

LA REGIONE VENETO NELL'EMERGENZA COVID-19*

GIACOMO MENEGUS**

Sommario

1. Introduzione. – 2. La fase *pre-lockdown*. – 3. Il *lockdown*. – 4. La *pre-Fase 2*. – 5. La *Fase 2*. – 6. Conclusioni provvisorie.

* *Contributo non sottoposto a referaggio, compreso nelle segnalazioni della rubrica "Fonti delle regioni ordinarie".*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata.
Contatto: giacomo.menegus@unimc.it

1. Introduzione

Il Veneto è generalmente riconosciuto come la Regione che, grazie ad un'efficace strategia di contenimento e gestione della diffusione del virus, ha meglio affrontato la pandemia da Covid-19. I dati sembrano in effetti confermare questa diffusa convinzione, con numeri di contagi, decessi, malati gravi e ricoveri ospedalieri significativamente inferiori a realtà colpite con tempi e intensità analoghi a quelli veneti¹.

Un aspetto di interesse, tra gli altri del “modello Veneto”, è rappresentato dalla normativa dell'emergenza messa in campo dalla Regione, che si è spesso differenziata rispetto a quella dettata dallo Stato, arrivando talora ad anticipare sul proprio territorio soluzioni e pratiche poi adottate a livello nazionale.

In questa sede si offre un quadro sintetico di questo *corpus* normativo emergenziale – inteso in senso ampio, in modo da ricomprendere, oltre alle ordinanze e ai decreti del Presidente della Giunta regionale, anche le principali deliberazioni della Giunta – e si tratteggiano i rapporti tra misure regionali e misure nazionali (in particolare i famosi d.P.C.M.), per chiarire in che modo gli atti regionali si inseriscano nella cornice tracciata di volta in volta dai d.l. nn. 6/2020, 19/2020 e 33/2020.

Per semplicità e chiarezza espositiva, si sono identificate alcune fasi nel flusso di provvedimenti adottati dalla Regione, che corrispondono a grandi linee a diverse “tendenze” della produzione emergenziale regionale²: si ha così una fase *pre-lockdown*, nella quale il ruolo principale nell'adozione di misure di contenimento e gestione è svolto dalle autorità nazionali; una fase di *lockdown*, con la Regione particolarmente attiva nell'individuare disposizioni più stringenti rispetto a quelle nazionali; una terza fase (*pre-Fase 2*) nella quale la Regione anticipa il rilassamento di alcune previsioni, anche in contrasto con il piano nazionale; e infine la *Fase 2* vera e propria, con la ripresa di molte attività, spesso precorrendo le riaperture nazionali.

2. La fase *pre-lockdown*

L'inizio della prima fase si può far corrispondere con l'individuazione dei primi casi di contagio confermati nel Comune di Vo' (PD), avvenuta il 21 febbraio

¹ Si v. ad es. G.P. PISANO, R. SADUN, M. ZANINI, *Lessons from Italy's Response to Coronavirus*, in *Harvard Business Review*, 27 marzo 2020, disponibile al seguente link: <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus>; *Il Veneto sta affrontando meglio di altre regioni l'emergenza del coronavirus?*, su *IlSole24Ore*, 28 marzo 2020, disponibile al seguente link: https://www.infodata.ilssole24ore.com/2020/03/28/perche-veneto-sta-affrontando-meglio-regioni-lemergenza-del-coronavirus/?refresh_ce=1; *Come ha fatto il Veneto*, su *Il Post*, 16 aprile 2020, disponibile al seguente link: <https://www.ilpost.it/2020/04/16/coronavirus-veneto-modello/>.

² La suddivisione non ricalca pertanto quella “ufficiale” di cui all'Allegato 10 al d.P.C.M. 26 aprile 2020.

2020, cui segue nella stessa giornata l'attivazione dell'Unità di Crisi regionale e del Coordinamento tecnico in Emergenza di cui al "Protocollo operativo per la gestione delle Emergenze" del Sistema regionale di Protezione civile (D.R.G. n. 103 del 2013)³.

Il giorno seguente il Ministero della Salute, d'intesa con la Regione Veneto e ai sensi dell'art. 32 della l. n. 833/1978, adotta una serie di misure di contenimento per il Comune di Vo' – che comprendono l'interruzione di una serie di attività e manifestazioni, oltre alla chiusura degli Ospedali Riuniti Padova Sud (Schiavonia) – e per il Comune di Mira (VE), in cui era emerso un nuovo caso⁴.

L'aggravamento complessivo del quadro epidemiologico spinge però il Governo, già il giorno successivo (23 febbraio), ad adottare il d.l. n. 6/2020⁵, che ridisegna il quadro normativo della gestione dell'emergenza, discostandosi dal Codice della Protezione Civile. Nella stessa giornata viene adottato il primo d.P.C.M., con il quale si introducono ulteriori misure urgenti per il contenimento del contagio in una serie di comuni lombardi e in quello di Vo', che diviene "zona rossa"⁶. Viene inoltre adottata anche una nuova ordinanza del Ministero della Salute d'intesa con la Regione, estesa questa volta all'intero territorio regionale, con la quale si abilita il Presidente della Giunta regionale (soggetto attuatore) ad adottare una serie di misure di contenimento ai sensi degli articoli 32 della legge n. 833/1978, 117 d.l. n. 112/1998 e 50 d.lgs. n. 267/2000⁷. Sempre il 23 febbraio, infine, è dichiarato lo "Stato di Crisi" sull'intero territorio regionale, con la conseguente attivazione di tutte le componenti della Protezione Civile a supporto della Sanità regionale⁸.

