

## Icaro, Perseo e la Gorgone: dal diritto amministrativo dell'emergenza al modello di declinazione della paura da pandemia

Francesco Siciliano

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il doppio binario di rilevanza giuridica della paura alla base del relativo modello amministrativo ed i suoi riflessi su principi e criteri orientativi. – 3. Il disallineamento del modello amministrativo della paura da quello dell'emergenza. – 4. Dal disallineamento al modello decisorio a formazione progressiva: l'innesto della matrice della paura da responsabilità e i germi della conflittualità amministrativa. – 5. Il problema dell'effettività del modello amministrativo della paura nel contrasto alla pandemia e il tema del piano di confronto istituzionale, come spunto dal caso limite dell'attraversamento dello Stretto di Messina. Prime conclusioni, anche in prospettiva, sul nostro modello in continua evoluzione.

### 1. *Introduzione*

Non lo nominerò nemmeno una volta: ha trasformato le persone in numeri, ha sottomesso l'emergenza alla paura, *uti fama volat*.

Del resto, non importa chi è, ma cosa rappresenta: la suggestione simbolica della fragilità dell'uomo, elemento della natura, messa a nudo dalla natura medesima, con la stessa brutalità con cui l'uomo la ignora e si illude di dominarla, di modificarne gli equilibri per smodati fini economici, attraverso gli specchi deformanti dell'omologante progresso tecnologico e della sua ammaliante forma digitale.

L'ancestrale tema del rapporto dell'uomo con l'ignoto (affascinante e idealmente puro) sta conoscendo una globale metamorfosi nell'arrogante e presuntuoso vilipendio del secondo da parte del primo, di cui questo evento rappresenta solo una delle attuali e possibili manifestazioni.

L'arroganza e la presunzione sono di chi pensa stupidamente di avere tutto sotto controllo e, dunque, una soluzione certa per ogni evenienza, così da affrontare irresponsabilmente il rischio della sua verifica.

C'è, per questo, nella pandemia, una raggelante condizione di instabilità condivisa dal genere umano che va oltre la reimpostazione di una nuova quotidianità, scandita dai bollettini, dal distanziamento fisico ed emotivo dai propri cari e dalla propria dimensione sociale, dalla possibile, quanto repentina precipitazione delle condizioni di salute, da notizie tristi ed orribili insieme.

E che trova un pieno compimento nell'ossessivo *refrain* del «restate a casa». Casa, oltre che come soluzione deflattiva del contagio, come rifugio.

Nessuno, anche se solo per un impercettibile istante, ha scacciato a forza dalla propria mente il pensiero che il vero rischio del crollo del sistema sanitario possa essere la seria minaccia della sopravvivenza dell'uomo sulla Terra?

Nessuno, dal convinto ateo al fervente credente, in questa occasione, si è domandato se sono più vicini gli esiti negativi di un rapporto trasformatosi in sfida permanente o se l'uomo sia ancora meritevole di una *chance* di riscatto?

Faccia a faccia con la paura più profonda, quella che impone la fuga per la salvezza.

E il nostro diritto amministrativo?

Al massimo, coniando strumenti più malleabili, ha avuto a che fare con l'emergenza – anche gravissima, ma specifica e circoscritta temporalmente e territorialmente – collegata a macroelementi che esistono dalla notte dei tempi: dal terremoto alle alluvioni, dalle crisi economiche alle guerre, dalle carestie agli *embar-go*, dal terrorismo alle problematiche sanitarie (epidemie comprese<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Non paragonabili al problema attuale, neppure nelle manifestazioni pandemiche del XX secolo. Se pensiamo alla Spagnola del 1918 – quella probabilmente più sconvolgente e dal maggior impatto emotivo – seppure comune è la scaturigine da un *virus* prima sconosciuto, le differenze sono evidenti, perché essa si è trasformata in pandemia nel corso di un anno e non in poche settimane, perché il tasso di letalità (circa 2,5%) è stato più basso di quello attualmente registrato, perché non è stata assistita da un così pressante aggiornamento mediatico, sanitario e normativo sulla sua evoluzione (anzi, si chiama Spagnola, perché solo la stampa iberica, al tempo libera da censura, ne parlava), perché non vi erano le opportune cure antibiotiche per lo sviluppo delle infezioni secondarie, perché il *virus* oggi si è diffuso nonostante un sistema sanitario avanzato dotato di respiratori e distributori di ossigeno allora mancanti, perché il mondo è sovrappopolato, perché sono diverse le fasce di età colpite, e via dicendo. Per un riepilogo su alcuni dei profili problematici, molti dei quali irrisolti, collegati alla Spagnola, R. Gunderman, *The «greatest pandemic in history» was 100 years ago, but many of us still get the basic facts wrong*, in *theconversation.com*, gennaio 2018. Possiamo aggiungere suggestivamente anche un'ulteriore considerazione: l'esperienza della Spagnola, fino ad oggi, era, nell'immaginario collettivo, qualcosa di lontano, risalente, non adeguatamente gestito, una sorta di modello negativo, non lontanamente riproducibile in un sistema moderno, scientificamente e tecnologicamente avanzato. Anche la caduta di tale falsa idea, genera paura. Anche considerando l'altra pandemia del XX secolo, la cd. Asiatica, questa non colpiva gli ultrasessantenni, ossia l'attuale maggiore bersaglio oltre che la memoria storica e, spesso, fonte di sostegno economico per moltissime nuove generazioni, né i soggetti sani, ma prevalentemente i soggetti affetti da patologie croniche o le donne al terzo trimestre di gravidanza. Nonostante l'alto numero di morti (stime tra 1.500.000 e 2.000.000 di decessi nel periodo 1957-1960), l'identificazione di un *virus* prima ignoto fu tardiva (visto che non esistevano i severi controlli oggi in atto), e l'indice di contagiosità era molto più contenuto. Esso costituì l'occasione per una seria riflessione sull'importanza dei vaccini e della loro sistematica somministrazione, anche in considerazione del fatto che il vaccino per il precedente *virus* H1 poteva essere utilizzato, in diverso dosaggio, per il *virus* H2N2. La terza pandemia del XX secolo è considerata la cd. Influenza di Hong Kong, che, tuttavia, ebbe una

Ma non si è mai trovato, nel suo moderno assetto organizzativo e funzionale, così vicino alla paura (ed al rischio) di non farcela ed all'urgenza di soluzioni immediate, di fronte alla natura recalcitrante, nonostante i continui moniti provenienti dal diritto dell'ambiente (o, meglio dello sviluppo sostenibile<sup>2</sup>), evidentemente ancora incapaci di inculcare che «gli altri siamo noi» (l'uomo va salvato subito, l'ambiente, invece, può aspettare?).

E così soffre, non riesce a contenere il problema entro gli argini della specifica emergenza sanitaria, né a distogliere l'attenzione dall'elemento cruciale che della detta arroganza è manifesto programmatico.

Icaro si è avvicinato, abbandonando ogni prudenza, al sole della globalizzazione e la cera si è sciolta: non c'è la terapia immunizzante e non resta che, in un mondo così avanzato, stare distanti un metro, starnutire nel braccio e lavarsi le mani.

Già, lavarsi le mani.

La faccia scura del Pontefice a San Pietro ed il periodo pasquale suggeriscono di aborrire qualunque modello di amministrazione pilatesca.

Ma il punto è che esso pare così radicato in ogni dove, nella meno nobile versione della ponderazione degli interessi in gioco, da fomentare il dubbio di aver contribuito (e contribuire, purtroppo) con pennellate forti e decise, alla maniera violenta e fulminea di Appel e di Jorn, alla raffigurazione di questa esplosione di energia primordiale.

## 2. *Il doppio binario di rilevanza giuridica della paura alla base del relativo modello amministrativo ed i suoi riflessi su principi e criteri orientativi*

Quest'ultima riflessione deve, però, servire soprattutto da sprone, anche in prospettiva, per confrontarsi costruttivamente con il fresco calco di un *modus operandi*, necessariamente declinato nella forma dell'emergenza, appunto, ma condizionato, nella sostanza, dalle possibili declinazioni di questa paura ancestrale, in grado di suscitare interrogativi esistenziali ed anche, con pari forza, di coinvolgere in essi la dimensione sociale ed economica dell'umanità.

Sicché, se lo vogliamo chiamare “diritto amministrativo della paura” – a tutela perfino del nostro diritto ad avere paura, quando vi siano le condizioni obiet-

---

diffusione piuttosto circoscritta (Hong Kong e USA) e fu percepita come la meno preoccupante. Per ulteriori approfondimenti, in una letteratura medica sconfinata, E. D. Kilbourne, *Influenza Pandemics of 20th Century*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1, 2006, 9-14.

<sup>2</sup> Sul punto, si rinvia alle illuminanti riflessioni di F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

tive per provarla, oltre che della libertà dalla paura<sup>3</sup> – questo si deve, giocoforza, preoccupare anche di raccogliere gli esiti del suddetto impatto emotivo, sia quelli sinergici e proattivi (es. volontariato, potenziamento del servizio sanitario, abbassamento del livello di inquinamento, decremento criminalità) sia quelli depressivi (es. blocco attività commerciali con rischio di sopravvivenza imprenditoriale, soprattutto con riferimento alle piccole e medie dimensioni, volatilità dei titoli in borsa<sup>4</sup> con rischio di “sciaccallaggio”, rinuncia alle cerimonie funebri ed al diritto di una dignitosa sepoltura, disagi psichici collegati all’isolamento domiciliare).

E per tale motivo, non lo si può studiare senza considerare che qualunque meccanismo organizzativo ed operativo di approccio al fenomeno in atto nasce “infettato” dalla curva di andamento della paura medesima, ed in tale condizione dovrà confrontarsi, nel tenere conto di tutte le componenti in gioco, con i principi ed i criteri basilari che governano il diritto amministrativo, sui quali – come si cercherà di evidenziare – viene esercitata una straordinaria forza deformante.

Di qui la facile rilevazione di una forte componente dinamica, già rintracciabile nel diritto amministrativo dell’emergenza, ma ivi accentuata sotto il profilo decisionale e sotto quello temporale dall’insopprimibile tasso di emotività.

Per superare la paura, l’uomo deve oggettivarla (salute, affetti, morte, fallimento, disoccupazione, povertà, crollo della borsa, rinuncia alla libertà, ai riti religiosi, etc.) e, così, alienarla da sé.

Perseo sconfigge Medusa non guardandola negli occhi (l’in sé), ma riflettendone l’immagine (l’altro da sé).

<sup>3</sup> Per la precisa ricostruzione dei termini di tale libertà, G. De Giorgi Cezzi, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per la collettività?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 marzo 2020.

