

CONVEGNO INTERNAZIONALE DI STUDI GIURIDICI
COVID-19: Emergenza e Diritti. Prevenzione e Precauzione.
PALERMO, 16-17 ottobre 2020

Introduzione e saluto.

1. Tutto è cominciato con la dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020 alla quale è seguita a ruota la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 che ha dichiarato *“lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”* [stato di emergenza originariamente di sei mesi, poi prorogato fino al 31 gennaio 2021]. Alla delibera del 31 gennaio 2020 ha fatto seguito il decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 e successivi D.P.C.M. volti a contrastare la diffusione del virus con conseguenti restrizioni delle libertà personali dei cittadini dapprima nei territori direttamente colpiti, poi in tutta Italia.

Dal 23 febbraio 2020 al 13 ottobre 2020, sono stati emanati una ventina atti normativi (leggi e decreti legge) e una quarantina di D.P.C.M. applicativi ed esplicativi, oltre che alcuni D.M. da parte dei ministeri volta a volta coinvolti nell'applicazione di quelle disposizioni generali (essenzialmente, Ministeri della Salute, Istruzione, Interno).

La gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dei conseguenti interventi di profilassi e di tutela della salute della cittadinanza è stata affidata, sin dall'inizio, allo strumento della decretazione d'urgenza. Nel corso di questi mesi, difatti, abbiamo assistito ad un susseguirsi di decreti-legge che, fin dall'inizio, hanno individuato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri lo strumento idoneo a imporre le misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica, comunque predeterminate dalla legge in quanto limitative di diritti e libertà fondamentali costituzionalmente garantite.

Per altro verso, la legittimità degli interventi regionali è stata subordinata al ricorrere, cumulativo, di tre condizioni: (i) che si trattasse di interventi interinali, destinati ad operare nelle more dell'adozione di un (nuovo) D.P.C.M., giustificati da *«situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario»*, (ii) che fossero dettati da esigenze specifiche ossia proprie della singola regione e (iii) che, infine, fossero *«ulteriormente restrittive»* delle libertà individuali e delle attività sociali e produttive sulla base della normativa emergenziale statale. In ogni caso, però, tali misure dovevano essere riconducibili al novero di quelle individuate con i decreti-legge e soprattutto dovevano

attenere esclusivamente all'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

2. È stato osservato come l'assetto dei poteri così delineato costituisca puntuale declinazione dei principi costituzionali che regolano il riparto delle competenze in materia. Difatti, l'art. 117, co. 2, lett. q), della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «*profilassi internazionale*» mentre il comma 3 del medesimo articolo attribuisce alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la «*tutela della salute*». L'art. 118, co. 1, Costituzione prevede che le funzioni amministrative spettino, rispettivamente, allo Stato o alle Regioni, oltre che alle Province o Città metropolitane (sulla base del cd. parallelismo rispetto alle competenze legislative), quando l'attribuzione di tali funzioni a tali enti, e in particolare allo Stato o alle Regioni, sia necessaria «*per assicurarne l'esercizio unitario*». La scelta dell'ente a cui attribuire la competenza deve avvenire in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Avuto riguardo a tali riferimenti costituzionali, emerge come debba attribuirsi un'indubbia preponderanza alla competenza statale e agli atti amministrativi in cui questa si esprime. Il carattere pandemico dell'epidemia da Covid-19 rende imprescindibile la competenza statale e evidenzia che sussiste l'esigenza di esercizio unitario delle competenze amministrative.

Alla luce del principio di sussidiarietà, trattandosi di un fenomeno mondiale, è sicuramente lo Stato il soggetto maggiormente in grado di operare le valutazioni complessive necessarie a calibrare i provvedimenti di contenimento dell'emergenza. Sebbene l'intervento delle regioni sia giustificato avuto riguardo al radicamento dell'epidemia in particolari aree del territorio, non si può attribuire alle stesse un ruolo primario ma piuttosto un ruolo integrativo: la regione, pertanto, deve intervenire con misure che si pongano in coerenza con i provvedimenti statali in qualità di ente titolare del servizio sanitario operante nel suo territorio ed ente esponenziale degli interessi economici ivi radicati.