Da questo momento sino all'avvio del cd. *lockdown* (d.P.C.M. 9 marzo 2020), tutte le ulteriori misure di contenimento *in senso stretto* vengono adottate con d.P.C.M., sentiti i Presidenti delle Regioni interessate (d.P.C.M. 25 febbraio e 4 marzo) e poi sentito il solo Presidente della Conferenza delle

³ D.P.G.R. Veneto 21 febbraio 2020, n. 23 - *Rischio sanitario COVID-19. Attivazione e convocazione dell'Unità di Crisi Regionale - U.C.R. ai sensi del "Protocollo operativo per la gestione delle Emergenze" nell'ambito del Sistema Regionale di Prot. Civile.*

⁴ Ordinanza 22 febbraio 2020 (d'intesa con Pres. Regione Veneto) - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID - 19.*

⁵ D.l. 23 febbraio 2020, n. 6 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

⁶ D.P.C.M. 23 febbraio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

⁷ Ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 23 febbraio 2020 del Ministro della salute di Intesa con il Presidente della Regione Veneto.

⁸ D.P.G.R. Veneto 23 febbraio 2020, n. 24 - *Interventi urgenti di protezione civile in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Dichiarazione dello stato di crisi a seguito delle criticità riscontrate.*

Regioni e delle Province Autonome (d.P.C.M. 4 e 8 marzo⁹), secondo lo schema dettato dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 6/2020.

In questa fase le decisioni più importanti da parte dell'ente regionale sono quelle di tipo più spiccatamente amministrativo-gestionale dell'emergenza, con le quali si pongono le basi del "modello Veneto": si costituisce il "Comitato scientifico COVID-2019" (tra i cui componenti v'è l'ormai celebre Prof. Crisanti)¹⁰ e si approva il "Piano di sanità pubblica contenente le indicazioni operative per i Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende ULSS del Veneto"¹¹. Nell'ambito di quest'ultimo si elabora la strategia – poi dimostratasi vincente – dell'individuazione dei soggetti "positivi" paucisintomatici ed asintomatici tramite *screening* (con tamponi rino-faringei) dei soggetti potenzialmente collegati ad un *cluster* o comunque esposti a contagio, nonché delle categorie più a rischio¹². Si contemplano inoltre, in connessione a tale processo di *screening*, misure di isolamento domiciliare fiduciario e quarantena.

Sempre sul fronte dell'amministrazione, vanno segnalate poi le ordinanze del Presidente della Giunta regionale, che contengono disposizioni in merito al contenimento e gestione per il settore dei trasporti (ferroviario, su gomma e acqua, nonché taxi e N.C.C.)¹³ e in materia di rifiuti, volte a procedere allo smaltimento dei rifiuti sanitari a rischio infettivo o quelli indifferenziati (prodotti nei focolai) tramite conferimento negli inceneritori di Schio e Padova, ovvero in subordine nella discarica di Sant'Urbano (PD)¹⁴.

⁹ Le Province di Padova, Treviso e Venezia divengono "zona arancione".

¹⁰ D.G.R. n. 269 del 02 marzo 2020 - *Emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Costituzione Comitato scientifico COVID-2019 in Regione Veneto.*

¹¹ D.G.R. n. 344 del 17 marzo 2020 - *Approvazione del Piano avente ad oggetto "Epidemia COVID-19: interventi urgenti di sanità pubblica".*

¹² Dipendenti del SSR, MMG, PLS e Farmacisti, operatori delle Strutture per non autosufficienti, operatori dei servizi essenziali come Vigili del Fuoco, Forze di Polizia e addetti alle casse nei centri commerciali.

¹³ O.P.G.R. nn. 28, 29 e 30/2020. Nella successiva fase del *Lockdown* seguono ulteriori ordinanze sui trasporti regionali: le nn. 34 e 36 prorogano le disposizioni dettate dalle prime; la n. 39 del 6 aprile predispone ulteriori misure cautelative.

¹⁴ O.P.G.R. Veneto 19 marzo 2020, n. 32 - *Disposizioni urgenti per la gestione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo prodotti dalle strutture sanitarie regionali a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19.* In pieno *lockdown*, a fronte della situazione emergenziale generatasi anche nella filiera di gestione dei rifiuti (date le molte attività produttive che rappresentavano l'ordinaria destinazione di taluni rifiuti o comunque si inserivano nel ciclo chiuse per il contenimento e il contestuale aumento della quantità di rifiuti prodotti – specie imballaggi, ma anche DPI – che mette a rischio di saturazione gli impianti di trattamento), la Regione predispone misure straordinarie per scongiurare l'interruzione delle attività di gestione rifiuti e il verificarsi di criticità igienico-sanitarie e ambientali (v. O.P.G.R. Veneto 15 aprile 2020, n. 41 - *Disposizioni urgenti in materia di gestione rifiuti a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii.*).

3. Il *lockdown*

Un cambio di passo della Regione sotto il profilo delle misure di contrasto alla diffusione del coronavirus si nota a distanza di una decina di giorni dall'inizio del *lockdown* (d.P.C.M. 9 marzo), quando il Presidente della Giunta regionale – osservato che le misure sino ad allora adottate «non hanno (...) impedito nuovi contagi né ridotto l'incremento dei contagi stessi» e che «non hanno impedito, o per *deliberata violazione* delle disposizioni stesse da parte di trasgressori o per *la non chiara portata delle stesse*, talune occasioni di aggregazione tra persone palesemente idonee a determinare la diffusione del virus» – adotta un'ordinanza che introduce misure di contenimento più restrittive di quelle nazionali¹⁵.