<sup>4</sup> A. Beltratti, *Il contesto*, in [sdabocconi.it](http://sdabocconi.it), 5 marzo 2020, si sofferma sulla prima grave flessione dell’andamento dei prezzi nella settimana compresa tra il 24 e il 28 febbraio 2020 e sulla correlazione con «le improvvise preoccupazioni, alimentatesi nel weekend del 22-23 febbraio, per la diffusione del coronavirus in Italia. Un evento inatteso, almeno dal mercato. Lunedì 24 febbraio l’indice della Borsa italiana ha perso il 5,5 per cento dopo avere sfiorato una perdita superiore al 6 per cento. Dopo due giorni di volatilità, si sono nuovamente registrate perdite rilevanti giovedì 27 a causa di preoccupazioni internazionali sulla propagazione mondiale del *virus*. È vero, nelle stesse ore si erano diffuse notizie in merito al possibile arresto del contagio in Cina, ma ormai i dati provenienti da quel paese hanno perso un po’ di credibilità, e nessuno sa se la riduzione sia in realtà legata al controllo dell’informazione da parte del Governo cinese. La Borsa italiana ha bruciato circa 60 miliardi di euro di capitalizzazione in una settimana, a fronte di una possibile perdita di PIL stimata tra 3 e 10 miliardi di euro». Tra le possibili spiegazioni, ed a prescindere dalle possibili consequenziali reazioni, vi è «l’esplosione dell’incertezza, un fenomeno che va aldilà del semplice rischio, caratterizzata dall’incapacità di formulare scenari e identificare probabilità. L’incertezza in effetti abbonda nel caso del coronavirus. Non sappiamo esattamente quale sia la regola di sblocco che ci consentirà di riprendere normalmente le attività anche nelle zone non considerate come focolai primari, che peraltro generano nel complesso la metà del PIL italiano, anche se è presumibile un progressivo chiarimento del quadro complessivo. Non sappiamo quanto ci vorrà per poterci vaccinare contro il *virus*, anche se il progresso della ricerca medica porterà presumibilmente a risultati più rapidi di quelli passati. Non sappiamo se il *virus* si diffonderà negli Stati Uniti (come è accaduto, ndr.), costringendo anche quel Paese al blocco dell’attività con pesanti riflessi sull’economia internazionale; tuttavia, è difficile pensare che la qualità del sistema sanitario americano sia peggiore di quello cinese».

Sul piano giuridico, il diritto amministrativo, deputato a risolvere il caso concreto, si trova, quindi, in prima linea, a dovere disciplinare la paura negli ambiti più critici (personale, sanitario ed economico).

E, per realizzare il suo scopo, viene gravato dell'onere di rapportarsi, in tempi rapidissimi, alle informazioni circolanti non solo tra i tecnici, ma anche e soprattutto nell'opinione pubblica, attentissima agli sviluppi quotidiani, dai quali è emotivamente orientata.

La paura assume, quindi, primaria connotazione giuridica, lungo un doppio binario: è indispensabile strumento di attuazione ed effettività delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria, ma è anche oggetto di autonomo contenimento, tramite uno specifico controllo (concomitante) che filtri le suddette informazioni, a presidio dell'ordine pubblico e del senso di sovranità<sup>5</sup>.

Della sua regolamentazione qui interessa non la matrice politica riconducibile al principio di precauzione<sup>6</sup>, che certamente richiama alla mente l'importanza cruciale della veicolazione delle medesime informazioni<sup>7</sup>, ma del cui spettro operativo non si hanno, allo stato (né forse mai si avranno), dati certi per discutere sulla sua funzionalità o disfunzionalità, ma solo ipotesi o sensazioni altalenanti e divise<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sull'indispensabilità della categoria giuridica della sovranità in situazioni del genere, F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: niente sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019, 575 ss., spec. 578-579. Oltre al bisogno collettivo di sovranità, va considerato il senso della sovranità medesima, inversamente proporzionale a notizie negative ed indicative di perdita di controllo.

<sup>6</sup> Sul tema in generale, F. De Leonardi, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; con particolare riguardo alla pandemia, sui riflessi sulla giustizia amministrativa, F. Francario, *L'emergenza coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in *federalismi.it*, 11 marzo 2020; sul tema del diritto alla salute, M. Nocelli, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, *ibidem*, 13 marzo 2020.

<sup>7</sup> La quale può facilmente scontare il cd. effetto a cascata, nel senso che la decisione interna può essere condizionata da altre decisioni adottate al di fuori del nostro ordinamento. Sul punto, D. Hirschleifer, *The blind leading the blind: social influence, fads, and informational cascades*, in *The New Economics of Human Behavior*, Cambridge, 1995, 188-189; sul tema generale della «preference falsification», cfr. pure, T. Kuran, *Private Truths, Public Lies*, Cambridge, 1995.

<sup>8</sup> Né pare qui proficuo aggiungersi al serrato ed ormai stratificato dibattito internazionale sulla pericolosità o meno del medesimo o sull'utilità della sua accezione debole o forte, sul quale si rinvia a D. Vogel, *Risk regulation in Europe and the United States*, Berkeley, 2002 e C.S. Sustain, *Laws of fear: Beyond the precautionary principle*, Cambridge, 2005, 18-19, che, sulla premessa di aver registrato anche più di una ventina di varianti all'interno della suddetta dicotomia, si sofferma, con riferimento alla materia ambientale, sulla propensione europeista alla seconda, che impone di agire, anche in assenza di sicure prove scientifiche sull'esatta portata del rischio o del danno e sulle relative dinamiche eziologiche, fino alla prova certa (spesso impossibile) della totale assenza di rischio. Secondo l'A. (26, *op. cit.*), una ragione fondamentale del successo della versione forte, è la sensibilità politica degli ordinamenti democratici alla statistica avversione collettiva di accettare anche una bassa percentuale di rischio di un grave danno: «... a democratic society, following popular views, will embody a form of risk aversion for low-probability risks that might result in serious harms». Ma allo stesso tempo, lo stesso A. rileva che questo punto forte va confrontato con il tema della limitatezza delle risorse economiche, comprese quelle, spesso alte, per fronteggiare il rischio allarmante che rende il principio paradossale e paralizzante: «If the principle argues against any action that carries a small risk of imposing significant harm, then we should be reluctant to spend

Di essa, invece, interessa il profilo operativo, del caso concreto, della vita quotidiana, del contrasto allo specifico allarme sanitario (nei termini in cui è prospettato in un preciso arco temporale, a prescindere dall'esattezza di tale prospettiva) e, al contempo, della sua gestione, di cui si occupa il diritto amministrativo in senso stretto e sui cui principi e criteri orientativi pare opportuna qualche considerazione.

In tale prospettiva, la trasparenza, quale connotato ontologico di ogni modello amministrativo, vacilla fortemente, non tanto in relazione alle note dinamiche emergenziali di deroga all'imparzialità<sup>9</sup> ed ai tempi ordinari della legalità<sup>10</sup>, ma proprio in relazione alle modalità di comunicazione delle suddette informazioni.

Rinviando al paragrafo seguente per i riflessi specifici sul processo decisionale, l'ondata anomala di paura sulla trasparenza è, infatti, riscontrabile già (ed a monte) nella sua sfaccettatura di pubblicità, la cui dinamica non si esaurisce certamente nella formale raccolta dei provvedimenti sul sito istituzionale del Governo<sup>11</sup>.

Ci si riferisce alla pubblicazione anticipata in sedi informali, ma idonee alla diffusione nazionale della notizia, di bozze di provvedimenti ad altissimo impatto<sup>12</sup>, la quale ha prodotto l'effetto opposto (assembramenti nelle stazioni ed in

---

*a lot of money to reduce risks, simply because those expenditures themselves carry risk. Here is the sense in which the Precautionary Principle... is paralyzing: It stands as an obstacle to regulation and nonregulation, and to everything in between» (op. cit., 33).* Di qui, la necessità di selezionare determinati rischi, rispetto al quale, pone il problema di chi e a quale fine opera la selezione. Cfr., in materia ambientale, B. Lomborg, *The skeptical environmentalist*, New York, 2001. Anche, nel nostro caso, l'interrogativo si potrebbe porre, proprio in relazione alla combinazione del binomio salute-economia, nel senso che ci saranno scelte di ripresa economica, senza l'azzeramento del *virus*, e con l'accettazione del sottodimensionamento o del sovradimensionamento di una fonte di preoccupazione, ma ai nostri fini, si ripete, interessa come si muove un modello amministrativo in base alle specifiche informazioni allarmanti, cosiccome di volta in volta correnti o diffuse. Recentemente, lo stesso C.S. Sustain (*This time the numbers show we can't be too careful*, in *bloomberg.com*, 23 marzo 2020), con riferimento alla pandemia in atto, ha ritenuto conveniente, in base alla valutazione economica della vista umana, basata su analisi-costi benefici e su dati di studi di economisti, la vigente applicazione della politica di *lockdown* negli Stati Uniti.

<sup>9</sup> Oltre agli artt. 75, 86 e 99, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, cfr., ad esempio, art. 3, commi 3 e 5, o.c.d.p.c., 3 febbraio 2020, n. 630, in [www.governo.it](http://www.governo.it) e la modifica dello stesso comma 5, ex art. 1, o.c.d.p.

c., 22 febbraio, n. 638, in [www.governo.it](http://www.governo.it), entrambe in deroga al d.lgs. n. 50/2016 per il Capo del Dipartimento della Protezione civile e per i soggetti attuatori. Cfr. pure o.c.d.p.c., 26 marzo 2020, n. 656, in [www.governo.it](http://www.governo.it), che, all'art. 2, prevede la costituzione in deroga di Aree Sanitarie Temporanee ed all'art. 4, per gli enti locali, prevede la deroga alle modalità di pubblicazione di cui agli artt. 60, 61, 72, 73 e 74, d.lgs. n. 50/2016. Vi sono poi provvedimenti la cui derogatorietà è data dall'oggetto della fornitura (con divieto di esportazione) come i dpi (dispositivi di protezione individuale) per il personale sanitario (o.c.d.p.c., 27 febbraio, n. 640, in [www.governo.it](http://www.governo.it)).

<sup>10</sup> Si pensi, ad esempio, all'incompatibilità con l'emergenza dell'ordinaria tempistica legale per l'assolvimento degli obblighi della normativa anticorruzione. Il Dipartimento di Protezione civile, ex art. 2, o.c.d.p.c. 1° aprile 2020 n. 659, in [www.governo.it](http://www.governo.it), ha operato un rinvio dei propri termini di attuazione della normativa anticorruzione «al trentesimo giorno successivo al termine del medesimo stato di emergenza», «in relazione alle particolari condizioni di prolungato e gravoso impegno della struttura dipartimentale in ragione delle maggiori esigenze connesse al contesto emergenziale in rassegna».

<sup>11</sup> Su [www.governo.it](http://www.governo.it), sono presenti diverse sezioni dedicate al problema in atto.

