese.

Il "superamento" della fase "differenziata" nel contrasto alla diffusione dell'epidemia avvenne nel breve volgere di un giorno, quello successivo all'adozione del d.P.C.M. 8 marzo. A ben vedere, il d.P.C.M. 9 marzo 2020 estese le misure restrittive previste per la Regione Lombardia e per le Province centro-settentrionali all'intero territorio nazionale, completando in tal modo il processo di riconoscimento della natura "totalizzante" dell'emergenza sanitaria in atto. In tal senso, anche in funzione dell'andamento crescente dei contagi ed avuto riguardo allo strumento "inusuale" utilizzato, le restrizioni contenute nel provvedimento in parola si intendevano aventi una durata di tre settimane (art. 2), trascorse le quali si sarebbe valutato l'andamento della crisi sanitaria e l'eventuale allentamento delle misure restrittive²².

La sostenuta produzione di d.P.C.M., sia in questa fase quanto nelle successive, deve essere letta, di nuovo, in un quadro estremamente mutevole, ove la curva dei contagi veniva necessariamente presa a parametro di riferimento quotidiano per l'individuazione di nuovi "focolai" d'infezione (sia con riferimento a porzioni territoriali già attenzionate, sia con riguardo all'intera penisola), nonché in funzione di una pronta "reazione"²³, da parte delle autorità competenti, per il tramite dell'ampliamento spaziale e del rafforzamento sostanziale delle misure restrittive. In tal senso, l'utilizzo dello strumento del d.P.C.M., sulla base giu-

(21) In particolare, la Regione Lombardia e le Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

(22) Sulla scia di quanto poc'anzi descritto, i d.P.C.M. 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 hanno ulteriormente espanso, con riferimento alle attività produttive, l'area dei divieti vigenti sull'intero territorio nazionale, fatti salvi, in linea di continuità con le precedenti disposizioni, alcuni settori produttivi legati alle imprese di "rilevanza strategica", al settore agroalimentare ed a quei settori produttivi ad essi connessi da un rapporto di necessaria continuità produttiva.

(23) Sul punto, G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo. it*, 1, 2020, p. I ss., p. III, si è espresso nel senso della «autoassunzione di un potere *extraordinem* che si legittima per via di necessità».

ridica della delega conferita al Presidente del Consiglio *ex art.* 3 del d.l. n. 6/2020, specie nel momento in cui non poteva essere del tutto chiara la natura “nazionale” dell'emergenza, è apparso idoneo, quantomeno in funzione dello scopo perseguito, ovverosia tentare di “contenere” la diffusione del virus entro confini territoriali ben definiti.

Tuttavia, ciò che va evidenziato sin d'ora si riconnette alla “seconda fase” emergenziale, ossia quella successiva all'adozione del d.P.C.M. 9 marzo 2020. Il “decisionismo” governativo²⁴, unitamente all'assenza di un effettivo “intervento” del potere legislativo, dovuto (anche) ai timori di contagio all'interno delle aule parlamentari (da cui la nota *querelle* circa il “dimezzamento concordato” della presenza dei parlamentari in aula, nonché il dibattito sul possibile utilizzo del voto elettronico “a distanza”²⁵), ha comportato un ulteriore svilimento del ruolo del potere legislativo ed una sostanziale “gestione solitaria” della crisi da parte del Presidente del Consiglio²⁶. Detto altrimenti: nel momento in cui

(24) A parere di F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 33 ss., p. 37-38, «l'uso intenso e profondo, in latitudine e in longitudine – e si badi bene, pure con una formulazione volutamente generica e non tassativa delle misure che si sarebbero adottate – dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al posto dei decreti legge, non solo hanno ulteriormente indebolito un già fragile e pericolante sistema delle fonti, ma hanno reso instabile, tra legalità formale e legalità sostanziale, il rapporto tra cittadini ed istituzioni». Del pari, E. FALLETTI, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, p. 167 ss., spec. p. 170, parla di utilizzo “abnorme” dei d.P.C.M. da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. In senso parzialmente difforme, si veda A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 518 ss., spec. p. 525 ss.

(25) Sul punto, si vedano, in particolare, le riflessioni di B. CARAVITA, *Editoriale. L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, p. IV ss., p. VIII, a parere del quale «in un mondo che si sta sempre più orientando verso ampie forme di collegamento virtuale (...) l'idea del concetto di “presenza” richiamato dalla Costituzione debba necessariamente significare compresenza fisica è obsoleta». Del pari, si vedano N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 23 ss.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 78 ss., spec. p. 83 ss.; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, p. 7 ss.

(26) F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 130 ss., p. 139, osserva come «questa vicenda, all'esordio collocata nell'ambito della legislazione sulla protezione civile, sia sfuggita dal suo recinto naturale per approdare in quello più ampio della decretazione d'urgenza e soprattutto che con l'assegnazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del compito di stabilire e precisare le misure stabilite nei decreti-legge si sia determinata una sorta di cortocircuito il cui esito è stato quello di esaltare

la gestione dell'emergenza ha vissuto il passaggio da un "regime differenziato", sulla base dell'eterogenea diffusione territoriale del virus, ad un "regime unico", da applicarsi su tutto il territorio nazionale, "stabilizzando" la situazione al dato complessivo ed enucleando in tal modo una disciplina estremamente compressiva dei diritti e delle libertà dei cittadini, sarebbe stato opportuno e necessario un intervento normativo che, da un lato, elevasse al rango di normazione primaria le disposizioni generali contenute nei vari d.P.C.M. succedutisi nel corso del tempo e, in secondo luogo, prevedesse un percorso "gestionale" dell'emergenza²⁷, condiviso fra l'esigenza di immediatezza, tipica del potere esecutivo (anche a mezzo dei d.P.C.M.) ed il rispetto dei principi costituzionali in materia di diritti e libertà fondamentali e della riserva di legge ivi connessa²⁸.

Non può, in tal senso, considerarsi del tutto soddisfacente o esaustiva la "sanatoria"²⁹ prodottasi per mano del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante «Mi-

la figura del Primo Ministro, non come titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei Ministri, ma più direttamente come titolare di un vero potere di decisione». Si vedano, del pari, R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 507 ss., spec. p. 516 ss., nonché 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)*, 23 marzo 2020, p. 2 ss.

(27) In parziale difformità rispetto a tale impostazione, si veda E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, cit., p. 100, a parere del quale gli atti d'amministrazione in parola «possono essere complementari al decreto-legge, ma non possono essere sostituiti dallo stesso dovendo mantenere quel carattere aperto e flessibile che solo la amministrazione può assicurare».

(28) Sul punto, si vedano, fra gli altri, C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-Legge e Ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2009, p. 317 ss.; E. ALBANESI, R. ZACCARIA, *Le fonti dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile*, in *Amministrazione*, 2, 2010, p. 185 ss.; G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1-2, 2016, p. 33 ss.