In particolare: *a)* si chiudono *parchi e giardini pubblici* o aperti al pubblico o analoghi ambiti che si prestino all'intrattenimento di persone per attività motoria di qualsiasi natura; *b)* si pone il *limite dei 200 m per gli spostamenti* per attività motoria o con animali di compagnia dalla residenza/dimora; *c)* si introducono restrizioni delle aperture degli *esercizi di somministrazione di alimenti e bevande*, ai sensi del DPCM 11 marzo 2020, *posti nelle aree di servizio e di rifornimento carburante* fuori del centro abitato; *d)* si chiudono i *centri commerciali* nella giornata di *domenica*.

L'aspetto di maggior interesse del provvedimento sono forse le premesse, nelle quali – in un momento in cui la possibilità per le Regioni di introdurre misure restrittive è ancora dibattuta – si può trovare un'ampia e puntuale esposizione delle motivazioni che giustificano lo scostamento rispetto alle singole specifiche disposizioni nazionali. Sotto il profilo strettamente giuridico, ad ogni modo, la Regione fonda il proprio potere d'ordinanza sull'art. 32 l. n. 833 /1978 (richiamato dall'art. 3, comma 2, d.l. n. 6/2020) e riporta, ad ulteriore conferma della correttezza del proprio operato, una decisione cautelare del Tar Campania¹⁶, che aveva respinto il ricorso contro l'ordinanza “anti-jogging” del Presidente De Luca. La logica nella quale si muove la Regione Veneto appare dunque quella della possibile *temporanea concorrenza* di disposizioni nazionali (d.P.C.M.) e regionali (ordinanze ex art. 32 l. n. 833/1978)¹⁷.

Si pongono però sin da subito problemi applicativi perché, nella stessa giornata (successivamente alla diffusione dell'ordinanza veneta), il Ministero

¹⁵ O.P.G.R. Veneto 20 marzo 2020, n. 33 - *Disposizioni per il contrasto dell'assembramento di persone*; le citazioni sono tratte dalle premesse; l'enfasi è aggiunta.

¹⁶ TAR Campania, decreto 18 marzo 2020, n. 416.

¹⁷ Cfr. 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 *Diritti regionali*, 1, 2020, 362 ss. Disponibile in: <https://www.dirittiregionali.it>; sia consentito rinviare anche a G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, 189 ss. Disponibile in: <https://www.biodiritto.org>.

della Salute adotta un'altra ordinanza ex art. 32 l. n. 833/1978¹⁸, con la quale ripropone per tutto il territorio nazionale solo alcune delle misure regionali, ovvero la chiusura di parchi e giardini e alcuni dei limiti all'apertura dei menzionati esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Non v'è invece alcuna indicazione in merito alla chiusura domenicale né sul limite dei 200 m, adottandosi invece la dizione più generica "in prossimità dell'abitazione".

Non potendo operare in questa ipotesi il meccanismo della *cedevolezza* delle misure regionali contrastanti con quelle poste in un d.P.C.M. sopravveniente¹⁹ – dato che l'ordinanza del Ministero della Salute è "parificata" a quelle delle Regioni e dei Comuni dall'art. 3, comma 2, d.l. n. 6/2020 – si è posto il problema di "scegliere" quale ordinanza applicare sul territorio regionale. La soluzione in questo caso pare possa essere quella di impiegare una sorta di *criterio di specialità* tra ordinanze, privilegiando quella regionale rispetto a quella di portata nazionale, in quanto emanata per far fronte alla specifica situazione epidemiologica regionale.

Ad ogni modo la risposta del Governo, anche dinanzi ad altre iniziative regionali condotte "in autonomia", non tarda: a distanza di appena cinque giorni cambia ancora la cornice normativa statale con il d.l. n. 19/2020, il quale tenta di restringere i margini per l'adozione di ordinanze regionali. In particolare, l'art. 3, comma 1, dispone che: «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale».

Il banco di prova per la nuova disposizione in Veneto è rappresentato dall'ordinanza n. 37 del 3 aprile, con la quale si prorogano alcune misure già adottate e se ne introducono altre più restrittive. Anche in questo caso la parte più interessante in una prospettiva ordinamentale è quella delle premesse, in cui emergono gli sforzi argomentativi del Presidente della Giunta regionale per giustificare sia *a)* le proprie nuove misure più restrittive alla luce della nuova cornice normativa, sia *b)* la proroga di quelle adottate precedentemente al d.l. n. 19/2020 con ordinanza n. 33/2020.

Sotto il primo profilo (*a*)), la Regione fa leva su un'interpretazione sistematica delle nuove norme per dimostrare la permanenza del proprio

¹⁸ Ordinanza 20 marzo 2020 - *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.*

¹⁹ Cfr. ancora da 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*, cit., 363.

potere di adottare misure più restrittive²⁰ e arriva a paventare un'incostituzionalità della disciplina statale laddove questa fosse interpretata nel senso di precludere l'intervento d'urgenza delle Regioni.

Più complessa la giustificazione della proroga dell'ordinanza n. 33 (b)), che alla luce dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020 dovrebbe essere venuta meno stante l'approvazione nel frattempo di due ulteriori d.P.C.M. («con efficacia limitata fino a tale momento» recita infatti l'art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020): la difficoltà di spiegare la sopravvivenza di alcune disposizioni in contrasto con quelle nazionali emerge con evidenza dalle circonvoluzioni linguistiche compiute al par. 2²¹. Il risultato tuttavia non cambia: le misure più restrittive, siano esse prorogate, riconfermate o reintrodotte *ex novo*, restano comunque in vigore e soprattutto effettive sul territorio regionale²².