3. In tale particolarissimo contesto normativo, è sorto un contenzioso fra lo Stato e le Regioni e fra le Amministrazioni pubbliche e i soggetti privati.

Nel primo gruppo di controversie – che hanno suscitato grande clamore mediatico – menzioniamo, in primo luogo, il caso marchigiano: con ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020 recante «*misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*» il Presidente della **Regione Marche** ha disposto l'assunzione di misure

incidenti su diversi diritti e libertà costituzionali, introducendo nella Regione per un periodo limitato misure restrittive a fini di prevenzione della diffusione del contagio. Avverso tale ordinanza la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso per l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia, eccependo che la competenza ad adottare le misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 e le ulteriori misure di gestione dell'emergenza, ai sensi dell'art. 3 del d.l. 6/2020, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri che provvede con propri decreti sentiti i Presidenti delle regioni competenti o la Conferenza dei Presidenti delle regioni, mentre alle autorità locali la legge attribuisce un potere "sostitutivo" e interinale da esercitare nelle more della adozione dei DPCM, nei casi di estrema necessità ed urgenza; inoltre, ad avviso della PCM, le misure adottate, nel limitare fortemente attività che corrispondono all'esercizio di libertà costituzionalmente garantite, risultavano del tutto sproporzionate e irragionevoli, considerando che il principio di proporzionalità richiede che lo strumento prescelto dall'amministrazione per realizzare un interesse pubblico sia adeguato al fine e si estrinsechi nel mezzo meno incidente sulle libertà individuali (cd. regola del mezzo più lieve); infine, secondo la PCM, l'ordinanza impugnata violava il principio di leale collaborazione perché adottata in assenza di un coordinamento formale con la Presidenza del Consiglio.

I T.A.R. Marche, accogliendo l'istanza cautelare della PCM ha disposto la sospensione degli effetti dell'ordinanza (l'udienza di trattazione del merito è fissata per il 13 gennaio 2021).

A differenza della Regione Marche il cui intervento, sebbene illegittimo, era stato adottato in un'ottica di prevenzione del rischio di diffusione del contagio, la **Regione Calabria**, in un'ottica certamente opposta, con ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020 recante «*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica: Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale*», aveva disposto al punto 6 che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio regionale fosse «*consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto*». L'ordinanza è stata prontamente impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia, perché come già nel caso della Regione Marche, la competenza ad adottare le misure urgenti per

evitare la diffusione del COVID-19 e le ulteriori misure di gestione dell'emergenza spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri; nel caso di specie, il DPCM 26 aprile 2020 per il periodo dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020 aveva disposto la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione e, in via di eccezione, aveva consentito la ristorazione con consegna a domicilio, fermo restando il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi. In contrasto con tale previsione, l'ordinanza impugnata aveva autorizzato anche la ristorazione con servizio al tavolo, purché fosse all'aperto. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha evidenziato, fra l'altro, che l'ordinanza regionale – da un lato – risultava affetta da eccesso di potere per difetto di proporzionalità e adeguatezza, mancando un valido e coerente approccio scientifico nella valutazione del rischio epidemiologico, e – dall'altro lato – poneva a repentaglio la gestione unitaria della crisi epidemiologica sottraendosi anche al sistema di monitoraggio istituito con l'art. 2, comma 11 del DPCM, volto a individuare eventuali aggravamenti del rischio sanitario secondo i criteri stabiliti dal Ministro della salute con decreto 30 aprile 2020.