(29) Con riferimento alla "sanatoria" delle disposizioni adottate mediante d.P.C.M., a parere di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 112, «se il principio di legalità va inteso (in senso sostanziale) anche come principio di determinatezza delle norme attributive di potere e se tale principio costituisce un vincolo per il legislatore (sicché è da ritenere viziata la legge che lo viola), l'art. 2 del d.l. n. 6 dovrebbe considerarsi incostituzionale e illegittima la sanatoria degli effetti da esso prodotti».

sure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19³⁰. La disposizione in parola, esplicitamente abrogativa del precedente d.l. n. 6/2020, confermando la facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri di adottare le misure necessarie ai fini del contenimento dell'emergenza epidemiologica (questa volta, minuziosamente individuate), nel rispetto dei principi di "adeguatezza e proporzionalità", nonché per "periodi predeterminati" e, comunque, non superiori a trenta giorni, ha parimenti stabilito, all'art. 2, co. 3, che devono considerarsi "fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati" sulla base dei d.P.C.M. e delle ordinanze così come "autorizzati" dal d.l. n. 6/2020. In sostanza, la funzione del d.l. n. 19/2020, fra le altre, si rinverrebbe nel «fornire una più solida base legale ai precedenti e ai futuri provvedimenti governativi volti a fronteggiare l'emergenza»³¹.

Sulla gestione complessiva dell'emergenza sanitaria (in particolare nella sua fase "acuta"), attenta dottrina non ha mancato di sollevare rilevanti profili di criticità, sostenendo come l'intervento statale sia stato «rap-sodico, caotico, irrazionale, solo apparentemente dettato dai criteri della proporzionalità, progressività, ragionevolezza e temporaneità, efficacemente e plasticamente rappresentato dal compulsivo e irragionevole susseguirsi di sempre nuovi modelli di autocertificazione, quale concretizzazione di una burocrazia pervasiva, che vessa il cittadino anche di fronte alle emergenze»³².

3. *Gli interventi della Regione Abruzzo nella fase "acuta" di emergenza sanitaria*

In ragione della "distanza" geografica con i primi focolai d'infezione, la Regione Abruzzo, *prima facie*, ha assunto un atteggiamento di tendenziale prudenza, a fronte della difficile "prevedibilità" della propagazione

(30) Convertito, con modificazioni, mediante la legge 22 maggio 2020, n. 35.

(31) A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., p. 520.

(32) Così M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 174 ss., p. 181. Si vedano, altresì, F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it (Osservatorio emergenza Covid-19)*, 22 aprile 2020, p. 2 ss., spec. p. 8 ss.; M. BASILI, *L'epidemia di Covid-19: il principio di precauzione e i fallimenti istituzionali*, in *Mercato Conc. Reg.*, 3, 2019, p. 475 ss.

del virus. In sostanza, mediante il primo provvedimento emanato dalla Regione Abruzzo, l'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 26 febbraio 2020, n. 1, si operava un rinvio alle *good practices* predisposte in ambito nazionale, allineandosi in tal senso alle linee guida del Ministero della Salute, nonché alle misure previste nel d.P.C.M. 23 febbraio 2020 per coloro i quali avessero fatto rientro nel territorio regionale provenendo da aree colpite dalla diffusione del Covid-19 (in Italia o all'estero), prevedendo specifici piani esecutivi per gli operatori sanitari, comprese le disposizioni in tema di isolamento fiduciario dei soggetti potenzialmente a rischio infezione³³.

Le misure di contenimento dell'infezione sono state successivamente implementate mediante l'o.P.G.r. 8 marzo 2020, n. 2, con la quale è stato imposto ai tutti i cittadini rientranti in Regione Abruzzo e provenienti dalla Regione Lombardia o dalle Province centro-settentrionali individuate dal d.P.C.M. 8 marzo 2020, di «osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario, mantenendo lo stato di isolamento per 14 giorni», nonché di contattare prontamente le strutture sanitarie territoriali in caso di comparsa o aggravamento di sintomi compatibili con quelli riferiti ad infezione derivante da Covid-19.

Con riferimento, tuttavia, all'o.P.G.r. n. 2, la previsione dell'obbligo, per coloro i quali fossero rientrati in Regione Abruzzo, di «osservare la permanenza domiciliare con isolamento fiduciario» per 14 giorni, suscita non pochi dubbi circa la compatibilità del disposto regionale con quanto statuito dagli artt. 32, comma 2, e 120, comma 1, della Costituzione, laddove, in specie, si prevede, da un lato, la necessità di una previa norma di rango primario per l'imposizione di un determinato «trattamento sanitario» (quale dovrebbe intendersi l'obbligo di permanenza domiciliare sì formulato³⁴) e, dall'altro, il divieto per le Regioni di adot-

(33) In tal senso si colloca la delibera della Giunta regionale 4 marzo 2020, n. 125, istitutiva dell'Unità di crisi regionale per il contrasto alla diffusione del Coronavirus, che ha individuato nella Struttura di Missione per il superamento delle Emergenze di Protezione Civile regionali (SMEA) il «soggetto giuridico preposto nel coordinamento, a livello regionale, degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria legata alla possibile diffusione di patologie derivanti da Covid-19».

(34) A parere di M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "Covid-19"*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 142 ss., p. 158, «la disposizione della quarantena, difettando del requisito della coazione fisica, risponderebbe più alla logica di un trattamento sani-

tare misure che ostacolano la libera circolazione delle persone e delle cose tra le stesse³⁵. E, nondimeno, tale previsione, seppur a prima vista “giustificata” dall’esigenza di contenere la diffusione dell’epidemia, interroga necessariamente l’interprete sull’imposizione di una misura che, adottata mediante lo strumento dell’ordinanza³⁶, tende a sottrarsi al controllo di costituzionalità, tipico delle leggi regionali³⁷.

Sotto altro versante, il processo di “nazionalizzazione” dell’emergenza epidemiologica ha comportato la ricomprensione anche della Regione Abruzzo nel novero dei territori soggetti alla disciplina più stringente designata in ambito nazionale ed applicata in forma omogenea nell’intero Paese³⁸. A fronte della rapida diffusione dell’infezione, evidenziata dai drammatici dati sui contagi che quotidianamente venivano resi pubblici, la Regione Abruzzo si è trovata costretta, mediante l’o.P.G.r. 18 marzo 2020, n. 10, ad istituire, all’interno del territorio regionale, la sua pri-

tario obbligatorio *ex art.* 32, Il comma Cost., che implica un complesso di misure volte a salvaguardare la salute collettiva, presupponendo la doverosità sociale del trattamento sanitario individuale coattivo».

(35) È bene rammentare, tuttavia, come la Corte costituzionale, con sentenza n. 51/1991, abbia specificato che il divieto previsto *ex art.* 120, co. 1, Cost., non rivesta carattere “assoluto”, potendosi prevedere una deroga nel caso in cui il valore costituzionale in oggetto sia meritevole di tutela e “controbilanci” le limitazioni alla libertà di movimento, la Regione sia competente nel merito ed il provvedimento sia proporzionato rispetto alle finalità da perseguire.