<sup>12</sup> Come è accaduto prima della pubblicazione del d.p.c.m. 8 marzo 2020, la cui bozza è comparsa sui *social*, su testate giornalistiche *on line* e, perfino, sul sito della CNN, con l'effetto di esodo incontrollato ed innal-

«altri luoghi pubblici, esodi di massa e spostamenti su tutto il territorio nazionale repentini e non regimentati) rispetto all'obiettivo primario di contenere la diffusione epidemica e la paura ad essa connessa, al contempo, dando un messaggio di perdita di controllo istituzionale, antagonistico rispetto al rafforzamento del senso di sovranità.

Nel nostro modello, l'anticipazione del flusso informativo rispetto ai formali tempi di pubblicazione, stride – pur restandosi sulla medesima traccia argomentativa – e si combina, allo stesso tempo, con l'eccesso opposto, ossia quello dei tempi di maturazione dell'ufficiale diffusione dell'allarme sanitario nazionale e di sensibilizzazione sull'ineludibilità dell'isolamento internazionale e sociale, quale primario strumento di contenimento dell'epidemia, in assenza di vaccino ed alla luce del precedente cinese.

Il dubbio è quello della sfasatura cronologica tra la percezione medico-scientifica dello stato di pericolo e della situazione di emergenza, la sua assunzione negli *interna corporis* governativi e la sua traduzione in termini politico-amministrativi, sia riguardo alla comunicazione al pubblico dell'allerta sanitaria, sia riguardo all'adozione delle invasive, quanto necessarie misure restrittive sulla circolazione di persone e cose; il conseguente interrogativo è sulla tempestività delle medesime e sulla loro possibile diversa durata.

Di certo, rispetto al recente potenziamento legislativo del controllo diffuso<sup>13</sup>, si può intravedere, nel sistema in esame, dietro le maglie di un frenetico e cadenzato aggiornamento, un restauratore meccanismo di opacizzazione e filtraggio di informazioni generatrici di allarme sociale, il cui fine primario è quello del controllo e contenimento della paura collettiva, ma la cui riuscita è più che dubbia.

Al suddetto meccanismo – si aggiunga – non è nemmeno estranea la prevedibilità del possibile effetto *rebound* dell'ipercomunicazione mediatica<sup>14</sup> che

---

zamento del tasso di diffusione del *virus*. Medesimi effetti si sono registrati dopo l'annuncio del *Premier* in diretta nazionale il 21 marzo 2020 (testo e video, in [www.governo.it](http://www.governo.it)) dell'adozione di misure restrittive per l'intero territorio nazionale contenute nel d.p.c.m., poi pubblicato il 23 marzo 2020: «Oggi abbiamo deciso di compiere un altro passo: la decisione assunta dal Governo è quella di chiudere, nell'intero territorio nazionale, ogni attività produttiva che non sia strettamente necessaria, cruciale, indispensabile a garantirci beni e servizi essenziali». Invece, con riferimento al d.p.c.m. del 10 aprile 2020, la conferenza stampa è stata tenuta in pari data.

<sup>13</sup> Promosso attraverso la circolazione pubblica di dati ed informazioni in possesso di pubbliche amministrazioni e la loro generale accessibilità, attraverso l'ampliamento degli oneri di pubblicazione degli atti e dei dati economico-finanziari, attraverso strumenti di iniziativa popolare. Il processo è stato notoriamente avviato con la riforma Brunetta del 2009 e potenziato dopo l'intervento della legge anticorruzione (l. n. 190/2012) dai d.lgs. nn. 33 e 39/2013 e s.m.i.,

<sup>14</sup> Sul rischio di un effetto demagogico sotteso alla generale ed indiscriminata accessibilità, sono presaghe ed attuali le riflessioni di A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione modalità di esercizio del diritto di accesso nella l. n. 241/90)*, in *Dir. amm.*, 1995, 315 ss.

rischia di generare effetti di confusione e di condizionare la selezione piramidale delle informazioni ritenute primarie o più importanti rispetto ad altre<sup>15</sup>.

Il ruolo cruciale della paura (e della modalità di comunicazione che la interessano) si estende giocoforza, in assenza di compartimenti stagni, agli altri basilari criteri di orientamento amministrativo.

Di conseguenza, nello spettro del buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità andranno testate non solo sulla base di parametri tecnico-scientifico-finanziari, ma pure in relazione all'effetto tranquillizzante (a breve termine) che la singola prescrizione, di volta in volta imposta o modificata, sarà in grado di generare nella collettività amministrata.

Rovesciando per un attimo i termini del discorso, la *magnitudo* del riconoscimento della sovranità potrebbe anche essere misurata dalle oscillazioni sulla scala del livello di paura serpeggiante nella collettività amministrata: così da non potersi nemmeno escludere (anzi, potrebbe dirsi il contrario) che le misure adottate non siano necessariamente, in quel momento, le misure più efficaci dal punto di vista sanitario<sup>16</sup>, ma quelle, invece, più efficaci, in relazione alle informazioni diffuse al pubblico.

Va considerato, infatti, che di una determinata prospettiva del problema possa essere fornita, a scopo di contenimento, una visione non allarmante o meno allarmante rispetto ad altri temi, di volta in volta fatti oggetto di preoccupazione collettiva.

Ovviamente, l'efficienza di tale scelta, pur avendo un impatto immediato nel breve termine, potrà essere verificata solo in relazione al medio-lungo periodo.

La valutazione dell'efficacia delle misure, poi, sarà sempre più complicata, perché si farà fatica a comprendere una misura rigorosa e restrittiva, man mano che il livello di paura scemi (ad esempio, a seguito della diffusione di dati positivi) e si rischierà, una volta allontanato (definitivamente o meno, questo è altro problema) il pericolo (o, meglio, la sua percezione), di considerarla persino esagerata.

Lo stesso vale nella prospettiva opposta, ossia quella del vaglio *a posteriori* di una misura che, rispetto all'evoluzione peggiorativa del dato statistico, risulti inadeguata o ancora più inadeguata rispetto all'effettivo pericolo sussistente al momento della sua adozione e forse non congruamente percepito o registrato.

---

<sup>15</sup> Per esempio, è scomparso dal circuito notiziale il fenomeno della migrazione, in un irrealistico avviciamento tematico che non tiene, invece, conto dell'importanza di affrontare di petto il tema della gestione del flusso migratorio, quale meccanismo di diffusione della pandemia, soprattutto con l'approssimarsi della stagione estiva. Il sistema informativo nazionale ha in maniera miope incluso tra le *fake news* quello dell'arrivo di migranti positivi, come se la notizia potesse oscurare il problema che puntualmente si è, infatti, proposto. Cfr. F. Albanese, *Migrante positivo al coronavirus, cresce in Sicilia la paura del contagio*, in *lastampa.it*, 11 aprile 2020.

<sup>16</sup> O dal punto di vista economico o dal punto di vista sociale, e così via.

Il che, probabilmente, imporrà una sintesi ponderativa della valutazione *ex ante* ed *ex post* per ricavarne un giudizio il più possibile equilibrato sulla reazione amministrativa al fenomeno.

Nell'attenersi ai suddetti criteri, dovrà considerarsene l'inestricabile combinazione con una specifica versione dell'economicità, parametrabile sia in relazione alle risorse monetarie e finanziarie impiegate e da impiegare (con l'annesso tema del loro reperimento) sia a quelle umane, in riferimento alle quali hanno sicuramente un peso specifico fattori riguardanti il servizio sanitario, quali il reclutamento straordinario di personale medico e paramedico, la straordinaria abnegazione del personale sanitario, la programmazione e creazione di nuove unità di terapia intensiva o di nuove aree di ricovero dei pazienti, e, purtroppo, quello più straziante ed intollerabile del sacrificio umano sia del personale sanitario medesimo sia dei pazienti.

Per ovvie ragioni, anche il fattore tempo avrà un ruolo determinante nell'applicazione combinata del criterio in esame, anche al fine di elaborare modelli premiali di auspicabile imminenza.

Va aggiunto che i tre richiamati criteri paiono indispensabili anche nella regolazione amministrativa della ripresa economica, allo stato in fase embrionale ed i cui effetti potranno essere osservati solo in un lungo intervallo temporale.

Va, infine, considerata l'importanza della sussidiarietà verticale (e orizzontale, in relazione al movimento di volontariato che si sta sviluppando), non tanto ai fini della valorizzazione del territorio, quanto in relazione alla necessità di adottare le iniziative regionali e comunali più opportune in base al diverso grado di diffusione dell'epidemia sul territorio nazionale, rimanendo dentro i contorni della cornice statale (v. meglio *infra*).

L'approccio al tema dalla prospettiva della componente emotiva collettiva è oggettivamente collegato anche alle fasi di evoluzione dell'evento pandemico e, essendo questo in atto, può continuamente cambiare.

Tuttavia, sembra possibile, sin d'ora, rilevare che tale diritto ha una connotazione spiccata di intolleranza alle dinamiche ed ai principi di matrice europea.

E ciò è evidente non tanto in relazione alle deroghe alla *par condicio*, ma soprattutto all'impossibilità oggettiva di rispettare il principio di equilibrio di bilancio ed i parametri e le soglie eurolunitarie di riferimento che, pur in presenza di una situazione eccezionale, vengono innalzati come scudi contro l'istanza di recupero immediato di liquidità da utilizzare, senza dilazione, per fronteggiare sia l'emergenza sanitaria che quella economica.

Pare, allo stato, purtroppo, che questa distanza di impostazione apra, nella logica europea, al dissidio tra un intransigente formalismo, favorevole, al massimo, a consentire l'innalzamento del livello di indebitamento interno di ciascuno Sta-

to membro, ed un sostanziale corporativismo, incline alla condivisione del problema, attraverso la ricognizione di proposte su meccanismi economici straordinari e comuni, in aderenza ai fondamentali obiettivi istituzionali dell'Unione europea.

Il vero punto critico consiste, però, nel fatto che il dissidio medesimo, nel momento in cui si pone, è strumento attuativo della politica separatista, che proietta il cono d'ombra di ogni Stato membro esclusivamente sulla propria dimensione territoriale.

Cosicché, nel momento stesso in cui continua a discutere delle strategie fondamentali in materia economico-finanziaria, ogni Stato membro deve pensare a se stesso, con le proprie risorse: si ripropone, di fatto, in maniera surreale lo stesso canovaccio, formalizzato dalla nostra Costituzione nel 2012 su imposizione europea, per l'abbattimento interno del debito pubblico, quale strumento di contrasto al protrarsi della crisi economica deflagrata nel 2007<sup>17</sup>.

È evidente che tale meccanismo sia fallace e generi, restando sul nostro tema, a sua volta, ancora paura, questa volta del fallimento di un'organizzazione transnazionale assente nel momento di massimo bisogno e strutturalmente carente di democraticità, e, come tale, accrescitiva del senso di abbandono delle istituzioni.