L'atteggiamento di maggior rigore nelle misure di contenimento è mantenuto anche nelle seguenti ordinanze nn. 38 del 4 aprile²³ e 40 del 13 aprile²⁴, che in parte specificano, in parte integrano e in parte prorogano precedenti disposizioni rinvenibili in diverse ordinanze. Pare interessante sottolineare come in questi casi non si ritrovi lo stesso apparato motivazionale dell'ordinanza n. 37, che viene semplicemente richiamata, senza neppure indicare (nell'ordinanza n. 40) le «specifiche situazioni sopravvenute» rispetto al nuovo d.P.C.M. 10 aprile 2020, che invece erano state almeno esposte

²⁰ «Ritenuto che il ricordato Decreto Legge n. 19 del 25.3.2020 non abbia né abrogato né interdetto l'operatività del potere di ordinanza regionale, in specie ai fini dell'adozione di misure più restrittive di quelle statali e quindi rigorosamente funzionali alla tutela non solo del bene salute ma anche e soprattutto del bene vita e che permanga, pur a fronte del dettato dell'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 19 del 25.3.2020 e a seguito dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2020, primo decreto attuativo del decreto legge medesimo, il potere di ordinanza regionale fondato sugli artt. 32 l. 833/78, 117 d.lgs. 112/98, 50, comma 5, d.lgs. 267/00, anche considerato che il comma 2 dell'art. 3 del decreto legge, disponendo che "I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali", conserva chiaramente il potere di ordinanza in capo ai sindaci pur dopo l'adozione di misure statali attuative del decreto legge, il che comporta necessariamente, per simmetria, analoga permanenza del potere regionale, purché non in contrasto con le misure statali e quindi purché più restrittive di queste ultime».

²¹ Il Presidente della Giunta regionale ordina «2. di prorogare la durata della propria ordinanza n. 33 del 20 marzo 2020 fino al 13 aprile 2020 compreso, salva cessazione anticipata della stessa per effetto di quanto disposto dal decreto legge n. 19 del 2020 e salva proroga con ulteriore ordinanza nel rispetto del medesimo decreto legge, e quindi di riconfermare le misure ivi previste nei termini di seguito riprodotti: (...)»

²² Sugli evidenti limiti del meccanismo ideato dal legislatore d'urgenza nel d.l. 19/2020, sia consentito richiamare G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, cit., 193-196.

²³ O.P.G.R. Veneto 4 aprile 2020, n. 38 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni per il contrasto dell'assembramento di persone*.

²⁴ O.P.G.R. Veneto 13 aprile 2020, n. 40 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni*.

nell'ordinanza n. 37 (rispetto al d.P.C.M. 1 aprile 2020); né si fa riferimento all'eventuale parere favorevole del Comitato scientifico "COVID-2019 in Regione Veneto", indicato invece nell'ordinanza n. 37. Risulta così evidente come il valore precettivo dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020 sia assai sfumato e che l'unico limite percepito e considerato dalle autorità regionali nell'esercizio del proprio potere d'ordinanza (tra quelli posti dalla norma) rimanga sostanzialmente solo quello delle misure in senso più restrittivo.

In questa fase, tra le delibere di Giunta, si segnalano quelle con le quali: *a)* si ratifica il Protocollo d'intesa regionale territoriale per la definizione di Linee Guida applicabili a contrasto della diffusione del COVID-19 nella Pubblica Amministrazione (con Enti locali e organizzazioni sindacali regionali)²⁵; *b)* si approva un Avviso pubblico per la presentazione di progetti sulle "Metodologie e strumenti a supporto della didattica online per l'IeFP Covid-19" da realizzare negli Anni Scolastici-Formativi 2019-2020 e 2020-2021 nelle Scuole di Formazione Professionale del Veneto²⁶; *c)* si ratifica la dichiarazione di crisi per il settore Primario, per far fronte con tutti gli strumenti disponibili in ambito agricolo alle difficoltà del comparto agricolo²⁷; *d)* si dettano i criteri per individuare gli alberghi/hotel, dove ospitare persone malate in caso di carenza di posti letto negli ospedali pubblici regionali²⁸

4. La pre-Fase 2

I segnali di un mutamento di tendenza nel rigoroso approccio regionale alle misure di contenimento si cominciano ad avvertire nell'ordinanza n. 42 del 24 aprile (due giorni prima della "pubblicizzazione" del d.P.C.M. 26 aprile 2020). In questo provvedimento, si rivedono in chiave più permissiva diverse

²⁵ D.G.R. n. 412 del 07 aprile 2020 - *Ratifica Protocollo d'intesa regionale territoriale per la definizione di Linee Guida applicabili a contrasto della diffusione del COVID-19, sottoscritto in data 1° aprile 2020 dalla Regione del Veneto, dall'ANCI Veneto, dall'UPI Veneto e dalle Organizzazioni Sindacali regionali.*

²⁶ D.G.R. n. 408 del 31 marzo 2020 - *Interventi per metodologie e strumenti a supporto della didattica online per l'Istruzione e Formazione Professionale Covid-19. Approvazione dell'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da realizzare negli Anni Scolastici-Formativi 2019-2020 e 2020-2021 e della Direttiva di riferimento. Legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, art. 138, comma 1, lett. f). Legge regionale 31 marzo 2017, n. 8, art. 2, comma 4, e s.m.i.*

²⁷ D.G.R. n. 436 del 07 aprile 2020 - *Ratifica del DPGR n. 35 del 1 aprile 2020 avente per oggetto: "Rischio sanitario COVID-19. Dichiarazione dello stato di crisi per il settore Primario." ed ulteriori precisazioni.*

²⁸ D.G.R. n. 438 del 07 aprile 2020 - *Approvazione dei criteri di individuazione degli alberghi/hotel, idonei ad ospitare persone malate in caso di carenza di posti letto negli ospedali pubblici regionali, con procedura di affidamento regionale di servizi alberghieri, a seguito di circostanze di somma urgenza dovute all'emergenza epidemiologica da COVID-19. D.lgs. n. 50/2016 art. 163.*

limitazioni poste nelle precedenti ordinanze regionali²⁹ e si tenta, seppur con cautele e in casi circostanziati, di consentire una serie di attività altrimenti non eseguibili alla luce della normativa nazionale³⁰.