(36) Il fondamento assiologico della disposizione regionale in parola “potrebbe” rinvenirsi nel disposto *ex art.* 1, co. 2, lett. *b)*, del d.l. n. 6/2020, a norma del quale, fra le misure potenzialmente applicabili dalle autorità competenti (in questo caso, tuttavia, trattasi del Presidente del Consiglio a mezzo di propri decreti), veniva contemplata la «misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva».

(37) Del pari, i dubbi di compatibilità con il disposto costituzionale permangono anche sulla base della circostanza per la quale l’o.P.G.r. n. 2 non riferiva i casi di permanenza domiciliare obbligatoria a coloro i quali fossero entrati in “stretto contatto” con soggetti puntualmente individuati come pazienti infetti o che avessero «fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall’Organizzazione mondiale della sanità», bensì a tutti coloro i quali, indiscriminatamente, avessero fatto ritorno in Regione Abruzzo dalle aree nazionali particolarmente “attenzione”.

(38) Nella direzione di un capillare dispiegamento territoriale delle misure nazionali devono essere lette, in particolare, le o.P.G.r. nn. 3, 4, 6, 7, 8, aventi ad oggetto «Misure urgenti per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-2019», e rivolte «agli operatori, agli utenti, alle Aziende, agli Enti pubblici e alle strutture private accreditate del Servizio Sanitario Regionale», nonché agli operatori del trasporto pubblico regionale.

ma “zona rossa”³⁹, prevedendo misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle già vigenti per la restante parte del territorio regionale. In sostanza, con l’o.P.G.r. n. 10 la Regione Abruzzo ebbe a sperimentare un “regime differenziato” di restrizioni all’interno del proprio territorio regionale, evidenziando, ancora una volta, quanto la diffusione spaziale dell’infezione fosse, per molti versi, “imprevedibile”, ponendo in forte rischio il funzionamento delle strutture sanitarie regionali.

La drammatica *escalation* nella diffusione dell’infezione ha ulteriormente aggravato i propri effetti nefasti nel territorio regionale e comportato l’ampliamento spaziale della “zona rossa”, operato mediante le o.P.G.r. 25 marzo 2020, n. 15⁴⁰ e 27 marzo 2020, n. 17. Del pari, stante la continua crescita del numero dei contagi sull’intero territorio nazionale, il Presidente del Consiglio, a mezzo del d.P.C.M. 1 aprile 2020, intervenne per prorogare le disposizioni restrittive precedentemente deliberate, posticipando il termine del *lockdown* sino al 13 aprile 2020⁴¹.

In via generale, con riferimento al dato fattuale, occorre sottolineare come la Regione Abruzzo abbia risposto con diligenza alle sollecitazioni provenienti dall’andamento della curva epidemiologica, nonché alle misure di carattere nazionale, specificando in dettaglio svariate attività interdette, sospese o limitate ed operando una chiusura necessaria dei territori ricompresi nella “zona rossa”, al duplice fine di tutelare la salute delle popolazioni coinvolte ed evitare che la propagazione dell’infezione potesse raggiungere anche i centri municipali con una maggiore densità abitativa. Una diffusione potenzialmente incontrollata, in tal senso, che avrebbe potuto porre le strutture sanitarie regionali nel-

(39) La prima “zona rossa” istituita in Regione Abruzzo ricomprendeva i Comuni di Castilenti, Castiglione Messer Raimondo, Bisenti, Arsita, Montefino (Provincia di Teramo) ed Elice (Provincia di Pescara).

(40) Detto provvedimento, revocando la precedente o.P.G.r. n. 10 (facendo salvi gli “effetti *medio tempore* prodotti”) ha riproposto le medesime restrizioni vigenti per la prima “zona rossa”, ampliandone il raggio d’azione e ricomprendendo, così, i Comuni precedentemente inseriti ed i “nuovi” Comuni di Civitella Casanova, Farindola, Montebello di Bertona, Penne, Picciano.

(41) Contestualmente, a mezzo dell’o.P.G.r. 2 aprile 2020, n. 21, la Regione Abruzzo ha prorogato le disposizioni inerenti alla “zona rossa” regionale sino alla medesima data stabilita dal d.P.C.M., prevedendo, del pari, la possibilità, per le persone fisiche, di effettuare spostamenti (previa autocertificazione) fra i Comuni ricompresi nella “zona rossa” ma appartenenti a differenti Province (Pescara e Teramo), «motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità e assoluta urgenza o per motivi di salute».

la sostanziale impossibilità di accogliere e curare tutti i soggetti infettati dal virus Covid-19 e, del pari, assistere i numerosi cittadini abruzzesi già affetti da gravi ed impattanti patologie pregresse che, evidentemente, hanno necessitato, necessitano e necessiteranno in futuro di particolare attenzione e cura, “nonostante” la persistenza dell'emergenza pandemica⁴².

In quest'ottica rientra, parimenti, l'o.P.G.r. 9 aprile 2020, n. 31, la quale ha previsto specifiche ed ulteriori misure restrittive, limitatamente ai Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore (pur non ricomprendendoli direttamente nel regime aggravato della “zona rossa”), al fine di restringere ulteriormente gli spazi e le occasioni di contatto sociale e, dunque, di potenziale diffusione del virus. Da ultimo, rileva, nella fase “acuta” di contrasto alla diffusione dell'infezione, il d.P.C.M. 10 aprile 2020, mediante il quale, abrogando le precedenti disposizioni del medesimo rango, sono state ulteriormente specificate le misure restrittive precedentemente imposte, valevoli su tutto il territorio nazionale⁴³, con relativa proroga della vigenza delle disposizioni in parola, stabilita per la data del 3 maggio 2020.

4. Il problematico rapporto fra o.P.G.r. e d.P.C.M.: cenni

Venendo in rilievo, ai fini del presente lavoro, i caratteri giuridici dello strumento utilizzato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella fase emergenziale, può ben dirsi che il d.P.C.M. sia contraddistinto da una natura formalmente amministrativa⁴⁴ ma, al contempo, i dettami in es-

(42) La Regione Abruzzo, nell'ottica di continuare a garantire, anche in tempo di Covid-19, le dovute cure ai cittadini con rilevanti patologie pregresse (fra le quali, ad esempio, autismo, diabete, celiachia), ha approntato misure di protezione e garanzia a mezzo delle o.P.G.r. nn. 11, 12, 16, 24, 25, 30, 32, 33, 34, 41, 45 e 60.

(43) Di “testo unico” delle discipline limitative dei diritti e di contenimento per fare fronte all'emergenza virale da Covid-19», in ragione anche dell'abrogazione dei precedenti d.P.C.M., discorre M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 193, a parere del quale, del pari, detto “testo unico” «si auspicava venisse adottato, quanto meno, nelle forme del decreto-legge».