Il dibattito attualmente in atto tra gli Stati membri denuncia, purtroppo, l'assoluta supremazia della componente economica (e delle paure "interne" legate ad esse, che tengono luogo di una paura unitaria) rispetto a quella sanitaria, mancando all'evidenza una programmazione strategica ed omologante (metodo di solito inflazionato dall'Unione europea) a tutela della salute pubblica, quantomeno in relazione ad uniformità di iniziative per la gestione del cd. *lockdown* in rapporto al tasso di diffusione del *virus* ed agli strumenti di verifica di quest'ultimo.

### 3. *Il disallineamento del modello amministrativo della paura da quello dell'emergenza*

Il diritto amministrativo, allora, è chiamato ad un difficile dosaggio, la cui riuscita è condizionata dalla scelta del parametro di base primario (che ruoterà attorno al binomio salute-economia), ossia quello che sarà oggetto della decisione.

Il meccanismo, rispetto al quale, allo stato, non è perscrutabile alcuna alternativa, si alimenta con l'avvicinarsi di una serie continua di decisioni.

È questo un elemento caratteristico del modello amministrativo della paura: a differenza del diritto dell'emergenza, non si è mai registrata una serie così fitta di provvedimenti sullo stesso problema, oggetto della preoccupazione di turno<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> E di cui ancora si scontavano gli effetti, prima che arrivasse la pandemia.

<sup>18</sup> Anche il concetto di competenza, in questa situazione, merita una seria riflessione.

Questa particolare sua forma di estrinsecazione è plasticamente esemplificativa della differenza di base tra i due modelli amministrativi straordinari di contrasto all'imponderabile<sup>19</sup> e di contenimento della connessa paura, che, ad avviso di chi scrive, rende impossibile giustapporre *sic et simpliciter* le regole l'uno (quello dell'emergenza) all'altro (quello della paura), nonostante i frequenti tentativi di aggancio formale a livello di normazione statale della pandemia.

Lo schema procedimentale dell'emergenza, oggi convogliato nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (cd. Codice della protezione civile)<sup>20</sup>, ha il fine primario di mitigazione di specifici rischi naturalistici, potremmo dire di natura geo-fisica (sismico, vulcanico, meteo-idrogeologico e idraulico, ambientale, spesso aggravati dalla mano dell'uomo).

Si tratta di eventi certamente gravissimi, ma circoscrivibili territorialmente e temporalmente, rispetto ai quali la storia ha consegnato una casistica orientativa ed un "messaggio nella bottiglia" di contenibilità della paura.

Non a caso, la deliberazione dello stato di emergenza nazionale (art. 24, commi 1 e 3, d.lgs. n. 1 cit.) deve determinare tempo (giorni, mesi, anni entro una soglia massima di 24 mesi<sup>21</sup>) e spazio (estensione territoriale) dei suddetti interventi.

Nel nostro caso, il secondo, la paura è cieca, perché, come si diceva in introduzione, affonda nell'ignoto, paradossalmente rafforzata dalla circolazione di informazioni – soprattutto quelle medico scientifiche – probabilistiche e non rassicuranti per la loro parzialità, contraddittorietà, le quali sono accomunate dall'unica certezza che la soluzione definitiva sia collegata esclusivamente al reperimento del vaccino (o alla sanguinosa alternativa dell'immunizzazione di gregge, prima del vaccino medesimo, presto abbandonata anche dalle linee governative più ardite).

Manca, dunque, nell'imponderabile specificatamente contrastato, questa primaria connotazione geofisica<sup>22</sup> di accadimento istantaneo o, comunque, temporalmente circoscritto.

---

<sup>19</sup> Di ogni forza insuperabile per l'uomo (il civilistico caso fortuito).

<sup>20</sup> Riepilogando varie fonti in materia, esso disciplina le modalità organizzative ed operative del Servizio nazionale della protezione civile (istituito, com'è noto, dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225, contraddistinta dalla valorizzazione delle competenze delle autonomie territoriali, soprattutto per la previsione e prevenzione), come materia di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. Per le emergenze sanitarie a livello locale, cfr. art. 50, comma 5, T.U.E.L. che attribuisce al Sindaco, come rappresentante della comunità locale e non in qualità di ufficiale di governo, la facoltà di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, per «l'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio al decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela e della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche».

<sup>21</sup> In particolare, il termine massimo di durata dello stato di emergenza è di 12 mesi, prorogabile per altri 12 mesi.

<sup>22</sup> Quantomeno non ricorrente in senso stretto.

La diversa strutturazione ontologica della forza epidemiologica fa sì la sua specifica componente di inevitabilità, imprevedibilità, inarrestabilità nel suo manifestarsi, la disallinei, ad avviso di chi scrive, rispetto alle possibilità di programmazione ed attuazione dell'intervento successivo, caratteristica del diritto dell'emergenza.

E ciò per due motivi.

Il primo è che, per fronteggiare un'epidemia ad alto tasso di diffusione, non è tecnicamente configurabile un intervento successivo, come quello post-alluvione o post-terremoto, per la semplice considerazione che essa è in atto e chissà quanto durerà, a prescindere dalle opzioni "mitigatrici", per cui si può parlare, semmai, di intervento concomitante.

La seconda ragione, strettamente connessa alla prima, è data dal detto livello di ciclicità e della storicità dei fenomeni latori di rischio, in considerazione della diretta proporzionalità con l'efficacia dell'avvio di un momento di previsione e prevenzione, che, normalmente, serve ad individuare le cause degli eventi calamitosi naturali e la presenza di rischi sul territorio, sempre per la loro massima mitigazione.

E qui si tratta di un *virus* nuovo e sconosciuto, di cui allo stato non esistono né dati ufficiali definitivi<sup>23</sup>.

A marcare la segnalata differenza strutturale, può contribuire un'ulteriore considerazione di base.

Nel nostro caso, l'uomo è sia oggetto di tutela sia fonte di pericolo, per cui si rompe il rapporto di alterità tra quest'ultima e l'individuo(-bene) da proteggere in tutte le sue sfaccettature primarie (salute, famiglia, lavoro), proprio del diritto dell'emergenza.

Pertanto, il rischio sanitario di cui si parla oggi è il cuore del problema, ossia l'oggetto diretto di intervento e di assistenza giuridica e non solo una possibile conseguenza di uno dei suddetti fenomeni di natura geofisica.

In tale prospettiva, la bipartizione dei rischi contenuta nell'art. 16, d.lgs. n. 1/2018 può essere intesa, nel senso che, mentre le ipotesi del primo comma (quelle di natura geofisica, per intenderci) sono sussunte nel modulo operativo dell'emergenza, descritto dal medesimo Codice della protezione civile; il secondo comma, riguardante le materie suscettibili di essere annoverate dal servizio di protezione civile, tra le quali rientra il rischio igienico-sanitario, richiama sia un'i-

---

<sup>23</sup> Come detto, anche dal punto di vista medico-scientifico, non è questo il momento di tirare le somme, ma solamente di veicolare dati provvisori, come ad esempio il reale tasso di diffusività, di mortalità, tutte le modalità di trasmissione, e così via.

dea diversa di paura sia la necessità di dettare regole operative speciali, come nel nostro caso<sup>24</sup>.

Il punto dolente è appunto costituito dalla durezza della fonte del rischio epidemiologico che, allo stato, crea un danno di tipo permanente (oltre che il rischio della sua riproposizione ad ondate), incompatibile con gli schemi operativi, rispondenti alla *ratio legis* del Codice della protezione civile, mirati, invece, come si diceva, a circoscrivere temporalmente sia l'evento calamitoso, e, di conseguenza, sia i danni da esso provocati, sia gli interventi da effettuare (anche quelli di natura indennitaria), sia le risorse da utilizzare.

In proposito, i due unici recenti esempi nazionali di «rischio sanitario» connesso a fenomeni di natura emergenziale, riportati dalla stessa amministrazione competente<sup>25</sup>, sono le attività di soccorso<sup>26</sup> poste in essere durante i due gravissimi eventi sismici, i quali hanno interessato il Centro Italia, nel 2009 e nel 2016. Ma anche le missioni all'estero, più numerose, riportano la stessa configurazione «accessoria» del «rischio sanitario»<sup>27</sup>.

Del resto, a conferma di quanto sopra, basta raffrontare la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza «in conseguenza al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» e quella proceduralmente omologa dell'8 novembre 2018 di dichiarazione dello stato di emergenza «in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi a partire dal giorno 2 ottobre 2018 nei territori delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio,

---

<sup>24</sup> Al comma 1, infatti, precisa che: «L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi»; mentre il secondo comma individua le aree di possibile azione del Servizio nazionale medesimo: «Fermo restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore e le conseguenti attività, l'azione del Servizio nazionale è suscettibile di esplicarsi, altresì, per le seguenti tipologie di rischi: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da successivamente abrogato dal d.l. n. 19 /2020 ad eccezione dell'articolo 3, comma 6-bis, e dell'articolo 4; trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali».

<sup>25</sup> In [www.protezionecivile.gov.it/web/guest/attivita-rischi](http://www.protezionecivile.gov.it/web/guest/attivita-rischi), ove, all'elenco dei due suddetti casi è stato attecnicamente accorpato dell'epidemia in atto.

<sup>26</sup> Come, ad esempio, trasferimento dei feriti in ospedale, anche attraverso l'elisoccorso, l'attivazione della Centrale remota operazioni soccorso sanitario (CROSS), della Svei, ossia la scheda speditiva per la valutazione delle esigenze immediate delle persone fragili e con disabilità coinvolte nell'emergenza, l'evacuazione di strutture ospedaliere danneggiate dall'evento sismico, fornitura di medicinali, attuazione di interventi di igiene pubblica e veterinari, attività psico-sociali ai familiari delle vittime ed agli sfollati.

<sup>27</sup> Si pensi all'installazione di un ospedale da campo in occasione del terremoto del Cile del 27 febbraio 2010, o all'assistenza sanitaria fornita dal nostro Paese anche attraverso una nave ospedale durante il terremoto di Haiti del 12 gennaio 2010, o, ancora, l'installazione di PMA (postazione medica avanzata), con l'invio di personale sanitario e di 240 tende, durante il terremoto della Cina del 2008, o, ancora, il trasporto in ospedale italiano di gravi ustionati durante l'esplosione di un deposito militare in Albania nel 2008, o ancora la creazione di un corridoio umanitario in Libano, durante i bombardamenti del 2006, e così via.

Liguria, Lombardia, Toscana, Sardegna, Sicilia, Veneto e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

Quest'ultima, registrando l'acquisizione della previa valutazione speditiva del Dipartimento di protezione civile, prevede, nel proprio unico allegato, sia il computo dei singoli giorni di riferimento dell'emergenza medesima per Regione (ad es., per la Sardegna, solo 10 ed 11 ottobre 2018), sia la durata di 12 mesi per il recupero della situazione causata dai pochi giorni indicati (alluvioni, 29 morti, evacuazioni, interruzione viabilità, etc.), sia la delega alla delimitazione territoriale delle aree a rischio, all'attuazione dei primi interventi urgenti, allo stanziamento delle relative risorse (nell'ordine di 53.500 milioni di euro) a carico del Fondo emergenze ex l'art. 44 del medesimo d.lgs. n. 1/2018 ed alla verifica delle necessità di reperirne ulteriori con ordinanze di protezione civile ex art. 2.