Il T.A.R. Calabria, in primo luogo, ha affermato che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituendo *«il fulcro del necessario coordinamento dell'attività amministrativa posta in essere dallo Stato e dalle Autonomie di cui la Repubblica si compone»*, è legittimata ad agire giudizialmente *«laddove l'esercizio dei poteri amministrativi avvenga in maniera disarmonica o addirittura antitetica»*; ha, poi, escluso la sussistenza degli estremi per sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legge, sia perché la competenza legislativa dello Stato all'adozione del decreto *de quo* trova fondamento nell'art. 117, comma 2, lett. q) Cost. che gli attribuisce competenza legislativa esclusiva in materia di *«profilassi internazionale»*, nonché nel comma 3 del medesimo articolo che attribuisce allo Stato competenza concorrente in materia di *«tutela della salute»* e *«protezione civile»*, sia perché, ai sensi dell'art. 118 Cost., *«è la legge a predeterminare il contenuto della restrizione alla libertà di iniziativa economica, demandando ad un atto amministrativo la commisurazione dell'estensione di tale limitazione»* e *«il principio di sussidiarietà impone che, trattandosi di emergenza globale, l'individuazione delle misure precauzionali sia operata al livello amministrativo unitario»* e *«ciò giustifica l'attrazione in capo allo Stato della competenza legislativa, pur in materie concorrenti quali la tutela della salute e la protezione civile»*.

Il T.A.R., infine, ha sancito l'illegittimità dell'ordinanza ritenendo fondati tutti i motivi di ricorso.

Il terzo caso che menzioniamo è quello della **Regione Siciliana** il cui Presidente ha adottato l'ordinanza n. 33 del 22 agosto 2020 imponendo l'immediato sgombero di tutte le strutture di accoglienza di migranti stranieri presenti nella Regione con trasferimento e/o ricollocazione in altre strutture al di fuori della Sicilia nonché l'assoluto divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della regione da parte di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e piccole dimensioni comprese quelle delle O.N.G. Unico presupposto di tale provvedimento era, a parere dell'ente locale, che in tali strutture si registrano sempre e comunque indici di affollamento incompatibili con le misure di contenimento sanitario per Covid-19, con possibili effetti di propagazione del virus. Avverso tale ordinanza la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso chiedendone l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia, per *incompetenza nonché l'eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di proporzionalità, irragionevolezza e travisamento dei fatti*.

Come affermato in precedenza, l'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica è stata affidata allo strumento del DPCM, restando alle Regioni la possibilità di introdurre eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, al ricorrere delle condizioni già richiamate in precedenza; nel caso di specie viene in rilievo anche il d.l. n. 33/2020, art. 1, commi 3 e 4, che riserva allo strumento del DPCM qualsiasi intervento limitativo della circolazione interregionale e da e verso l'estero delle persone. Pertanto, è evidente come l'intervento della Regione Siciliana esorbitasse manifestamente da tali limiti. Il provvedimento impugnato, inoltre, violava il principio di proporzionalità atteso che le misure imposte erano tali da compromettere l'ordine, la sicurezza pubblica e la salute pubblica con effetti ricadenti sul territorio dell'intero paese. Infine l'intervento regionale interferiva direttamente e gravemente con la gestione del fenomeno migratorio, che è materia di stretta ed esclusiva competenza dello Stato; infatti le competenze del presidente della giunta regionale in materia sanitaria incontrano un chiaro limite nelle attribuzioni, pur sempre inerenti alle misure di prevenzione e lotta alla pandemia, concernenti l'assistenza e sorveglianza sanitaria per i migranti stranieri, oggetto di delega, nel quadro del regime emergenziale vigente, da parte del Capo del Dipartimento della protezione civile al Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Il T.A.R. Sicilia ha immediatamente sospeso l'esecutività del provvedimento impugnato, rilevando la mancanza di una preventiva verifica di fattibilità/sostenibilità delle misure adottate nonché la loro idoneità a ingenerare difficoltà di coordinamento tra le autorità deputate alla gestione delle relative attività, evidenziato - altresì - come esse stesse

avrebbero potuto creare le condizioni di potenziale pericolo per la salute e l'incolumità pubblica attesa l'evidente difficoltà di organizzare l'attività di sgombero nei ristretti tempi indicati. Sempre secondo il TAR, nel caso di specie, le misure esorbitavano dall'ambito dei poteri attribuiti alle regioni in quanto impattavano sull'organizzazione e la gestione del fenomeno migratorio che rientra pacificamente nell'ambito della competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. b) Cost.) essendo, peraltro, idonee a produrre effetti rilevanti anche nelle altre regioni; inoltre, il d.l. 33/2020 riserva allo strumento del DPCM qualsiasi intervento limitativo della circolazione delle persone da e verso l'estero.