Il definitivo cambio di prospettiva si ha però nella successiva ordinanza n. 43 del 27 aprile³¹, nella quale si afferma *apertis verbis* che va ritenuta prevalente, agli effetti del contenimento del contagio, «la misura del distanziamento sociale e dell'utilizzo di dispositivi personali quali mascherine e guanti o analoghe protezioni, con conseguente possibilità di estensione della movimentazione delle persone nel rispetto di tali condizioni»: ne consegue che «l'ampliamento delle possibilità di spostamento nel rispetto delle suddette modalità risponde ad esigenze, a distanza di quasi due mesi dall'inizio della rigorosa limitazione degli stessi, di tutela della salute individuale e collettiva, oltretutto di compatibile perseguimento di esigenze di interesse economico fondamentali per la tenuta del tessuto sociale». Le nuove misure contenute nell'ordinanza non sono invero particolarmente significative, specie se raffrontate a quelle dell'ordinanza precedente: *a*) si consente ai singoli di muoversi con maggiore libertà, permettendo nell'ambito del territorio regionale spostamenti per raggiungere le seconde case di proprietà o imbarcazioni e velivoli di proprietà che si trovano al di fuori del comune di residenza, per lo svolgimento delle attività di manutenzione e riparazione (in aperto conflitto con le disposizioni nazionali che vietano spostamenti fuori dal territorio del Comune di residenza) e *b*) si ammette la vendita di cibo per asporto tramite veicolo.

Emerge però chiaramente (anche dalla sottolineatura della “mancata” pubblicazione del d.P.C.M. 26 aprile 2020³²) la volontà di anticipare l'allentamento delle misure di contenimento per riavviare l'economia, anche a fronte dei tentennamenti palesati delle autorità statali. Sotto questo profilo, la Regione – come nella precedente ordinanza – non si premura neppure di argomentare giuridicamente l'introduzione di misure più permissive (all'evidenza confliggenti con l'art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020), limitandosi ad apportare sintetiche ragioni scientifiche o di buon senso.

²⁹ Il distanziamento, previsto di 2 m nell'ordinanza n. 40, è ridotto a 1 m; sono rimosse alcune limitazioni all'apertura di alcune attività (librerie, vendita vestiti per bambini ecc.) previste nella medesima ordinanza.

³⁰ Si consentono, in particolare, una serie di attività (commerciali e non) prima precluse (take-away; vivai e fioristi; cura di orti e boschi per uso personale nonché accesso ai cimiteri); rilevante è la previsione di opere di manutenzione e lavori edilizi.

³¹ O.P.G.R. n. 43 del 27 aprile 2020 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.*

³² Qui la Regione sembra quasi voler rimproverare la prassi, seguita in più occasioni dal Governo, di annunciare provvedimenti che poi tardano ad essere pubblicati (il d.P.C.M. 26 aprile sarà pubblicato il giorno seguente).

Chiude questa terza fase un'ordinanza piuttosto singolare: con la n. 44 del 3 maggio³³ la Regione non pare infatti introdurre alcuna significativa novità sotto il profilo normativo, limitandosi piuttosto a "consolidare" l'insieme disordinato delle nuove disposizioni statali (derivanti dal d.P.C.M. 26 aprile) e di quelle regionali. Al di là dell'impiego di formule tecnicamente discutibili – secondo lo schema tanto criticato per cui il Presidente "ordina di consentire/permettere" – l'ordinanza sembra insomma perseguire un'apprezzabile finalità di ricognizione e riordino, tutta a favore di una maggiore chiarezza e intellegibilità dei precetti discendenti dall'intreccio della normativa statale e regionale (quasi un *vademecum* per i cittadini). Sennonché, dopo la pubblicazione, gli uffici regionali si sono evidentemente resi conto che l'ordinanza risultava in parte incompleta e in parte perfettibile, e il giorno immediatamente successivo il Presidente Zaia ha emesso una nuova ordinanza, rivista sulla falsariga della precedente e integralmente sostitutiva di quest'ultima³⁴.

In questa stessa fase, sul fronte organizzativo, va segnalata in particolare la Delibera di Giunta volta al potenziamento della disponibilità di posti letto nel sistema ospedaliero regionale³⁵.

5. La Fase 2

Il quadro normativo tracciato dal d.l. n. 19/2020 muta ancora una volta con l'adozione del d.l. n. 33/2020 del 16 maggio, il cui art. 1, comma 16, ult. per., recita: «In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020 e sue eventuali modificazioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2».

La nuova norma certifica dunque la possibilità di derogare in chiave più permissiva alle misure dettate a livello statale, sostanzialmente confermando la prassi portata avanti (a dire il vero *contra legem*) dalla Regione Veneto.