La famosa deliberazione del 31 gennaio 2020, essendo dettata dalla paura dell'ignoto, ha tutt'altro tenore, pur richiamando il Codice della protezione civile.

Non si riferisce direttamente al *virus* generatore di paura, con la sua specifica nomenclatura, ma indistintamente alle patologie virali trasmissibili (quindi anche quelli della banale influenza stagionale); dà contezza di una generica, quanto azzardata disponibilità delle risorse necessarie per fare fronte ai primi interventi urgenti (anche se ne riserva l'individuazione a successiva valutazione speditiva del Dipartimento di protezione civile, in raccordo con il Ministero della Salute); ne stabilisce la durata in soli sei mesi e prevede lo stanziamento di soli 5.000.000 di euro, sul medesimo Fondo per le emergenze nazionali.

Le due iniziative amministrative – quella posta di fronte alla paura dell'ignoto e l'altra sulla gestione dell'emergenze calamitose – rappresentano con evidenza il rimarcato disallineamento strutturale, sostanziale, dei due modelli da cui promanano, nonostante il formale richiamo alla medesima fonte.

Rispetto allo specifico rischio igienico-sanitario del modello della paura, ad esempio, è fondamentale la predisposizione di un sistema di allertamento specifico, diverso da quello previsto dall'art. 17, d.lgs. n. 1/2018, compiutamente preordinato al contenimento del rischio idraulico, idrogeologico e meteorologico; esso, giocoforza, risulta molto più complesso (anche per il suo possibile andamento ondivago) e ramificato.

Sicuramente vi rientra il bollettino quotidianamente diramato dal capo della protezione civile, ma vanno considerati anche altri strumenti di comunicazione (come i *social*) – diversi dalla pubblicazione di provvedimenti o di comunicati sul sito istituzionale – di notizie ed iniziative sia di natura scientifica sia di natura amministrativa, diffuse anche dagli enti locali e dai *mass media* (e non solo attraverso i telegiornali, ma anche con continue trasmissioni di approfondimento), tutti idonei ad influenzare l'opinione pubblica ed a modularne il livello di paura.

Lo stesso ragionamento va fatto per la necessaria attività di pianificazione di cui all'art. 18 che prevede normalmente un raccordo interistituzionale e perfino la partecipazione della comunità, anche in relazione al necessario aggiornamento per l'adeguamento al cambiamento del rischio stesso.

È inutile dire che qui ha primario peso, in linea con l'art. 19 e l'art. 21, il ruolo della comunità scientifica, rispetto alla quale sempre più spesso il diritto si pone in atteggiamento opportunamente servente<sup>28</sup>, purché, ovviamente, non diventi sede di inestricabile conflittualità<sup>29</sup>.

Anche la previsione dello stato di mobilitazione generale, quale condizione successiva alla dichiarazione di emergenza (art. 23, Codice di protezione civile), nel nostro caso, subisce la paura della diffusione del *virus* in relazione alla circolazione umana sul territorio e, per questo, finora si è limitata a contingentate iniziative, quali il reclutamento straordinario di personale medico ed infermieristico<sup>30</sup>.

Nella prospettazione amministrativa della lotta alla paura, tentenna perfino la configurazione delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile (art. 25) «in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea» (comma 1)<sup>31</sup>.

Il punto più delicato, nel quale si intravede, in maniera significativa, la refrattarietà del regime emergenziale rispetto alla costruzione di un modello amministrativo speciale della paura, è che queste ordinanze, per quanto atipiche, per quanto derogatorie, non sono contenutisticamente idonee a fronteggiare in maniera completa e sistematica il fenomeno epidemico in atto.

---

<sup>28</sup> Secondo una tendenza sempre più fortemente rimarcata dalla giurisprudenza amministrativa, di fronte ai progressi della scienza medica incidenti sui diritti e sulle libertà fondamentali. Si pensi in proposito, al parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in materia di procreazione medicalmente assistita, improntato sul difetto di *os ad loquendum* del diritto rispetto ai parametri medico-scientifici. Cfr. Cons. St., Sez. cons. att. norm., 17 giugno 2019, n. 1732, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>29</sup> Infatti, nel nostro caso, è stato nominato un comitato scientifico apposito che ha un ruolo predominante anche rispetto alla Commissione Grandi Rischi di cui all'art. 20, la quale non risulta intervenuta con riferimento alla pandemia in atto.

<sup>30</sup> Potrebbe anche osservarsi che la mobilitazione ha senso relativo, nel momento in cui l'emergenza riguarda tutto il territorio nazionale, se non con riguardo allo sgravio delle terapie intensive, ove possibile, nella massima sicurezza (il che è complicato).

<sup>31</sup> Le suddette ordinanze, pubblicate in Gazzetta Ufficiale (art. 25, commi 4 e 5), richiedono la preventiva acquisizione dell'«intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate» e «l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare», vanno specificatamente motivate (comma 1) e sono giurisdizionalmente sindacabili nei termini di cui agli art. 24, 103 e 113 Cost. (comma 9). Pur esulando dal controllo della Corte dei conti (comma 3), soggiacciono ad un monitoraggio interno sul loro stato di attuazione e sulla loro sostenibilità finanziaria (comma 10), mentre i relativi provvedimenti attuativi sono sottoposti a tutti i controlli previsti dalla legge (comma 6, ult. inc.).

È il profilo formalistico, tipizzante e nominalistico, pur fortemente depozionato dal legislatore – che ne riconosce evidentemente la carica neutralizzatrice di interventi efficaci e repentini – a suscitare serie perplessità.

Nella deroga, è pur vero, infatti, che le ordinanze di protezione civile devono rispettare i minimi requisiti contenutistici fissati dalla stessa norma che ne autorizza la deroga.

Ma, scorrendo la rassegna di ipotesi a tal fine deputata dall'art. 25 (dalla lett. a) alla lett. f), sarà facile rendersi conto che l'emergenza a cui sono preordinate le misure di protezione civile in ambito nazionale è riconducibile, appunto, a quei fenomeni naturalistici (quali terremoti ed alluvioni) che abbiamo definiti esterni rispetto all'uomo (giammai interni al suo organismo).

Sicché, se la si vuole applicare al modello della paura, è necessario che l'ordinanza di protezione civile, prevista dagli art. 24 e 25, d.lgs. n. 1/2018, deroghi iconoclasticamente alla stessa norma che la prevede e ne abilita l'attivazione ed in particolare, deroghi ai limiti contenutistici generali previsti delle lett. a), b) c) d) e) f) dell'art. 25<sup>32</sup>.

E ciò vale anche se, come nella dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020, si voglia far rientrare la pandemia tra gli eventi naturali dovuti a fatto dell'uomo, in ragione della pur ampia e largheggiante formula dell'art. 2 del Codice di protezione civile, tra quelle emergenze di cui all'art. 7, comma 1, lett. c)<sup>33</sup>; e non, invece, ascriverla, come qui proposto, all'ipotesi di rischio igienico-sanitario, cui all'art. 16, comma 2, della medesima fonte<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Che per comodità espositiva, qui di seguito si riportano, così come inserite all'interno del comma 2, dell'art. 25, cit.: «Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea; c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità; d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti; e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza; f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata».

<sup>33</sup> Ossia quelle che «[...] in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24» (ex art. 7, comma 1, lett. c).

<sup>34</sup> Che lo schema del modello emergenziale, prefigurato dal d.lgs. n. 1/2018, non si attagli perfettamente alla dinamica sanitaria, è dimostrato anche da fatto che il Dipartimento di protezione civile non ha svolto alcu-

L'unidimensionalità della fonte di pericolo e del bene da proteggere ed il tipo consequenziale di paura distanziano anche dal punto di vista organizzativo i due modelli.

Ad esempio, l'art. 10 del Codice di protezione civile individua come componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 10, comma 1), che, nel nostro caso, serve a ben poco per gli interventi di «soccorso tecnico» (comma 2), rispetto al personale medico e paramedico operante nelle strutture del servizio sanitario nazionale.

Il punto pare ancora più chiaro dall'elencazione del successivo art. 13<sup>35</sup> di tutte le altre componenti del servizio nazionale di protezione civile, nel quale compaiono tutti tranne il personale sanitario, o, ancora, se si tiene conto del fatto che, per l'evento in esame, non è stato convocato il Comitato operativo nazionale della protezione civile, quale primo adempimento a carico del Dipartimento di protezione civile, di fronte alle «... emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo ovvero nella loro imminenza, al fine di assicurare il coordinamento degli interventi delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale» (art. 14, comma 1, d.lgs. n. 1/2018).

La singolarità del caso concreto, inoltre, sarà pure da ostacolo, in prospettiva, all'emanazione dell'altra categoria di ordinanze, ossia quelle relative al graduale recupero della normalità, almeno secondo lo schema normativo indicato dall'art. 26 del Codice di protezione civile, il quale presuppone la possibilità di identificare con certezza il termine ultimo di durata dell'emergenza, al fine di computare a ritroso il termine di 30 giorni di possibile attivazione di tale potere di ordinanza<sup>36</sup>.

---

na programmazione o attività di prevenzione sul tema specifico, secondo quanto prescritto dall'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 1/2018, cit. né che siano state emanate direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri nei termini di cui all'art. 15, d.lgs. n. 1/2018, cit..

<sup>35</sup> Il comma 1 qualifica come «strutture operative nazionali» anche: «a) le Forze armate; b) le Forze di polizia; c) gli enti e istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di protezione civile, anche organizzati come centri di competenza, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche; d) le strutture del Servizio sanitario nazionale; e) il volontariato organizzato di protezione civile iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile, l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; f) il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; g) le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale», mentre, ai sensi del comma 2: «Concorrono, altresì, alle attività di protezione civile gli ordini e i collegi professionali e i rispettivi Consigli nazionali [...] e gli enti, gli istituti e le agenzie nazionali che svolgono funzioni in materia di protezione civile e aziende, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile».

<sup>36</sup> L'articolo, rubricato «Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale», così dispone, al comma 1: «Almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è adottata apposita ordinanza volta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati. Ferma in ogni caso l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle

Come già si accennava, va anche considerato il problema del limite di inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica e del rispetto dei parametri europei<sup>37</sup>, pur nell'ambito di una contabilità speciale<sup>38</sup>, in prima battuta tesa all'individuazione delle «prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione degli interventi più urgenti»<sup>39</sup>.