(44) A parere di A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 116 ss., spec. p. 118 ss., «affinché le misure eccezionali si mantengano entro la cornice della Costituzione e di una forma di Stato democratica» è necessario che rispondano ai requisiti di: *a)* temporaneità; *b)* proporzionalità e ragionevolezza; *c)* rispetto di forme ed equilibri in relazione al potere dell'esecutivo.

so contenuti hanno imposto comportamenti (nel caso di specie, negativi) di natura generale ed astratta⁴⁵ e, nondimeno, hanno previsto la potenziale irrogazione di sanzioni di carattere penale nel caso di mancata osservanza dei precetti stessi⁴⁶, tali per cui non può porsi in discussione la sua natura “sostanzialmente” normativa (seppur sulla scorta “autorizzativa” dei decreti legge), in forza dell’attitudine propria di innovare l’ordinamento giuridico (parzialmente, entro determinati limiti e per un arco temporale definito). Tali atti, in particolare, hanno svolto la funzione di tutelare, in forma “immediata” ed “agile”, la salute dei cittadini sull’intero territorio nazionale durante la fase emergenziale dovuta alla diffusione dell’infezione, sollevando, tuttavia, rilevanti profili di criticità, specie con riferimento alla connotazione giuridica dei d.P.C.M., i quali, per loro stessa natura, sfuggono al controllo di legittimità costituzionale degli organi deputati alla vigilanza sul rispetto del dettato costituzionale, tipico delle leggi e degli atti aventi forza di legge⁴⁷.

(45) M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “Covid-19”*, cit., p. 143, qualifica, in particolare, i d.P.C.M. quali «provvedimenti amministrativi-normativi». Sul punto, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it (Osservatorio emergenza Covid-19)*, 18 marzo 2020, p. 1 ss., sottolinea come i d.P.C.M. non abbiano «natura regolamentare, ma devono senz’altro essere ricondotti al *genus* delle ordinanze». D’altro canto, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus*, cit., p. 97, qualifica i d.P.C.M. nel senso di «ordinanze *extra ordinem*».

(46) Rammenta criticamente M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 189, come i d.P.C.M., oltre ad aver fortemente compresso le libertà costituzionali dei cittadini, hanno anche previsto, avverso l’inosservanza delle disposizioni restrittive, una «sanzione penale, che esige invece tassatività e tipicità delle fattispecie sanzionatorie-incriminatrici, che solo la legge può assicurare».

(47) Sul punto, la consolidata giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimità di atti amministrativi in deroga alla legge (sulla base di apposita autorizzazione legislativa), nel caso in cui sia necessario fronteggiare circostanze emergenziali, a patto che, tuttavia, vi sia «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell’urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell’ordinamento giuridico» (Corte cost., sent. n. 8/1956, *Cons. in dir.*, p.to 3) e, del pari, ha ammesso che la legge ordinaria attribuisca all’Autorità amministrativa l’emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell’organo a cui il potere è stato attribuito» (Corte cost., sent. n. 26/1961, *Cons. in dir.*, p.to 5), dovendo sussistere un chiaro «nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» ed avendo cura che non si vada a produrre un «sacrificio illimitato dell’autonomia regionale» (Corte cost., sent. n. 127/1995, *Cons. in dir.*, p.to 2).

D'altra parte, anche in ambito regionale, a causa della necessità di approntare tempestivi interventi riferibili alla dinamica evolutiva dell'emergenza, lo strumento prescelto è stato quello delle ordinanze del Presidente della Giunta regionale⁴⁸, atti di rango sub-normativo, capaci, per loro stessa natura, di evolvere e modificarsi in ragione della contingenza che si profilava innanzi alle autorità sanitarie e politiche territoriali. Sul punto, tuttavia, giova evidenziare come gli atti di livello regionale di cui si discorre siano connotati da un duplice carattere intrinseco, in quanto, pur trattandosi di atti aventi natura formalmente amministrativa (seppur atipici ed a contenuto non predeterminato), promananti direttamente dal Presidente di Regione (in funzione tutoria della salute pubblica in ambito regionale), le caratteristiche e gli effetti che l'atto stesso, una volta emanato, produce, evidenziano la sua idoneità allo spiegamento di effetti capaci di indirizzare, in senso generale ed astratto, i comportamenti di tutti i destinatari (in tal caso, tutti i cittadini abruzzesi), imponendo regole derogatorie (nel caso di specie, misure ulteriormente restrittive delle libertà e dei diritti dei cittadini) rispetto all'ordinario quadro normativo di riferimento.

Orbene, ampliando l'analisi al panorama regionale, la produzione "alluvionale" di ordinanze regionali, in taluni casi postesi in una posizione di dubbia "compatibilità" con la normazione primaria ed i d.P.C.M., ha sollevato profonde incertezze nel tessuto sociale e nell'interprete, avuto riguardo tanto alle disposizioni generali e comuni all'intero territorio nazionale, quanto alle specificità delle singole realtà regionali, ove l'andamento epidemiologico si è dimostrato e, tuttora, si dimostra estremamente variegato. In tal senso, occorre sviluppare alcune, stringate, riflessioni sulla relazione intercorrente fra le o.P.G.r. ed i d.P.C.M., nonché sulla legittimità di ordinanze regionali che, in anticipo rispetto ai d.P.C.M., dispongano "riaperture" di attività produttive e commerciali sul proprio territorio regionale (tema, al tempo del *lockdown*, di primo momento).

(48) Potere di emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti radicato nell'art. 32, co. 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), ove si prevede che, in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, il Presidente della Giunta regionale possa emettere "ordinanze di carattere contingibile ed urgente", con efficacia su tutto il territorio regionale.

Sul punto, rilevano, da un lato, le disposizioni contenute nell'art. 3 del d.l. n. 19/2020, ove si prevede che le Regioni possano, "nelle more" dell'adozione dei d.P.C.M. e «con efficacia limitata fino a tale momento», adottare misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle previste dalla disciplina nazionale, a condizione che detto "rafforzamento" sia legato a «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», con gli ulteriori limiti dell'adozione delle misure nell'ambito delle "attività di competenza" della Regione e senza arrecare nocumento alle attività produttive ed a quelle di "rilevanza strategica" per l'economia nazionale e, dall'altro, le disposizioni contenute nel d.P.C.M. 26 aprile, il quale prevedeva, all'art. 10, co. 2, che si dovessero continuare ad applicare le misure regionali maggiormente restrittive «relativamente a specifiche aree del territorio regionale».