Citiamo, infine, due recenti controversie originate dai ricorsi della Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la **Regione Sardegna** e la **Regione Piemonte**.

Per quanto concerne la prima, il Governo ha chiesto l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia dell'ordinanza n. 43 dell'11 settembre 2020, il cui art. 10 imponeva, a far data dal 14 settembre 2020, a tutti i passeggeri che intendevano fare ingresso nel territorio sardo, provenienti dall'estero e/o dal territorio nazionale, di attestare l'avvenuta sottoposizione a test sierologico o molecolare (con esito negativo) non oltre le 48 ore prima della partenza ovvero di sottoporsi a tale test entro 48 ore dall'ingresso nel territorio regionale, pena l'obbligo di osservare l'isolamento domiciliare.

Al pari di quanto affermato nel contenzioso con la Regione siciliana, veniva sottolineato nuovamente come, in ogni caso, resti precluso alle Regioni qualsiasi intervento limitativo della circolazione delle persone tra regioni nonché da e verso l'estero (art. 1, commi 3 e 4, d.l. 33/2020). Pertanto, anche nel caso in esame, i contenuti dell'ordinanza si ponevano al di fuori dei limiti di cui all'art. 3, comma 1, d.l. 19/2020 mancando i presupposti di fatto che giustificano il potere di ordinanza dei Presidenti delle Regioni e finendo, inoltre, per interferire con la circolazione delle persone fra regioni.

In secondo luogo, secondo la PCM, l'ordinanza impugnata, nel porre come condizione di accesso al territorio regionale l'effettuazione di un test sierologico o molecolare eseguito non oltre le 48 ore prima della partenza, violava l'art. 33 della legge n. 833/1978 a mente del quale solo la legge statale può imporre la sottoposizione a trattamenti sanitari; inoltre, l'ordinanza regionale rischiava di determinare un aggravio per il sistema sanitario considerato nel suo complesso, sottraendo risorse umane e strumentali (stante la limitata disponibilità di tamponi e reagenti per i test molecolari).

Anche in questo caso, è stato eccepito l'eccesso di potere per violazione del principio di leale collaborazione, essendo mancato un previo coordinamento formale con il Governo.

Il T.A.R. Sardegna ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza impugnata, rilevando che la distribuzione di funzioni di cui al d.l. 19/2020 artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, tenuto conto del carattere nazionale e sovranazionale dell'emergenza da Covid 19, risultava coerente con le disposizioni costituzionali che regolano il riparto di competenze tra gli organi dello Stato e le Regioni, ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché al principio di leale collaborazione. Di conseguenza *«le regioni possono adottare eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, giustificate da specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario per il territorio regionale, da esercitare per ragioni di urgenza e nelle more dell'adozione di un nuovo DPCM»*. Nel caso di specie, inoltre, la questione degli spostamenti fra regioni è disciplinata dal d.l. 33/2020 che riserva allo strumento del DPCM eventuali interventi limitativi della circolazione delle persone sia tra le varie regioni italiane che da e verso l'estero.

Diverso esito ha avuto il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la **Regione Piemonte** per l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia del decreto del Presidente della Regione n. 95 del 9 settembre 2020, adottato ai sensi dell'art. 32, comma 3 della legge n. 833 del 1978 in materia di igiene e sanità pubblica. Si anticipa che, tra tutti i casi analizzati, questo è l'unico in cui è stata rigettata l'istanza di sospensione.

Nell'opinione della ricorrente PCM, l'ordinanza regionale era illegittima per incompetenza, eccesso di potere per carenza istruttoria, difetto di proporzionalità, irragionevolezza nonché violazione del principio di leale collaborazione.

Il provvedimento regionale impugnato dettava *indicazioni integrative* rispetto a quelle contenute nella normativa statale raccomandando alle scuole di adoperarsi, con ogni mezzo a disposizione, al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea agli studenti, prima dell'inizio dell'attività didattica e - per l'eventualità che, per motivazioni oggettive, ciò non possa avvenire - ordinava alle scuole di predisporre modalità organizzate tali da acquisire dalla famiglia comunicazioni circa l'intervenuto controllo della temperatura.