Nella medesima prospettiva, meccanismi indennitari, come quelli previsti anche sotto il profilo contabile dall'art. 28, avranno possibilità di attuazione (sottoforma di *bonus* o di sgravi fiscali), ma c'è un tema sullo sfondo di un danno gravissimo che difficilmente purtroppo rientrerà nei suddetti ambiti ristoratori: quello per la perdita dei propri cari, connessa al diritto ad una degna sepoltura ed al rito funebre e per la impossibilità di rito funebre<sup>40</sup>.

---

norme dell'Unione europea, in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi nonché per la riduzione di termini analiticamente individuati e disposizioni finalizzate all'eventuale rimodulazione del piano degli interventi nei limiti delle risorse disponibili».

<sup>37</sup> A tal proposito, troveranno applicazione regole di contabilità speciali, sulla falsariga dell'art. 27, nonché strumenti di deflazione del contenzioso, rispetto alla sua prevedibile insorgenza collegata all'aumento delle insolvenze per la recessione economica in atto, quale la ivi contemplata sospensione delle azioni esecutive.

<sup>38</sup> Si pensi al Fondo per le emergenze nazionali, istituito, ai sensi dell'art. 44, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile (comma 1), sul cui conto finanziario, «al termine di ciascun anno, dovranno essere evidenziati, in apposito allegato, gli utilizzi delle risorse finanziarie». In merito, l'art. 24, comma 2 dispone che: «2. A seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, effettuata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni e Province autonome interessate, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, il Consiglio dei ministri individua, con propria deliberazione, le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a), b) e c), e per l'avvio degli interventi più urgenti di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, autorizzando la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44. Ove, in seguito, si verifici, sulla base di apposita rendicontazione, che le risorse destinate alle attività di cui alla lettera a) risultino o siano in procinto di risultare insufficienti, il Consiglio dei ministri, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, individua, con proprie ulteriori deliberazioni, le risorse finanziarie necessarie e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44».

<sup>39</sup> Di cui al successivo art. 25, comma 2, lett. a), ossia in ordine «all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento» e lett. b), ossia in ordine «al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea».

<sup>40</sup> Questo tema, ad esempio, è oggetto di un forte filtro informativo, attingendo a profili intimi della sfera individuale e familiare. Rispetto ad essa la brutale compromissione del momento commemorativo (senza voler entrare nel connesso e delicatissimo tema religioso) ha avuto concretizzazione in provvedimenti, al cui contenuto non è stata data risonanza particolare e di cui si è avuta contezza in termini episodici. Si riporta, l'art. 4, comma 2, o.c.d.p.c., 25 marzo 2020, n. 655, in *protezionecivile.gov.it*, rivolto agli enti locali: «Al fine di superare le criticità dovute al crescente numero di decessi e all'accumulo straordinario di feretri in giacenza contenenti salme di defunti positivi al COVID-19, con la conseguente saturazione dei cimiteri e degli impianti di cremazione, è autorizzata – anche in deroga alle procedure ordinarie previste dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 – la tumulazione nonché l'inumazione del feretro in apposito campo a prato verde dei cimiteri in tutti i casi in cui entro le 48 ore dal decesso non vi sia manifestazione di volontà da parte dei familiari dei defunti in ordine alla sepoltura ovvero non sia possibile dare seguito alla volontà di cremazione del defunto entro tre giorni nel caso in cui risultino saturi gli impianti di cremazione della Provincia».

4. *Dal disallineamento al modello decisorio a formazione progressiva: l'innesto della matrice della paura da responsabilità e i germi della conflittualità amministrativa*

La singolarità e novità della situazione hanno, dunque, comportato la necessità di sperimentare un modello giuridico amministrativo autonomo, imperniato sul distanziamento sociale sull'intero territorio nazionale, quale unica misura adeguata a fronteggiare sia lo specifico tipo di emergenza sanitaria sia la paura conseguente alla mancata o inadeguata reazione istituzionale alla repentina diffusione del *virus*.

Esso è concentrato, conseguentemente, sulla gestione dei suoi effetti, per cui la sua bipartizione in fasi operative (quella del contrasto massimo alla diffusione del *virus*, sintetizzabile nel *lockdown* e quella volta al graduale recupero dell'attività economica in ambito nazionale) appare, in questa prospettiva, una rappresentazione meramente convenzionale di diverse e concatenate modalità di applicazione della stessa regola (quella del distanziamento sociale, ossia – si ripete – l'unica possibile in attesa del vaccino)<sup>41</sup>.

La necessaria duttilità, derivante dalla strutturale variabilità del mezzo di contenimento, è la stessa che ha consentito l'abbandono della prassi di inutili resoconti su vere e proprie missioni da agenti segreti, per scovare il paziente "0" in aree territoriali comunali e regionali (come se il *virus* riconoscesse i confini politici interni).

La creazione giuridica di tale modello corre, a partire dalla fine di febbraio 2020<sup>42</sup>, lungo la dorsale della decretazione d'urgenza, con la progressiva emarginazione del Codice di protezione civile al richiamo sui profili di contabilità speciale.

La sua caratteristica (fermo restando che la sua intelaiatura è ancora *in itinere*, soprattutto con riferimento alla cd. fase 2) è quella di seguire l'andamento del-

---

<sup>41</sup> Tanto ciò è vero che le fasi alterne si possono, purtroppo, reinvertire, in occasione della temuta seconda ondata del *virus* e che il modello amministrativo della paura, sempre collegato al controllo della medesima, fino a che il vaccino non ne debellerà definitivamente la scaturigine non ha come suo obiettivo primario il recupero della dimensione sociale dell'individuo, ma al massimo dell'attività economica e dell'attività sportiva individuale a tutela della salute.

<sup>42</sup> Al momento in cui si scrive, si registrano: d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, conv. con mod. in l. 5 marzo 2020, n. 13 (e quasi del tutto abrogato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19), nel quale sono state inserite le prime limitazioni alla libertà di circolazione limitate a comuni o aree territoriali nelle quali si fosse registrato almeno un caso di positività (dal divieto di spostamento anche tra Comuni, al divieto di frequenza scolastica, all'applicazione della misura di quarantena domiciliare ai soggetti in contatto con il paziente positivo, alla chiusura di esercizi commerciali e così via); cfr. d.l. 2 marzo 2020, n. 9 recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»; d.l. 14 marzo 2020 n. 14, recante «Disposizioni per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19»; d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (cd. Cura Italia), recante «Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»; d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante «misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19».

la diffusione quasi in tempo reale dell'epidemia, o, meglio, delle notizie circolanti in merito, adattando le stesse misure al progressivo aggiornamento del bagaglio di conoscenze sia medico-scientifiche sia economiche sia statistiche.

All'interno del suddetto modello, si è profilata, così, una fattispecie decisoria a formazione progressiva, strutturalmente incline alla confusione, nel sovrapporsi di prescrizioni e disposizioni, peraltro, temporalmente circoscritte.

Essa impone un continuo e significativo sforzo di aggiornamento per lo stesso operatore del diritto, anche solo per comprendere, giorno per giorno, di fronte all'abuso della tecnica di rinvio ad altre fonti ed all'ipertrofia dei testi, quali siano entrate in vigore, quali siano ancora vigenti e quali risultino abrogate (esplicitamente o implicitamente)<sup>43</sup>.

Il problema, però, non sembra dipendere solo dalla rapida evoluzione della situazione ignota, pericolosa ed in continua evoluzione.

Il meccanismo di produzione della regola giuridica è, infatti, fortemente complicato dal quadro di un esasperato pluralismo formale delle fonti e delle competenze amministrative (alcune delle quali create *ad hoc*) che innalza, già solo limitandosi al parziale livello statale, la soglia di incertezza sulla regola medesima.

Chi volesse, infatti, recuperare un quadro completo delle prescrizioni statali sul problema in atto, dovrebbe barcamenarsi tra decreti legge, decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri, ordinanze del Dipartimento di Protezione civile, facente capo ad essa<sup>44</sup>, ordinanze ministeriali provenienti da diversi dicasteri<sup>45</sup>, ordinanze del Commissario straordinario per l'emergenza<sup>46</sup>, senza ricavarne, comunque, pur dopo lo sforzo, l'auspicata sensazione di compiutezza.

<sup>43</sup> Sul sito istituzionale del Governo (al link <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus/13968>), compaiono perfino specchietti di aggiornamento (non sempre in tempo reale) per un minimo orientamento sull'elenco dei vari decreti e ordinanze vigenti, senza, però, l'indicazione sinottica e di facile accessibilità delle prescrizioni generali in atto.

<sup>44</sup> Lo stretto rapporto tra Presidente del Consiglio dei Ministri e Dipartimento della protezione civile è indicato, oggi, nell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 1/2018, a cui la decretazione d'urgenza si è ispirata: «Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, e determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale».

<sup>45</sup> Come il Ministero della Salute, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'Interno, Ministero dell'economia, che si esprimono anche con note e circolari, con tentazioni di velate e pericolose incursioni esterne, che alimentano la confusione applicativa (su cui v. *infra*). Si pensi, a titolo meramente indicativo, alla circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 15350/117(2) Uff.III-Prot. civ. del 31 marzo 2020, in <https://statics.cedседn.it>, che si è precipitata a risolvere in senso restrittivo la *querelle* seguente a richieste di chiarimenti sull'attività motoria consentita al minore accompagnato dal singolo genitore, distinguendo attività motoria dallo jogging e circoscrivendola in prossimità dell'abitazione, ma senza in realtà fugare più di un dubbio interpretativo rispetto alla generica prescrizione di riferimento.

<sup>46</sup> Nominato con d.p.c.m. del 18 marzo 2020. Va aggiunta l'istituzione del comitato tecnico scientifico (art. 2, comma 1, o.c.d.p.c. 3 febbraio 2020, n. 630 citata e di quello di esperti in materia economica e socia-

Si percepisce, in tale frenesia, un'altra componente di paura, di diversa matrice rispetto a quella finora esaminata, ma parimenti influente sulle dinamiche del nostro modello amministrativo: quella dell'assunzione di responsabilità sulle decisioni e sulle loro conseguenze giuridiche, sociali ed economiche.

La burocratizzazione – con l'evitabile diaspora di competenze, certamente non priva di alternativa<sup>47</sup> – ne costituisce la non accattivante rappresentazione ed allontana l'auspicabile obiettivo di semplificazione ed unificazione del potere (compreso quello decisionale).

Lasciandosi spazio all'equivoco interpretativo, al difetto di coordinamento, alla possibile antinomia tra le fonti medesime, certamente si produce l'effetto sedativo di tale insana preoccupazione, a costo, però, della dequotazione della sovranità – che dovrebbe promanare in maniera più solida proprio dal livello centrale di governo – e di un paradossale effetto di rallentamento dei tempi di reazione amministrativa, anche e soprattutto a livello locale.