In tal senso, anche alla luce dei rapporti intercorrenti fra fonti di diversa natura (che vedrebbero, stante il principio gerarchico, la prevalenza, in caso di contrasto fra le stesse, delle disposizioni contenute in un decreto legge rispetto a quelle contenute in un d.P.C.M.), e tuttavia dovendosi tentare un'interpretazione "sistematica" delle due disposizioni (in quanto non apertamente confliggenti), dovrebbe concludersi necessariamente secondo una delle seguenti vie interpretative: in un primo senso, si potrebbe accedere ad un'interpretazione più restrittiva (che non parrebbe del tutto convincente) secondo la quale ogni qualvolta intervenga un successivo d.P.C.M., le o.P.G.r. maggiormente restrittive siano da considerare deprivate di ogni tipo di efficacia; in una seconda accezione, potrebbe intendersi che sarebbe consentito alle Regioni di imporre per l'avvenire misure maggiormente gravose "solo" per determinate porzioni del proprio territorio (zone rosse?)⁴⁹, sulla scorta delle evidenze relative al dato epidemiologico (in tal senso, tuttavia, il d.P.C.M. si porrebbe in contrasto con il d.l. n. 19/2020, in quanto consentirebbe la prosecuzione di misure regionali maggiormente restrittive esclusiva-

(49) Sul punto, ad ulteriore sottolineatura dell'infelice formulazione della disposizione nazionale, occorre ribadire come non sempre le Regioni abbiano previsto misure maggiormente restrittive all'interno del proprio territorio mediante la ricomprendimento di aree interne al regime di "zona rossa".

mente con riferimento a singole parti del territorio regionale), comprendendo così in modo irragionevole la capacità di intervento delle Regioni; in un terzo senso, si potrebbe sottolineare la non congruità della formulazione del disposto *ex art. 3, co. 1, del d.l. n. 19/2020*⁵⁰, tentando di individuarne la *ratio* ispiratrice proprio nell'esigenza "dinamica" di consentire alle Regioni di approntare misure maggiormente restrittive, sulla scorta dell'andamento della curva epidemiologica.

Così, seguendo l'ultima interpretazione proposta (che apparirebbe la più consona alle esigenze fattuali), la dicitura «nelle more (...) e con efficacia limitata fino a tale momento», combinata con quanto disposto dal d.P.C.M. 26 aprile, apparirebbe fortemente infelice, atteso che sia necessario e funzionale consentire alle Regioni di adottare misure maggiormente restrittive "anche" all'intero territorio regionale (specie per quei territori regionali dimensionalmente meno estesi), sulla base delle specifiche necessità fattuali e della circostanza per la quale la diffusione del Covid-19, su scala territoriale, è stata estremamente articolata e disomogenea. In tal senso, dovrebbero ritenersi pienamente operanti le ordinanze maggiormente restrittive (per l'intero territorio regionale o parte di esso) adottate anche anteriormente ai "nuovi" d.P.C.M., ferme restando le disposizioni nazionali comuni e senza incidere sulle attività produttive considerate di "rilevanza strategica per l'economia nazionale" le quali, evidentemente, si sottraggono ad una puntuale regolamentazione di carattere regionale⁵¹. In tal senso, il ruolo delle Regioni si atteggierebbe quale "prima linea difensiva" nel contenimento dell'infezione, attesa la capacità dell'Ente di intervenire con prontezza e specificità alle sollecitazioni del dettagliato dato fattuale.

(50) Evidenti profili di criticità nella formulazione della norma vengono sollevati da R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 648 ss., p. 673, a parere dei quali il d.l. n. 19/2020 «non stabilisce un termine ultimo di efficacia delle ordinanze regionali adottate "nelle more". Di conseguenza, si assiste alla perdurante pubblicazione di ordinanze regionali la cui efficacia nel tempo è circoscritta al momento di entrata in vigore del futuro d.P.C.M., la cui adozione è però un fatto *incertus an incertus* quando, o addirittura, a provvedimenti in manifesto contrasto con misure statali appena decise».

(51) Cfr., sul punto, G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 361 ss.

Sotto altro versante, per quanto attiene ad eventuali misure regionali di allentamento delle restrizioni, occorre distinguere due profili, entrambi meritevoli di attenzione: all'analisi della norma cogente, parrebbe intendersi che sia frapposto un divieto implicito, nei confronti delle Regioni, di adottare misure che contrastino (nel senso di una prematura "mitigazione" delle restrizioni imposte) con quanto previsto dalla disciplina nazionale. Parimenti, in tale scenario si inserisce un diritto costituzionale "fattuale", ovvero un "diritto d'emergenza", inquadrabile nella cornice di sofferenza e disagio cagionata dalle restrizioni fisiche imposte e, nondimeno, dalla drammatica condizione in cui l'economia nazionale versa per gli effetti del blocco delle attività produttive e commerciali. Detta condizione di sofferenza e disagio, che non può (né deve), evidentemente, costituire una sorta di "autorizzazione implicita" alla deroga dell'ordinato rapporto tra le fonti del diritto e tra i livelli di governo della Repubblica, ha indotto i Presidenti di Regione ad adottare, progressivamente, misure di allentamento delle restrizioni imposte, "anticipando" in tal guisa il decisore nazionale, in senso "funzionale" alla tutela delle attività produttive, commerciali e personali su scala regionale, nel pieno rispetto delle accortezze necessarie al fine di scongiurare una nuova ascesa nella curva dei contagi.

5. La progressiva "uscita" dalla fase emergenziale nel quadro della strategia di "convivenza" con il virus

A far data dalla metà del mese di aprile 2020, si è assistito ad un generalizzato decremento dei nuovi casi di infezione da Covid-19, nonché, parimenti, alla decongestione delle strutture sanitarie, specie per quanto concerne i reparti di terapia intensiva. La necessità di dover, evidentemente, "rimettere in moto" il sistema produttivo nazionale e, nel caso di specie, regionale (nonché di assicurare l'esercizio, in piena sicurezza, delle attività private), ha indotto la Regione Abruzzo a prevedere alcune, contingentate, misure di progressivo "allentamento" delle restrizioni precedentemente imposte⁵².

(52) In particolare, l'o.P.G.r. 13 aprile 2020, n. 36.

Del pari, con riguardo ai territori regionali sottoposti al regime maggiormente restrittivo, si è assistito ad un parziale miglioramento della situazione fattuale, in quanto, da un lato, in funzione della delicatezza della situazione e dell'incidenza della diffusione epidemiologica, è stato disposto, mediante l'o.P.G.r. 18 aprile 2020, n. 40, un'ulteriore proroga delle misure restrittive e, dall'altro, con medesimo provvedimento, sono state "escluse" alcune porzioni del territorio regionale dal regime maggiormente restrittivo, rientrando quest'ultimi a pieno titolo fra i territori soggetti agli ordinari vincoli nazionali e regionali.

Le esigenze di un progressivo ritorno ad una "normalità perduta", anche a fronte delle difficoltà manifestatesi nel tessuto sociale a causa del blocco delle attività produttive in numerosi settori che, pur non essendo considerati di "interesse strategico nazionale", hanno da sempre contribuito al positivo funzionamento della vita economica nazionale, hanno indotto il decisore regionale ad "anticipare" lo Stato su alcuni provvedimenti tesi a consentire alcune forme di commercio che, nel pieno rispetto dei protocolli in tema di sicurezza e contrasto alla diffusione del virus, permettessero di "riavviare" le attività economiche e commerciali e, del pari, restituire "pezzi di normalità" alla popolazione⁵³.