La ripresa delle attività scolastiche a seguito dell'emergenza COVID è stata oggetto di regolamentazione generale e uniforme a livello nazionale con il DPCM 7 agosto 2020, modificato da ultimo con il DPCM 7 settembre 2020, che fornisce indicazioni operative per la gestione dei casi di SARS-COV-2 nelle scuole e nei servizi dell'infanzia e recepisce le misure previste dal Ministro dell'istruzione e dal Comitato tecnico scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile e, in particolare, quelle contenute nel

decreto del Ministro dell'istruzione 26 giugno 2020 *“Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/21”*. Inoltre, il rapporto ISS COVID-19 n. 58 del 2020, recante *Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia* è confluito nell'allegato 21 di cui all'allegato C del DPCM 7 settembre 2020 e ivi stabilisce che *“Ogni scuola deve seguire le indicazioni per la prevenzione dei casi COVID-19 del Ministero della Istruzione (MI), Ministero della Salute (Mds) e del Comitato Tecnico Scientifico (CTS)”*, prevedendo diverse misure ai fini dell'identificazione precoce dei casi sospetti tra cui il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola.

Il Governo, analogamente a quanto avvenuto nei precedenti casi, ha sottolineato come il ruolo delle regioni in questo contesto abbia funzioni integrative, dovendo le stesse esercitare i poteri contingibili e urgenti in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali. Infine, la PCM denunciava anche in questo caso la violazione del principio di leale collaborazione avendo il Presidente adottato l'ordinanza in questione senza aver preventivamente richiesto alcun confronto con il Governo.

Il T.A.R. Piemonte, nel rigettare l'istanza di sospensione, ha evidenziato come le fonti statali non disciplinano né le modalità attraverso le quali deve avvenire il coinvolgimento delle famiglie nella misurazione della temperatura corporea degli studenti né le modalità di controllo da parte delle istituzioni scolastiche dell'effettivo avvenuto adempimento di tale obbligo di misurazione preventiva da parte delle famiglie prima dell'invio a scuola dei bambini studenti.

Tali concrete modalità operative, visto l'art. 6, comma 1, lett. r), del DPCM 7.08.2020, così come modificato dal DPCM 7.09.2020, sono devolute alle stesse istituzioni scolastiche che *“continuano a predisporre ogni misura utile all'avvio nonché al regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021”* anche sulla base delle indicazioni elaborate dall'Istituto Superiore di Sanità. Nell'opinione del Tribunale, il decreto regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, in quanto viene precisato nel decreto medesimo che *“le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte devono attenersi rigorosamente a quanto previsto dall'allegato 21 del DPCM del 7 agosto 2020, come integrato dal DPCM del 7 settembre 2020”* ed alle *“Linee di indirizzo per la riapertura delle scuole in Piemonte”*, ... *predisposte dal Dipartimento regionale di Prevenzione e sottoscritte dalle associazioni dei Pediatri di Libera Scelta (PLS) e dei Medici di Medicina Generale”*.

Pertanto, ad avviso del T.A.R. il provvedimento impugnato integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale; sul punto viene richiamata anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2005 che, nell'individuare gli ambiti di autonomia delle istituzioni scolastiche, ha affermato che *“non può in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le fonti normative statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare”*; al riguardo, il T.A.R. afferma che tale integrazione di discipline va valorizzata quando nella materia della istruzione confluiscono problematiche connesse alla organizzazione regionale dei servizi di prevenzione delle epidemie.

Una menzione a parte merita il contenzioso sorto fra la **Regione Veneto** e lo Stato in ordine alle provvidenze disposte dagli articoli 112, commi 1 e 1-bis, e 112-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), come modificati e inseriti dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, in favore dei comuni particolarmente danneggiati dalle misure di emergenza in quanto dichiarati “zona rossa” ed assoggettati a stringenti misure restrittive per la circolazione ed il commercio.

La regione ha impugnato in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale quelle norme di legge eccependone l'incostituzionalità per lesione dell'autonomia amministrativa, programmatoria e finanziaria della Regione e degli enti locali garantita dagli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione della Costituzione, oltre che per violazione dell'art. 3, 5, 77 e 97 Cost. in quanto ai comuni dichiarati “zona rossa” della Lombardia erano state attribuite risorse maggiori rispetto ai comuni veneti.