Il profilo segnalato si aggrava di fronte alle non infrequenti difficoltà di percezione della regola imposta a livello governativo, in ragione del suo tenore letterale, non chiaro o eccessivamente generico su aspetti cruciali della vita quotidiana e su altri fondamentali per la salute individuale, oggetto di continui rimbaldi mediatici.

Una prescrizione astrusa in senso assoluto o anche contraddittoria o irragionevole rispetto agli indirizzi precedenti rischia di produrre l'effetto opposto a quello tranquillizzante, al quale dovrebbe essere, invece, preordinata<sup>48</sup>.

le (art. 1, d.p.c.m. 10 aprile 2020, in *www.governo.it*).

<sup>47</sup> Sulla possibile configurazione di un modello alternativo di tipo accentrato, si rinvia alle osservazioni di S. Cassese nell'intervista di D. Pirone, *Coronavirus, Cassese: «Le Regioni fanno troppe cose e male, il servizio sanitario deve essere nazionale»*, su *ilmessaggero.it*, 3 aprile 2020: «La Costituzione consente già al governo di sostituirsi alle Regioni in casi di pericolo grave per l'incolumità. La legge 833 del 1978 già assegna al ministro della salute il compito di intervenire in caso di epidemie. Quel che è successo in Italia è dovuto solo alla scarsa autorevolezza del governo centrale, la cui debolezza – in questa materia e in questo frangente – è pari soltanto a quella dei governi centrali americano e tedesco (che sono però due Paesi federali, non a struttura regionale). Ed ancora: «La spiegazione è duplice. Primo: da un lato, vi sono presidenti di Regioni che fanno la voce grossa perché hanno una investitura presidenzialistica, diretta, popolare. Dall'altro un governo centrale con una maggioranza precaria e persone con scarsa esperienza (che tuttavia, anche per merito degli eccellenti uomini di scienza che abbiamo, stanno nel complesso tenendo la barra, se si fanno comparazioni con quel che succede nel Regno Unito, negli Stati Uniti, in Brasile). Secondo: i principali protagonisti sono stati i presidenti delle Regioni del Nord, a guida Lega, nei confronti dei quali il governo centrale si è trovato in posizione di minorità, per ragioni che si spiegano con le vicende della politica italiana degli ultimi due anni».

<sup>48</sup> Cfr. S. Cassese, *Coronavirus, il dovere di essere chiari*, in *corriere.it*, 23 marzo 2020 che osserva che il d.p.c.m. 22 marzo 2020 «contiene, nella parte dispositiva, 864 parole e ben dieci rinvii ad altri decreti, leggi, ordinanze, codici, protocolli. A Palazzo Chigi pensano che tutti gli italiani siano dotati di una raccolta normativa completa, incluse le ordinanze? Bernini e Borromini, poi, sarebbero ammirati del barocchismo della costruzione del decreto. È disposto il fermo di tutte le attività, salvo quelle che è consentito proseguire (indicate in un elenco allegato), quelle che sono funzionali ad esse e ai servizi di pubblica utilità ed essenziali (ma queste ultime con qualche eccezione e salvo contrordine del prefetto), quelle di impianti a ciclo di produzione continuo (salvo contrordine del prefetto), quelle aerospaziali e di rilevanza strategica (previa autorizzazione del prefetto). Il prov-

Ciò a maggior ragione, se si tiene ulteriormente in conto che il diritto della paura concede spazio alla delocalizzazione della responsabilità politica a livello centrale, in favore di Regioni e Comuni<sup>49</sup> e, conseguentemente, alla parcellizzazione delle iniziative attuative, anche relative al profilo strettamente sanitario<sup>50</sup>, pur nel proclamato doveroso rispetto della direzione governativa<sup>51</sup>.

È evidente che il difetto di chiarezza comporta problemi applicativi, soprattutto nella pratica e differenziata dislocazione territoriale del problema<sup>52</sup>.

E qui il vero punto cruciale sta nei tempi e nelle concrete modalità di attuazione delle progressive misure restrittive ed ampliative adottate nei suddetti decreti legge – variamente incidenti sulla libertà di circolazione e, più in generale, sulla libertà personale – affidate, in prima battuta, a singoli d.p.c.m.<sup>53</sup>, a livello nazio-

---

vedimento, infine, consente di allargare o restringere l'elenco delle attività sospese, con decreto del ministro dello Sviluppo economico, d'intesa con quello dell'Economia, e contiene una clausola finale secondo la quale resta consentita ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza (chi le individua?)».

<sup>49</sup> L'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 1/2018 considera Stato, Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali componenti del Servizio nazionale, «secondo i rispettivi ordinamenti e competenze». Il successivo art. 6, comma 1, attribuisce a Sindaci e Presidenti delle Regioni «le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni».

<sup>50</sup> Dalla politica dei tamponi a quella delle zone rosse in ambito intraregionale, per fare qualche esempio.

<sup>51</sup> In particolare, il d.l. n. 19/2020, ha gerarchizzato il potere regolamentare, accentrando quello statale, soprattutto per le misure riguardanti l'esercizio dei diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti (libertà personale, istruzione, lavoro e salute tra tutti), a tutela unitaria dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), pur consentendo specifici interventi in ambito regionale e comunale.

L'art. 3 definisce, al comma 1, il rapporto tra i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e le ordinanze regionali, per adottare misure urgenti in materia di contrasto e contenimento dell'epidemia in atto, nel senso che le seconde hanno effetto, nelle more dell'adozione dei d.p.c.m. e fino ad essi e solo per specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario in tutto o in parte del territorio della regione o dei comuni interessati ed esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza. Mentre al comma 2, riprendendo l'art. 35, d.l. n. 9/2020, viene sancita l'inefficacia *ex lege* delle ordinanze contingibili ed urgenti comunali contrastanti con le misure nazionali o eccedenti i limiti oggettivi di cui al comma 1 appena citato.

<sup>52</sup> Si pensi, ad esempio, al delicato tema dell'attività motoria, della distinzione dall'attività sportiva e delle modalità per rendere effettivi i controlli locali, per esempio della polizia municipale, sul superamento della distanza massima, in metri lineari, dalla propria abitazione.

<sup>53</sup> L'art. 3, d.l. n. 6/2020, ora abrogato, aveva previsto che alla previsione generale delle misure contenitive, segua la loro adozione specifica, «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonchè i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale». Sulla stessa linea, l'art. 2, d.l. 19/2020 ha confermato la suddetta fonte amministrativa, sempre previa consultazione, a seconda, dei Presidenti delle regioni interessate o della Conferenza delle regioni e delle province autonome, riservandosi a tali due organi anche un potere di proposta.

nale, rispetto ai quali si muovono, a livello di dislocazione territoriale, a cerchi concentrici, le ordinanze regionali<sup>54</sup> e comunali<sup>55</sup>.

Non si vuole, né si può certamente, in questa sede, entrare nello specifico delle molteplici occasioni di confronto/scontro istituzionale, particolarmente seguite dall'opinione pubblica, ma non ci si può certamente esimere dal trarne il significato critico complessivo.

La necessaria applicazione a livello locale dei parametri costituzionali della differenziazione e della adeguatezza<sup>56</sup> costituisce, ad avviso di chi scrive, saldo punto di ispirazione di tutte le iniziative regionali e locali che, rispetto all'impostazione governativa, si sono dimostrate più restrittive, in considerazione della diversificata progressione del *virus*, non solo in ambiti territoriali più aggrediti, ma anche per quelli, in cui, in ragione della diversa potenzialità di tenuta del sistema sanitario, numeri ben più bassi di quelli purtroppo registrati potrebbero causare comunque un tracollo.

Si è creata, così, la non favorevole occasione di antagonismo tra potere centrale e potere locale, nell'ambito del quale il primo si pone quale depositario di un garantismo formale, ma sostanzialmente recessivo, agli occhi della collettività

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 1, Codice protezione civile: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative ed amministrative, disciplinano l'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, assicurando lo svolgimento delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2...». Il comma 3 dispone che: «Le Regioni, sulla base dei criteri generali fissati ai sensi dell'articolo 18, comma 4, favoriscono l'individuazione del livello ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile a livello territoriale comunale...».

<sup>55</sup> L'art. 12 Codice di protezione civile indica le attribuzioni attuative delle attività di protezione civile in capo ai Comuni ed, in particolare, i commi 5 e 6 così dispongono: «Il Sindaco, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, per finalità di protezione civile è responsabile, altresì:

a) dell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile costituita ai sensi di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b);

b) dello svolgimento, a cura del Comune, dell'attività di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo;

c) del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari e dà attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, assicurando il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) o c)».

«Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune o di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di cui all'articolo 18, il Sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture operative regionali alla Regione e di forze e strutture operative nazionali al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli della Regione; a tali fini, il Sindaco assicura il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza, curando altresì l'attività di informazione alla popolazione».

<sup>56</sup> Nell'ambito di una specifica versione della sussidiarietà collegata all'andamento epidemiologico, di cui si è fatto cenno nel paragrafo sui principi.

amministrata, rispetto all'argomento della giusta causa del *trend* di maggior rigore (per la cd. fase 1), quale più fedele decodificazione locale dei bisogni (anche quelli sanitari e non solo<sup>57</sup>), su base regionale e perfino comunale.

La conflittualità istituzionale è, poi, alimentata dalla difficoltà tecnica di circoscrivere territorialmente sia le prescrizioni regionali e locali sia i relativi controlli di attuazione, per la semplice ragione che, incidendo comunque sulla circolazione di persone e cose sul territorio nazionale, finiscono per toccare direttamente o indirettamente ambiti extraterritoriali.

Il segnalato antagonismo si gioca, allora, sul campo del vizio di competenza, ossia su quel campo designato impropriamente dal livello centrale, nella indicata logica di deresponsabilizzazione.

Per questa ragione, esso è ancora più disfunzionale, ben oltre l'immediato messaggio di dispersione della sovranità.

Infatti, il piano formale di scontro, quello dell'incompetenza appunto, rischia la prostrazione del buon andamento, laddove, ad esempio, le iniziative deliberate da autorità incompetente, abbiano un contenuto sostanziale improntato all'efficienza, efficacia ed economicità del modello della paura, nella sua necessaria fase applicativa ed operativa, e vengano poste nel nulla, senza nemmeno potersi dare adito all'innescò di un dialettico circuito virtuoso e collaborativo che ispiri l'autorità competente.

In nome di tale meccanismo giuridico, opposto al contenimento della paura ed alla trasmissione di una elementare e non retorica idea unitaria, il Governo ha recentemente rispolverato il suo potere straordinario di annullamento ex art. 138 T.U.E.L.

In particolare, è accaduto che, con ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50 T.U.E.L. n. 105 del 5 aprile 2020, con efficacia dall'8 al 13 aprile 2020, e con riserva di proroga, il Sindaco di Messina aveva attivato un sistema di prenotazione *online* ai fini di attraversamento dello Stretto di Messina, a cui era connessa la realizzazione di una banca dati «finalizzata alla verifica delle condizioni per l'attraversamento dello Stretto».