Il positivo andamento della curva epidemiologica, indicativo dell'efficacia delle sofferte (nonché necessarie) misure imposte a livello nazionale e regionale, ha parimenti consentito, mediante le o.P.G.r. 23 aprile 2020, n. 47 e 30 aprile 2020, n. 51, la revoca complessiva di ogni "zona rossa" nel territorio regionale abruzzese e, nondimeno, la rimozione delle "misure speciali" residue, previste per i soli Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore allineando così l'intero territorio regionale alla disciplina unitaria nazionale e regionale.

Nel quadro delle suddette misure regionali di riapertura delle attività produttive, commerciali e private, si atteggia come un decisivo "salto di qualità" nell'approccio nazionale alla "convivenza" con l'infezione da Covid-19 il citato d.P.C.M. 26 aprile 2020, il quale, a far data dal 4 maggio 2020, ha consentito lo svolgimento di numerose attività produttive, commerciali e private sino a quel momento interdette, nonché il dirit-

(53) Cfr. l'o.P.G.r. 23 aprile 2020, n. 46., nonché le o.P.G.r. 30 aprile 2020, nn. 50 e 52.

to di far rientro presso la propria residenza o domicilio anche all'infuori dei confini regionali e di fare visita ai propri familiari, compresi i fidanzati (come noto, l'espressione "congiunti" ha creato non pochi dubbi interpretativi⁵⁴) che vivano nella medesima Regione, procedendo lungo il tracciato propedeutico all'effettivo avvio della c.d. "fase due" nella lotta alla diffusione del virus Covid-19, segnata dalla necessaria "convivenza" fra il perdurare dell'infezione ed una graduale ripresa delle attività lavorative, personali e sociali.

Sul punto, l'o.P.G.r. 3 maggio 2020, n. 54, ha previsto, al p.to 2, che i soggetti che raggiungessero il territorio regionale a far data dal 4 maggio 2020, fossero tenuti (oltre alla comunicazione telematica del proprio arrivo) al monitoraggio giornaliero della temperatura corporea, segnalando prontamente variazioni che portassero la stessa ad un livello superiore ai 37.5 gradi, nonché «al mantenimento del distanziamento sociale di almeno un metro e dell'uso della mascherina e dell'igiene delle mani per la prevenzione della trasmissione di SARS-Cov2, anche nelle aree pubbliche ed aperte al pubblico del territorio regionale [...] nonché negli spazi chiusi e a livello domiciliare». Così, leggendo fra le righe della disposizione, parrebbe doversi intendere che, non potendosi ulteriormente imporre il regime di permanenza domiciliare fiduciaria per coloro i quali facessero meramente rientro in Regione Abruzzo, senza aver avuto chiari contatti con soggetti infetti o che manifestassero sintomi compatibili con l'infezione da Covid-19, si richieda ai "rientranti" un comportamento sociale maggiormente responsabile e limitativo della libertà personale (l'obbligo di indossare la mascherina negli spazi aperti, nonché presso il domicilio) rispetto a quanto previsto dalle disposizioni nazionali comuni. Detta disposizione, peraltro, è venuta meno a partire dal 3 giugno 2020, data nella quale è stata disposta, d'intesa fra Stato e Regioni, la "riapertura" dei confini regionali su tutto il territorio nazionale, senza alcuna necessaria giustificazione per lo spostamento, con gli unici vincoli del rispetto delle disposizioni nazionali in tema di distanziamento sociale ed uso dei dispositivi di protezione individuale, nonché la possibilità, per le Regioni, di sottoporre i cittadini in arrivo (pres-

(54) Cfr., sul punto, V. GHENO, A. MORELLI, *Il diritto dell'emergenza e l'emergenza del linguaggio normativo: il caso dei "congiunti"*, in *laCostituzione.info*, 8 maggio 2020.

so stazioni ferroviarie, porti ed aeroporti) al controllo delle condizioni di salute (come, ad esempio, la misurazione della temperatura all'arrivo a mezzo dei *termoscanner*), al fine di prevenire l'ingresso e la libera circolazione di soggetti "inconsapevolmente" infetti.

Infine, merita particolare attenzione l'o.P.G.r. 6 maggio 2020, n. 56, a mezzo della quale la Regione Abruzzo ha consentito la ripresa, a far data dal 18 maggio 2020, delle attività di imprese artigiane, delle attività legate al benessere ed alla cura della persona, nonché la manutenzione di camper, caravan e roulotte. Quest'ultima disposizione, a ben vedere, costituisce un tipico esempio di "fuga in avanti" da parte della Regione, nel momento in cui l'ente, sulla base delle evidenze epidemiologiche e, al tempo stesso, delle necessità economiche e sociali contingenti, nelle "more" di successivi d.P.C.M., ha disposto la riapertura di attività commerciali che, stante la lettera del d.P.C.M. 26 aprile 2020, non venivano espressamente contemplate fra quelle per le quali si consentiva la riapertura⁵⁵.

Certamente, alla base di tali scelte regionali parrebbe porsi in filigrana un "dialogo costruttivo" fra lo Stato e le Regioni, in forza del quale lo Stato, curandone la "regia", riconosce e garantisce un rilevante spazio di autonomia al decisore regionale nel cadenzare i tempi della riapertura delle attività produttive, commerciali e private su base territoriale. Tale "dialogo costruttivo" intercorrente fra il livello centrale e le entità regionali, stante la lettura del dato fattuale, parrebbe imporsi, nella fase della "convivenza" con l'infezione, su di un duplice livello: un primo livello, mediante il quale lo Stato "accetta" che le Regioni, sulla base dei dati relativi all'andamento dei contagi sul proprio territorio, approntino misure atte a prevedere maggiori spazi di autonomia per i privati ed ulteriori riaperture delle attività produttive e commerciali su base regionale; un secondo livello, per il quale restano alcune delicate attività, specie in determinati settori che potrebbero potenzialmente esporre i cittadini

(55) Secondo le "previsioni" governative, le attività in parola avrebbero potuto riaprire in data 1° giugno. Tuttavia, facendo seguito all'interlocuzione fra Regioni e Stato, quest'ultimo ha consentito alle Regioni, ove le condizioni relative all'andamento dell'infezione lo avessero permesso, le riaperture anticipate e, del pari, ha anticipato al 18 maggio la ripartenza di dette attività su tutto il territorio nazionale.

ad un rilevante aumento dei contagi⁵⁶, per le quali il “potere decisionale unitario” resta, in forma concordata, nelle mani dello Stato, evitando così pericolose distonie all’interno del territorio nazionale⁵⁷. Appare, dunque, quanto mai ineludibile una piena collegialità e cooperazione fra Governo nazionale e Regioni nella gestione della fase di “convivenza” con l’infezione⁵⁸, al fine di prevedere, sulla base dell’andamento epidemiologico, una “concordanza d’intenti”⁵⁹ rispetto alle potenziali “fughe in avanti” di talune Regioni che, a fronte del basso livello di diffusione dell’infezione, ritengono a buon diritto di poter procedere (o proseguire) nella riapertura delle attività produttive, commerciali, personali o ricreative limitate o inibite⁶⁰.