³³ O.P.G.R. Veneto 3 maggio 2020, n. 44 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.*

³⁴ Ciò parrebbe confermare la finalità di consolidamento delle regole per i cittadini; v. O.P.G.R. Veneto 4 maggio 2020, n. 46 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.*

³⁵ D.G.R. n. 552 del 05 maggio 2020 - *Approvazione "Piano emergenziale ospedaliero di preparazione e risposta ad eventi epidemici" con contestuale potenziamento della disponibilità posti letto e definizione di indirizzi organizzativi.*

A questo punto si entra pienamente nell'ultima fase della normativa emergenziale (che si è voluto chiamare "Fase 2", anche se il suo inizio andrebbe fatto risalire più propriamente al d.P.C.M. 26 aprile 2020): da qui in avanti la Regione Veneto fa ampio ricorso alla possibilità di derogare alle previsioni nazionali disposta dal d.l. n. 33/2020, forte anche di una situazione epidemiologica sul territorio regionale di basso rischio (secondo i dati ufficiali del Ministero della Salute).

La prima ordinanza è la n. 48 del 17 maggio³⁶, e consente non solo la prosecuzione delle attività già autorizzate al 17 maggio 2020, ma anche la ripresa di tutte le attività oggetto delle *Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche e Produttive* approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 16.5.2020 (riguardanti le attività fino ad allora non consentite)³⁷ e persino di alcune attività tra queste non contemplate, ma oggetto di linee guida regionali adottate dalla Direzione Prevenzione Sicurezza alimentare e veterinaria della Regione Veneto³⁸. Pare assai significativo il fatto che la Regione prescinda dalle scelte operate a livello nazionale, limitandosi a rilevare come nello «schema di D.P.C.M. trasmesso il 17 maggio 2020 dalla Presidenza del Consiglio *alle ore 17*» – quasi a sottolineare polemicamente la tardività nella comunicazione governativa – vi sia un richiamo alle già menzionate Linee Guida della Conferenza delle Regioni e Province Autonome.

A questa prima ordinanza della *Fase 2* fa seguito una serie di ulteriori ordinanze del Presidente della Giunta regionale, tutte volte ad ampliare progressivamente il numero delle attività consentite, anticipando le scelte compiute a livello centrale e prescrivendo il rispetto delle linee guida regionali di volta in volta elaborate dalla Direzione Prevenzione Sicurezza alimentare e veterinaria.

Si ha così un'ordinanza n. 50 del 23 maggio, con cui ripartono le attività di guida turistica e le professioni della montagna, secondo le linee guida regionali, e una serie di altre attività³⁹, secondo le nuove linee guida della Conferenza delle Regioni e Province autonome del 22 maggio 2020 (che valgono anche per le attività già riprese). Segue l'ordinanza n. 55 del 29 maggio, con la quale si consente la visita a congiunti anche al di fuori del territorio regionale, purché

³⁶ O.P.G.R. Veneto 17 maggio 2020, n. 48 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.*

³⁷ Ristorazione, attività turistiche (balneazione), strutture ricettive, servizi alla persona (parrucchieri ed estetisti), commercio al dettaglio, commercio al dettaglio su aree pubbliche (mercati, fiere e mercatini degli hobbisti), uffici aperti al pubblico, piscine, palestre, manutenzione del verde, musei, archivi e biblioteche.

³⁸ Campeggi, impianti sportivi, rifugi alpini, impianti a fune.

³⁹ Noleggio, informatori scientifici del farmaco, aree giochi per bambini, circoli culturali e ricreativi, formazione professionale, parchi tematici e di divertimento.

entro province tra loro confinanti e previa comunicazione congiunta dei rispettivi Presidenti regionali (o delle Province Autonome) ai Prefetti competenti. Nella stessa ordinanza, sempre in un'ottica di forte ripresa, si riavvia un'altra serie di attività (tra le novità spiccano soprattutto la ristorazione e le attività turistiche)⁴⁰ secondo le nuove linee guida della Conferenza delle Regioni e Province Autonome del 25 maggio.

Il 4 giugno (ordinanza n. 56) si consente la riapertura (dall'8 giugno, in anticipo sul termine nazionale del 15 giugno) dei servizi per infanzia (0-3 anni)⁴¹. Il 13 giugno (ordinanza n. 59) si hanno ulteriori aperture, anche per attività che comportano necessariamente la compresenza di molte persone⁴², e si dispone il proseguimento di quelle già riavviate secondo nuove linee guida, con la previsione di talune disposizioni speciali regionali⁴³. Il giorno seguente, 14 giugno, con l'ordinanza n. 60⁴⁴ si procede alla rimodulazione in chiave espansiva del trasporto regionale, con l'evidente finalità di adeguare i servizi (prima ridotti)⁴⁵ all'incremento dell'utenza dovuta alla progressiva ripresa delle attività economiche e lavorative. Sul punto la Regione segue le linee guida nazionali⁴⁶, ma solo fino al 26 giugno, quando con l'ordinanza n. 63 ne viene consentita la deroga con l'introduzione di linee guida regionali (che tra le altre cose consentono il viaggio sui mezzi di trasporto pubblici a piena capienza). Nella stessa ordinanza si consente la ripresa degli sport di contatto, delle

⁴⁰ Ristorazione, stabilimenti balneari, spiagge attrezzate, spiagge e aree libere per turismo, strutture ricettive alberghiere, extra-alberghiere, locazioni brevi, bed&breakfast, agriturismi e tutte le altre strutture analoghe, servizi alla persona, commercio al dettaglio, commercio al dettaglio su aree pubbliche, uffici aperti al pubblico, piscine, palestre, manutenzione del verde, musei, archivi e biblioteche, strutture turistico-ricettive all'aria aperta; rifugi alpini; attività fisica all'aperto, noleggio veicoli e altre attrezzature; informatori scientifici del farmaco, aree giochi per bambini in spazi pubblici e aperti al pubblico compresi gli esercizi commerciali e strutture ricettive, circoli culturali e ricreativi, formazione professionale, parchi tematici e di divertimento, strutture termali e centri benessere, professioni della montagna e guide turistiche.