Il Governo ha negato in via generale che ciò si sia verificato nella realtà, sottolineando che si tratta solo di diversi sistemi di contabilizzazione e distribuzione delle risorse disponibili.

Il relativo giudizio è pendente in Corte in attesa di fissazione dell'udienza di discussione.

4. La situazione emergenziale e l'adozione delle conseguenti misure restrittive ha dato origine anche a un contenzioso fra lo Stato e soggetti privati che assumevano di aver subito conseguenze dannose dall'applicazione delle restrizioni.

A titolo di esempio, citiamo il contenzioso fra un'Agenzia di servizi di supporto ad attività produttive che, in seguito al decreto del Prefetto di Roma che dava attuazione alle disposizioni di limitazione della circolazione e delle attività imprenditoriali di cui al DPCM 22 marzo 2020, non era stata autorizzata a svolgere la sua attività nell'ambito cittadino; il Prefetto si è costituito in giudizio rilevando che l'istanza della società era stata rigettata per carenza di elementi istruttori idonei ad identificare l'attività della società e,

una volta che quegli elementi sono stati forniti in corso di causa, ha rilasciato il richiesto provvedimento autorizzatorio; il TAR Lazio ha, pertanto, dichiarato il non luogo a provvedere sulla domanda cautelare; la causa prosegue ora sulla richiesta di danni che la società ha formulato ritenendo comunque illegittimo il temporaneo fermo della attività subito.

Altro e più delicato contenzioso è stato aperto dall'Associazione ARCI in impugnazione del decreto interministeriale 7 aprile 2020 con il quale è stato stabilito che i porti italiani non rappresentano più "luoghi sicuri" (*Place of safety*) ai fini dello sbarco dei migranti in caso di soccorso in mare da unità navali battenti bandiera straniera.

Il TAR Lazio ha, dapprima, rigettato la domanda cautelare, sottolineando che « *vi è la necessità di un bilanciamento degli interessi contrapposti, ... poiché l'atto è motivato mediante argomenti seri circa l'attuale situazione di emergenza da COVID-19 e la conseguente impossibilità di fornire un "luogo sicuro", senza compromettere la funzionalità delle strutture sanitarie nazionali, logistiche e di sicurezza impegnate nel contenimento della diffusione del contagio e di assistenza e cura ai pazienti COVID-19* » e che « *l'Italia ha individuato, nei recenti episodi avvenuti, soluzioni alternative per assicurare l'ospitalità dei migranti soccorsi in mare mediante trasbordo sulla nave "Rubattino" ... e successiva redistribuzione degli stessi sul territorio nazionale, al termine della quarantena* »; e, successivamente, ha rigettato nel merito il ricorso con la recente sentenza 7 ottobre 2020, n. 10152, con la quale – richiamando le argomentazioni a base dell'ordinanza di rigetto della sospensiva – ha rilevato la carenza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente, atteso che i diritti inviolabili della persona connessi al principio internazionale di *non refoulement* appartengono esclusivamente alla singola persona che invochi la misura di soccorso-salvataggio-asilo e non possono in via generale ed astratta essere azionati da una Associazione o un soggetto giuridico che si autoqualifica come "esponentiale" di interessi di una determinata categoria, quella dei migranti che, però, hanno interessi individuali e personali e non diffusi o collettivi.

5. Questi appena passati in rassegna sono i principali e più significativi contenziosi che evidenziano il conflitto fra le potestà istituzionali dello Stato e degli enti locali e fra le prerogative delle pubbliche autorità ed i diritti dei cittadini che l'emergenza COVID e le misure adottate per contrastarla incidono nel superiore interesse della salute e della sicurezza sociale.

Sono lacerazioni significative dell'ordinato e pacifico vivere civile al quale la nostra società agogna di ritornare al più presto.

Fatto questo inquadramento giuridico del complesso problema del quale si occupa l'odierno convegno, auguro buon lavoro ai relatori ed ai partecipanti, tutti rigorosamente in *streaming*.

Giuseppe Albenzio

Avvocato dello Stato