Su tale crinale di leale collaborazione istituzionale fra centro e periferia si colloca, del pari, la “robusta” o.P.G.r. 14 maggio 2020, n. 59, la qua-

(56) Si pensi, in particolare, agli spettacoli ed agli eventi sportivi aperti al pubblico.

(57) In tal senso si colloca il decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, mediante il quale è stata prevista la facoltà per i cittadini di circolare liberamente all’interno del territorio regionale (senza obbligo di autocertificazione) a partire dal 18 maggio 2020, nonché, a far data dal 3 giugno 2020, di spostarsi liberamente su tutto il territorio nazionale, ad esclusione dei casi conclamati di contagio per i quali continua a sussistere l’obbligo di quarantena domiciliare.

(58) Sul punto, si vedano 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)*, 6 aprile 2020, p. 1 ss., spec. p. 12 ss., nonché M. BORGATO, D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2020, p. 1 ss.

(59) In tal senso, si veda D. MONE, *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale*, cit., p. 12, a parere della quale «la situazione richiede, infatti, un intervento in tempi rapidi, che sia assunto a livello nazionale ma che tenga conto della diversità delle situazioni e dei contesti reali, nell’ottica del principio di differenziazione e proporzionalità: decisioni da assumere coinvolgendo le Regioni nel rispetto del principio della “leale collaborazione”».

(60) Su tale profilo, deve da ultimo segnalarsi la *querelle* fra lo Stato e talune Regioni (in particolare, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte) concernente l’ipotesi di una parziale riapertura degli impianti sportivi (caldeggiata dalle Regioni, osteggiata dallo Stato), al fine di garantire ai cittadini la fruizione contingentata degli eventi sportivi. A seguito di un’interlocuzione fra il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Boccia ed il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Bonaccini, è stato raggiunto un accordo provvisorio che consentirà alle Regioni la riapertura degli impianti per la fruizione di eventi sportivi e, in particolare, calcistici, limitatamente alle gare della massima divisione (Serie A), per un numero di spettatori non eccedente le 1.000 unità per evento (ridotto a 700 nel caso in cui gli eventi si svolgano in luogo chiuso), nel pieno rispetto delle misure di distanziamento sociale (accesso all’impianto scaglionato, obbligo di indossare la mascherina e prenotazione obbligatoria del posto a sedere).

le ha consentito, a far data dal 18 maggio 2020, la riapertura delle attività di ristorazione (eliminando il vincolo del consumo da asporto o a domicilio e previa prenotazione), delle attività di balneazione in spiaggia e delle strutture ricettive ed alberghiere, nel rispetto dei protocolli di sicurezza regionali di categoria per il contenimento della diffusione dell'infezione.

Tuttavia, in tema di concordanza di intenti fra lo Stato e le Regioni si è inserita, in senso negativo, la nota vicenda del ricorso governativo avverso l'o.P.G.r. della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37, la quale, al p.to 6, prevedeva la possibilità, per talune attività di ristorazione, di somministrare i propri prodotti con servizio al tavolo all'aperto, avendo cura, da parte dei gestori delle attività, di assicurare il congruo distanziamento sociale, nonché le pratiche di sanificazione dei locali. Una o.P.G.r. che, evidentemente, si atteggiava in senso fortemente distonico rispetto a quanto previsto nel d.P.C.M. 26 aprile 2020. Pronunciandosi sul punto, il Tribunale Amministrativo Regionale (con una decisione non scevra da criticità ermeneutiche relative al disposto normativo statale) ha annullato la disposizione regionale contenuta nell' o.P.G.r. in parola, in quanto postasi in evidente contrasto con quanto previsto dal d.l. n. 19/2020⁶¹. Di qui, invero, la necessità di ribadire quanto debba essere centrale, per l'avvenire, un corretto funzionamento del "dialogo" istituzionale fra Stato e Regioni⁶², al fine di gestire tanto in forma unitaria, quanto con riferimento alle specificità regionali, la fase di "convivenza" con il virus, di "ripartenza" delle attività produttive, commerciali e private ed un'eventuale futura fase di nuovi *lockdown* localizzati per far fronte a specifici e contenuti (tanto spazialmente, quanto numericamente) picchi di infezione⁶³.

(61) Cfr. TAR Calabria, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841.

(62) A parere di A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Dir. Reg.*, 1, 2020, p. 368, p. 378, «l'emergenza, infatti, proprio perché tale, comporta comunque un'alterazione provvisoria dell'ordine costituzionale delle competenze, specificamente per ciò che attiene al momento finale dei processi decisionali, l'ultima parola dovendo pur sempre spettare – come si diceva – al Governo. Resta nondimeno fermo che – fin dove possibile – va coltivato a modo il metodo della cooperazione tra centro e periferia».

(63) In tal senso, a fronte di un improvviso picco di infezioni riferibile ad un'area regionale spazialmente localizzata (alcuni Comuni della Valle Peligna), l'o.P.G.r. 9 settembre 2020, n. 82, ha

6. *Suggerimenti per l'avvenire, a mo' di conclusioni*

Come si è avuto modo di esporre in apertura alle presenti note, lo strumento del d.P.C.M., atto avente natura amministrativa che, per sua stessa natura, sfugge al “circuito” del controllo di costituzionalità che l'ordinamento appresta per le fonti di rango primario, è sembrato ben attagliarsi alla prima fase della condizione emergenziale, quella, per intenderci, riferibile alla diffusione eterogenea del virus sul territorio nazionale ed alla “differenziazione” provvedimentoale riferita alle misure di contrasto alla diffusione dell'infezione, in funzione tutoria della salute pubblica e di “tenuta” del sistema sanitario nazionale e territoriale. Se, da un lato, maggiormente aderente all'*esprit* della Carta sarebbe apparsa un maggiore centralità, nel quadro dei provvedimenti di contrasto alla diffusione dell'infezione, degli atti di straordinaria necessità ed urgenza (fonti di rango primario), volti a fronteggiare situazioni improvvise ed imprevedibili, nel pieno rispetto del principio di legalità e della riserva di legge in materia, d'altro canto la condizione di dover comprimere le libertà ed i diritti fondamentali dei cittadini, specie in un contesto spazialmente “localizzato”, ha suggerito l'opportunità, fattualmente ragionevole, di adottare strumenti regolatori “agili”, capaci di immediata operatività e “flessibili” nella propria intrinseca natura di atto soggetto a continui “aggiornamenti” da parte di ulteriori provvedimenti del medesimo tenore. Del pari, dal groviglio normativo di livello nazionale pare emergere, a ben vedere, una sorta di “confusione” fra quanto stabilito nei d.l. e quanto previsto nei d.P.C.M., i quali, come si è tentato di evidenziare, non si sono contraddistinti sovente per coordinazione ed univocità.