⁴¹ Altre attività sono: informatori scientifici (accesso in deroga alle strutture del SSR), sale giochi per bambini ed adolescenti, piscine condominiali, servizi semiresidenziali per minori.

⁴² Cinema e spettacoli; sagre e fiere; congressi e grandi eventi fieristici, sale slot, sale giochi, sale bingo; discoteche e attività assimilabili; Casinò di Venezia; attività sportive di contatto

⁴³ Servizi per l'infanzia e l'adolescenza (età 0/17); informatori scientifici; piscine condominiali; servizi semiresidenziali per minori; trasporto di persone mediante impianti a fune; strutture residenziali extra-ospedaliere.

⁴⁴ O.P.G.R. Veneto 14 giugno 2020, n. 60 - *DPCM 11 giugno 2020. Disposizioni attuative e rimodulazione di fase 2 del trasporto pubblico locale su ferro, acqua e gomma e per il trasporto non di linea taxi e noleggio con conducente e per i servizi atipici.*

⁴⁵ Una prima rimodulazione va fatta risalire alle ordinanze nn. 45 e 49, rispettivamente del 3 e 18 maggio.

⁴⁶ "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica", di cui all'allegato n. 14 del medesimo DPCM 11 giugno 2020 e delle "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico" di cui all'allegato n. 15.

processioni religiose e dei cortei, nonché di alcune attività commerciali (saune, ippodromi ecc.)⁴⁷.

Come appare evidente da questo filone di ordinanze, la tendenza della Regione è quella di una rapida e progressiva ripresa delle attività economiche, che solo relativamente tiene conto degli sviluppi a livello nazionale, procedendo in sostanziale autonomia, forte della situazione epidemiologica regionale sotto controllo (il riferimento al livello Rt sotto 1 compare spesso nelle ordinanze) e dei pareri favorevoli del Comitato Scientifico “COVID-2019 in Regione Veneto” (anch’essi ricorrenti nella parte motiva dei provvedimenti).

In questa fase si collocano pure due importanti decisioni del Consiglio regionale (rimasto nel complesso ai margini della gestione dell’emergenza): da un lato, la l.r. Veneto 28 maggio 2020, n. 21, con la quale si predispongono, tra le altre cose, strumenti per il sostegno alle imprese⁴⁸; dall’altro, l’istituzione di una Commissione speciale d’inchiesta, ai sensi dell’art. 45 dello Statuto e degli artt. 36 e 53 del Regolamento del Consiglio, sui contagi nelle RSA e nelle Case di riposo venete⁴⁹.

6. Conclusioni provvisorie

Volendo trarre qualche conclusione – necessariamente provvisoria – dalla rassegna svolta, si può osservare innanzitutto che il percorso della Regione Veneto nella pandemia si caratterizza per una chiara tendenza alla differenziazione e all’autonomia nelle scelte strategiche rispetto al piano nazionale: prima nel senso di un maggior rigore nell’individuazione delle misure di contenimento del virus, poi – una volta riportato sotto controllo il quadro epidemiologico regionale – nel senso di un più spiccato e veloce allentamento delle limitazioni al fine di favorire una ripresa dell’economia regionale. Non si può certo negare che in più di un’occasione la produzione normativa regionale si sia dispiegata al di fuori dei limiti tracciati dalla

⁴⁷ O.P.G.R. n. 63 del 26 giugno 2020 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni*. Qualche giorno prima, con l'O.P.G.R. n. 61 del 22 giugno 2020 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni*, si erano dettate nuove linee guida per le strutture residenziali e semiresidenziali extra-ospedaliere. Tanto l’ordinanza n. 63, quanto la n. 59 sono state da ultimo prorogate con l’O.P.G.R. n. 65 del 09 luglio 2020 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni*.

⁴⁸ L.r. Veneto 28 maggio 2020, n. 21 - *Misure urgenti per il supporto alla liquidità delle imprese colpite dalla crisi correlata all'epidemia Covid-19. Seconda variazione generale al bilancio di previsione 2020-2022 della Regione del Veneto*; un primo intervento del Consiglio per affrontare le primarie necessità economiche e sociali dovute alla pandemia va fatto risalire alla l.r. 30 aprile 2020, n. 13 - *Prima variazione generale al bilancio di previsione 2020-2022 della regione del Veneto*.

⁴⁹ D.C.R. Veneto 28 maggio 2020, n. 57 - *Istituzione di una Commissione speciale d'inchiesta sulla gestione delle RSA e delle Case di riposo per anziani in relazione alla pandemia da Sars-Cov-2*.

decretazione d'urgenza (d.l. n. 6/2020, ma soprattutto n. 19/2020), pur in un contesto di spiccata "fluidità" del riparto delle competenze e di scarsa chiarezza dei margini di intervento delle varie autorità chiamate a intervenire, a più livelli, nella gestione dell'emergenza⁵⁰. E non sono mancati gli attriti con i diversi livelli di governo: non solo con il Governo nazionale, con un conflitto caratterizzato da toni molto accesi che ha avuto eco nazionale⁵¹; ma anche con gli enti locali, che talvolta hanno lamentato un "centralismo regionale" nella gestione della crisi⁵².

Guardando, come si è tentato di fare, più da vicino alla produzione normativa della Regione Veneto, non è dato tuttavia rinvenire quell'anarchia regionale talvolta evocata da alcuni commentatori né rotture clamorose rispetto al quadro tracciato dal livello nazionale: la durezza dello scontro tra centro e periferie cui si è assistito negli ultimi mesi è forse più legato ai toni eccessivi propri della comunicazione mediatica (condotta attraverso martellanti conferenze stampa quotidiane e comunicati) più che ai contenuti concreti dei provvedimenti adottati dalla Regione. Due gli elementi che supportano l'osservazione: in primo luogo, l'assenza di controversie giurisdizionali aventi ad oggetto le misure adottate dalla Regione Veneto (diversamente da quanto avvenuto in molte altre Regioni⁵³); in secondo luogo, la circostanza che molte delle scelte praticate sul territorio veneto sono state poi replicate a livello nazionale, segno di un'azione regionale che ha saputo sperimentare soluzioni efficaci anche quand'esse non erano condivise dal Governo.

Nel senso indicato sembra evolversi pure l'ultimo capitolo di questo filone normativo regionale: a seguito dell'insorgere di nuovi focolai legati ad un viaggio all'estero di un manager veneto e alla conseguente violazione delle misure di isolamento e quarantena (con indice Rt risalito a 1,63), il Presidente

⁵⁰ Cfr. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

⁵¹ Si veda, ad esempio, lo scontro sull'avvio della Fase 2: A. LA MATTINA, *Coronavirus, il Nord in pressing per la Fase Due: "È arrivato il momento di riaprire"*, su *La Stampa*, 17 aprile 2020, disponibile al seguente link: https://www.lastampa.it/cronaca/2020/04/17/news/coronavirus-il-nord-in-pressing-per-la-fase-due-e-arrivato-il-momento-di-riaprire-1.38726604?refresh_ce.

⁵² Emblematico è lo "sfogo" in conferenza stampa del Sindaco di Venezia Luigi Brugnaro: si v. F. BOTTAZZO, *Coronavirus, il sindaco di Venezia attacca Zaia: «Aprire i cimiteri? Noi all'oscuro di tutto. C'era gente in coda»*, su *Il Corriere del Veneto*, 25 aprile 2020, disponibile al seguente link: https://corrieredelveneto.corriere.it/veneziamestre/politica/20_aprile_25/coronavirus-sindaco-veneziamestre-attacca-zaia-aprire-cimiteri-noi-all-oscuro-di-tutto-c-era-gente-coda-6f982ce4-86c4-11ea-a461-71d3e9860eec.shtml.

⁵³ Ci si riferisce non solo a ricorsi governativi (come nei casi di Marche e Calabria), ma anche a quelli di privati.

Zaia ha emanato una nuova ordinanza lunedì 6 luglio⁵⁴. Il provvedimento si caratterizza per l'imposizione dell'isolamento fiduciario di 14 giorni in una serie di ipotesi di rischio di contagio⁵⁵, con l'obbligo per i soggetti che rientrano da Paesi diversi da quelli elencati in allegato all'ordinanza (extra-Schengen) di sottoporsi ad uno *screening* con tamponi rino-faringei. In relazione all'osservanza di tali prescrizioni, sono previsti obblighi di denuncia e sanzioni pecuniarie, salve le eventuali ipotesi di reato. Nella conferenza stampa con cui si è annunciato il provvedimento, il Presidente è arrivato a ipotizzare una sorta di TSO per i soggetti positivi renitenti al ricovero e ha chiesto strumenti adeguati al Governo; di lì a breve è arrivata la risposta del Ministro della Salute Speranza, che ha confermato come misure in tal senso siano allo studio, come pure i tamponi per gli arrivi extra-Schengen⁵⁶.

Sarà ora interessante verificare se siamo di fronte ad una nuova fase di maggiore cooperazione tra Regione Veneto e Governo, con la prima a fare da apripista e laboratorio per soluzioni di gestione della crisi e il secondo più aperto alle sollecitazioni provenienti dalle autonomie.

⁵⁴ O.P.G.R. n. 64 del 6 luglio 2020 - *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni.*

⁵⁵ Gli obblighi sono fatti risalire invero a un insieme di disposizioni di rango primario, integrate da d.P.C.M. e, quindi, dalla presente ordinanza: «Rilevato che l'isolamento fiduciario è obbligatorio nei seguenti casi: a) provvedimento dell'autorità sanitaria che colloca in quarantena coloro che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi al virus COVID-19, in forza dell'art. 1, commi 6 e 7, d.l. 33/20; b) Rientro o ingresso in Italia da paesi non UE e non Schengen, nelle fattispecie di cui al combinato disposto degli articoli 4, 5 e 6, del DPCM 11.6.2020 e dell'ordinanza del Ministro della Salute 30.6.2020; c) infezione respiratoria caratterizzata da febbre (maggiore di 37,5°), con obbligo di comunicazione al medico curante, secondo il disposto dell'art. 1, lett. a), DPCM 11.6.2020;».

⁵⁶ V. A. CARLI, *Nuovi focolai Covid, cosa è il Tso: la soluzione allo studio del governo*, su *IlSole24Ore*, disponibile al seguente link: https://www.ilssole24ore.com/art/nuovi-focolai-covid-cosa-e-tso-soluzione-studio-governo-ADBhPgc?refresh_ce=1. Ma si v. anche l'ordinanza del Ministero della Salute 9 luglio 2020 - *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.*