Se quanto sinora detto risponde a ragionevolezza e ad un'analisi del dato fattuale, scevra dai “naturali” disagi emotivi, istituzionali, sociali e politici che hanno segnato la fase dell'emergenza e segneranno, con buona probabilità, quelle della “ripartenza” e della “ricostruzione nazionale”, del pari il *vulnus* prodottosi a seguito dell'adozione reiterata di d.P.C.M. fortemente impattanti sulle libertà fondamentali e sui diritti co-

previsto l'applicazione di alcune misure restrittive, aggiuntive a quelle già vigenti su tutto il territorio nazionale (fra le quali l'obbligo di utilizzare le mascherine anche all'aperto, il divieto di tenere feste e pubblici eventi che comportino assembramenti e di praticare sport di contatto) al fine di contenere la recrudescenza dell'infezione.

stituzionalmente garantiti⁶⁴, specie nella fase della “nazionalizzazione” delle misure di contrasto all’infezione, sospinge la necessità di una riflessione circa una reale regolamentazione, con fonte di rango primario a rilevanza costituzionale⁶⁵, della gestione di eventuali, future (per quanto non auspicabili) crisi di carattere nazionale che involgano, ai fini del loro contenimento, la contrazione dei diritti fondamentali e delle libertà dei cittadini. Affinché, in tal senso, la parentesi dell’utilizzo “incontrollato” dello strumento del d.P.C.M. resti tale e non avalli, per l’avvenire, una nuova modalità “fattuale” di gestione delle emergenze, rimessa esclusivamente nelle “mani solitarie” del Presidente del Consiglio dei Ministri, in assenza di una reale partecipazione del Parlamento, perno di ogni ordinamento costituzionale⁶⁶.

Parimenti, occorre interrogarsi sulla funzionalità delle aperture anticipate, in determinati settori produttivi e commerciali, da parte delle Regioni. Se, da un lato, le condizioni fattuali d’emergenza imporrebbero alle Regioni, avuto riguardo all’andamento epidemiologico, di predisporre piani di riapertura a tutela del tessuto produttivo e sociale regionale, dall’altro lato deve immaginarsi, ove dovesse venir meno la “leale collaborazione” in tempo di crisi fra Stato e Regioni oppure l’andamento della pandemia dovesse tornare ad un’andatura crescente (come, a ben vedere, parrebbe essere in questo momento), cosa accadrebbe se lo Stato, a mezzo di un d.P.C.M., dovesse tornare ad inibire l’apertura di attività produttive, commerciali e private precedentemente autorizzate mediante o.P.G.r. Se, da un lato, le o.P.G.r. risulterebbero “cedevoli” ri-

(64) Sul punto, M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “Covid-19”*, cit., p. 165, afferma che «il *vulnus* causato al nucleo duro della Costituzione attraverso l’adozione di atti amministrativi in grado di inasprire le misure limitative imposte con i decreti legge, non pare facilmente superabile esclusivamente sotto il profilo formale: e questo per la *communis opinio* per la quale, definendo la nostra forma di Stato, i diritti inviolabili contenuti nella prima parte della Costituzione non sono modificabili in quanto la loro modificazione attiverebbe un incontrollabile potere costitutivo, e la loro compressione, nel bilanciamento di interessi tra loro confliggenti nell’eterno binomio libertà/sicurezza, richiede la legge (o atto a essa equiparato)».

(65) In tal senso, si veda S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, p. 79 ss.

(66) G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d’eccezione*, cit., p. IV-V, nota come «un Governo che adottasse misure simili a quelle attualmente assunte, ma in assenza di pandemia e in materie che non implicino la salvaguardia del diritto fondamentale alla salute (ma anche “interesse della collettività”, scrive la Costituzione) porrebbe in atto fatti eversivi della legalità costituzionale».

spetto ai d.P.C.M. (al fine di tutelare la salute pubblica sull'intero territorio nazionale), d'altro canto la conflittualità istituzionale, che ha segnato buona parte della gestione delle prime fasi dell'emergenza, costituirebbe un fattore di ulteriore indebolimento del già precario equilibrio istituzionale nei rapporti fra centro e periferia, specie in tempi così gravi. Il tema in parola, infatti, appare tornare prepotentemente in auge, a fronte dell'innalzamento progressivo del numero di nuovi casi di infezione da Covid-19 registratosi a far data dalla metà del mese di luglio 2020. In tal senso, come noto, mediante il d.l. 30 luglio 2020, n. 83, l'esecutivo ha prorogato lo "stato di emergenza" sino al 15 ottobre 2020⁶⁷. Conclusivamente, richiamando quanto accennato *supra* in tema di "diritto d'emergenza" e di "fatto" che si impone sullo *ius*, è bene tornare a ribadire come una corretta interlocuzione fra lo Stato e le Regioni, specie in tempi "non convenzionali", meriti e legittimi un approccio "elastico" che, lungi dal porsi in contraddizione con le regole ordinamentali, "accetti" risposte "non convenzionali" (anche da parte delle Regioni) che tentino, nella piena consapevolezza della gravità del momento che l'Italia sta affrontando, al pari delle altre comunità nel mondo, di "salvare" quante più porzioni del tessuto industriale, produttivo e commerciale regionale, garantendo parimenti la tutela della salute pubblica (anche attraverso l'uso della tecnologia⁶⁸), onde evitare una drammatica "desertificazione" economica e sociale alla quale sarebbe arduo, forse impossibile, approntare rimedio.

(67) Il d.l. n. 83/2020, allo stato attuale, è in fase di conversione in legge, avendo ottenuto, con modificazioni, il voto favorevole della Camera dei Deputati (in data 3 settembre 2020), in attesa della fase di discussione generale presso il Senato della Repubblica, prevista per il 23 settembre 2020.

(68) Seppur esulante dal *core* del presente lavoro, non può tralasciarsi il tema, particolarmente incidente sulla libertà di circolazione e sulla *privacy* dei cittadini, della "app" *immuni* che dovrebbe consentire il tracciamento (anonimizzato?) degli utenti, al fine di evitare che gli stessi possano entrare in contatto con soggetti infetti, nonché segnalare prontamente gli spostamenti di coloro i quali siano risultati positivi al virus Covid-19. Sul punto, la Regione Abruzzo ha, in un primo momento, mediante l'o.P.G.R. 14 settembre 2020, n. 84, vincolato la fruizione dei servizi di trasporto pubblico locale (anche) all'uso «dell'App IMMUNI ai fini del controllo della diffusione del virus». Tuttavia, l'immediatamente successiva o.P.G.r. 15 settembre 2020, n. 85, ha "prontamente" espunto fra gli "obblighi" previsti per i fruitori dei servizi del trasporto pubblico locale quello di "scaricare" ed utilizzare suddetta applicazione. Sul funzionamento e sui profili di criticità insiti in tale meccanismo di prevenzione e controllo, si vedano, in particolare, G. DELLA MORTE, *Quanto Immuni? Luci, ombre e penombre dell'app selezionata dal Governo italiano*, in *Dir. Umani e Dir. Internaz.*, 2, 2020, p. 303 ss.; N. MINISCALCO, *La sorveglianza attiva per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19: strumento di controllo o garanzia per i cittadini?*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, p. 95 ss., spec. p. 105 ss.