L'iniziativa urgente, oggetto del suddetto annullamento straordinario, dipendeva dalla percezione di un momento significativo di sostanziale disapplicazione delle disposizioni governative e regionali vigenti che regolavano proprio

---

<sup>57</sup> Anche per i bisogni economici, l'ente locale si fa interprete dei bisogni della propria comunità, come è accaduto nelle amministrazioni comunali che hanno correttamente rilevato la discrasia tra la proclamazione governativa dell'erogazione dei contributi e la loro materiale indisponibilità ai fini della concreta erogazione su base territoriale.

il transito in Sicilia (D.M. Ministero Salute 16 marzo 2020, n. 118 e 17 marzo 2020, n. 120 s.m.i. e d.p.c.m. 22 marzo 2020)<sup>58</sup>.

Nel caso di specie, il Comune di Messina aveva, da giorni, sollevato il problema, dandone evidenza mediatica ed ottenendo da una importante ditta specializzata di San Francisco, a titolo gratuito e nello spazio di pochi giorni, la disponibilità di un programma (*data base*) che consentisse la registrazione dei transiti sullo Stretto, distinguendo tra pendolari e non, e Forze dell'Ordine per motivi di servizio, ai fini della regolamentazione (efficiente) dei controlli sul transito, per evitare l'aumento della diffusione del *virus* per via interumana<sup>59</sup>.

5. *Il problema dell'effettività del modello amministrativo della paura nel contrasto alla pandemia e il tema del piano di confronto istituzionale, come spunto dal caso limite dell'attraversamento dello Stretto di Messina. Prime conclusioni, anche in prospettiva, sul nostro modello in continua evoluzione*

Il punto, ad avviso di chi scrive, non è la correttezza o meno della rilevazione di incompetenza, né l'inefficacia della suddetta ordinanza comunale, delineate dal propedeutico parere del Consiglio di Stato<sup>60</sup>, sul quale si è fondato l'annullamento governativo, ma la ragione dell'emanazione di un'ordinanza comunale

<sup>58</sup> In particolare, dopo l'esplicitazione dell'obbligo di motivazione delle ragioni della traversata dello Stretto (decreto Ministero Salute di concerto con Ministero delle infrastrutture e trasporti, 16 marzo 2020, n. 118), l'art. 2 del decreto 17 marzo 2020, n. 120 del Ministro della salute, emanato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, come modificato con successivo decreto 18 marzo 2020, n. 122 (e prorogato con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 28 marzo 2020), con specifico riferimento all'attraversamento dello Stretto di Messina, ha disposto la sospensione del trasporto marittimo dei viaggiatori da e verso la Sicilia, la prosecuzione del solo trasporto delle merci, prevedendo, solo 4 corse giornaliere A/R dalle ore 6 alle 21, esclusivamente per gli appartenenti alle forze dell'ordine e alle forze armate, gli operatori sanitari pubblici e privati, i lavoratori pendolari o per chi comprovò esigenze di lavoro, gravi motivi di salute e situazioni di necessità, con autocertificazioni da esibire agli organi accertatori. La suddetta disciplina speciale è integrata dal successivo d.p.c.m. 22 marzo 2020, il cui art. 1, comma 1, lettera b) ha vietato qualunque trasferimento o spostamento, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente ci si trovi, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute.

<sup>59</sup> L'ordinanza in questione imponeva ai viaggiatori (pedoni e conduttori di veicoli) che volessero attraversare lo Stretto di Messina, in entrata o in uscita dal territorio comunale, di registrarsi nel sistema *on-line*, disponibile sul sito dell'ente, almeno 48 ore prima della partenza, inserendo i propri dati identificativi, il Comune di provenienza e quello di destinazione, e le ragioni del trasferimento. L'attraversamento era condizionato al rilascio di nulla osta (*una tantum* per i pendolari), ad esclusione dei mezzi di soccorso e delle Forze dell'Ordine e di Polizia per motivi di servizio.

<sup>60</sup> Cons. St., Sez. cons. I, 7 aprile 2020 n. 735, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha pure rilevato la violazione dei limiti oggettivi dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 19/2020 sia per (8.4) l'«incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale (quali il transito e lo stesso trasporto di merci sullo stretto di Messina)», sia per la mancata motivazione delle «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso» che sole avrebbero potuto legittimare l'emanazione dell'ordinanza.

provocatoria, probabilmente permeata dell'aprioristica consapevolezza del *deficit* di competenza.

L'opzione del motivo propagandistico<sup>61</sup> è bilanciata da un dato oggettivo, ossia che proprio le misure contenitive ministeriali e governative sul transito regimentato dello Stretto, non erano di fatto compiutamente osservate, né vi era la percezione collettiva di adeguati controlli, meritevoli di potenziamento in un punto così strategico; mentre l'iniziativa comunale si muoveva nella direzione della concreta attuazione delle medesime prescrizioni violate.

Il Comune, nell'ambito del controllo degli sbarchi sul proprio territorio, aveva lamentato (contestando le dichiarazioni ministeriali sul punto) la sostanziale disapplicazione delle misure contenitive della diffusione epidemiologica<sup>62</sup>, ovviamente non con riferimento alla restrizione del numero delle corse giornaliera, ma riguardo ai passeggeri non pendolari e non appartenenti alle Forze dell'Ordine, che non erano in condizione di dichiarare alcuno specifico stato di necessità legittimante lo spostamento<sup>63</sup>.

E si era, con le proprie censurate modalità, attivato contro, cioè, quel concreto pericolo di diffusione, recentemente segnalato pure dal Consiglio di Stato,

---

timarne l'adozione, «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».

Viene anche evidenziata la violazione dell'art. 3 Cost. nell'imposizione al viaggiatore lungo lo Stretto della dichiarazione di aver previamente informato il Comune di destinazione. Non è di interesse, in questa sede, argomentare sulla piena logicità di ogni passaggio argomentativo del Consiglio di Stato. Qui può rilevarsi, però, che esso non ha tenuto conto del fatto che il Comune di Messina aveva integrato l'ordinanza oggetto di annullamento con altra nella quale considerava equipollente al nulla osta, la semplice comunicazione del viaggiatore nelle 48 ore precedenti.

<sup>61</sup> Sulla quale non interessa, in questa sede, minimamente indugiare, né formulare alcun tipo di giudizio, prendendosene, anzi, espressamente le distanze.

<sup>62</sup> In particolare, gli organi di stampa hanno registrato un esodo verso la Sicilia nel mese di marzo 2020, contestato a livello governativo, che ha avuto particolare risonanza con riferimento alla notte del 22 marzo 2020, coinvolgente in maniera massiccia il traghettamento sullo Stretto, evidenziato dalle doglianze e dagli ammonimenti ad un maggior controllo sull'applicazione delle misure restrittive sulla circolazione sia del Comune di Messina che della Regione Siciliana: *Esodo da coronavirus per la Sicilia, rientri in calo: in 550 sul traghetto per Messina*, in *messina.gazzettadelsud.it*, 23 marzo 2020; *Coronavirus, in migliaia sfidano il decreto. Assalto ai traghetti per la Sicilia*, in *iltempo.it*, 23 marzo 2020; *Coronavirus, nuovi arrivi in Sicilia: a Messina fiume di auto sbarcate dalla Calabria*, in *messina.gds.it*, 23 marzo 2020; *Coronavirus, centinaia di auto dal Nord alla Sicilia: «code ai traghetti»*. *Rabbia sui social*, in *ilmattino.it*, 23 marzo 2020; R. Marceca e C. Reale, *Coronavirus, polemica per gli arrivi sullo Stretto. Il Viminale smentisce Musumeci*, in *palermo.repubblica.it*, 23 marzo 2020; F. Albanese, *Coronavirus, assalto ai traghetti per la Sicilia. Musumeci: «Il governo li fermi, non siamo carne dal macello»*, in *ilsecoloxix.it*, 23 marzo 2020; R. Lo Verso, *La Sicilia è chiusa, anzi no. Chi controlla chi sullo Stretto di Messina*, in *ilfiglio.it*, 23 marzo 2020; M. Mento, *Coronavirus, a nuovo decreto corrisponde un nuovo esodo: italiani ancora in fuga verso la Sicilia*, in *newnotizie.it*, 23 marzo 2020.

<sup>63</sup> Famoso il caso della vecchia *Renault* di artisti di strada provenienti dalla Francia che aveva percorso tutta la Penisola, per essere bloccata in Sicilia.

in sede cautelare<sup>64</sup>, generato da singole iniziative difformi alle prescrizioni nazionali eccezionali.

L'episodio eclatante è servito a denotare un aspetto fondamentale ed indefettibile del modello del diritto della paura: il suo tasso di effettività (compreso quello di neutralizzazione del sentimento in esame nella popolazione) non dipende dalla semplice produzione della regola (che rappresenta la forma dell'impegno istituzionale), ma dal suo livello di applicazione spontanea o coatta (che rappresenta la sostanza dell'impegno istituzionale).

L'epidemia in atto ammonisce a mettere da parte il prima possibile una burocratizzazione eccessiva (sempre nel doveroso rispetto delle istanze unitarie), per evitare, da un lato, che l'unica sede di dialogo istituzionale tra i componenti del servizio di protezione civile (nel caso di specie, Stato e Comune) sia quella paradossale del conflitto amministrativo o giurisdizionale sulle ordinanze contingibili ed urgenti<sup>65</sup> (formalmente evitato per le ordinanze regionali dall'art. 3, comma 2, d.l. n. 19/2020 cit.) e, dall'altro, che si trascuri il fondamentale momento applicativo (nucleo identificativo del diritto amministrativo), per il quale è imprescindibile l'adeguata verifica del tasso e delle modalità di garanzia di osservanza concreta della prescrizione (oltre che la percezione collettiva della stessa).

Com'è noto, il criterio primario di misurazione dell'effettività del rispetto delle restrizioni è finora affidato a meccanismi autodichiarativi, con la previsione di sanzioni amministrative e penali in caso di mancata corrispondenza delle ragioni della circolazione, rispetto alle eccezioni via via licenziate.

La sua gravidanza – che ne è, allo stesso tempo, il limite – è affidata, dunque, all'autoresponsabilità del cittadino ed ai controlli sul territorio.

Più alto è il livello di autoresponsabilità (sanitaria), collegato anche alla paura connessa alle informazioni diffuse sul livello di avanzamento della malattia, e meno importante sarà occuparsi di rafforzare i meccanismi sanzionatori, la cui strutturale inadeguatezza è rilevabile in maniera direttamente proporzionale al livello di circolazione sul territorio nazionale.

---

<sup>64</sup> Cons. St., Sez. III, decr. pres. 30 marzo 2020, n. 1553: «per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona – dal libero movimento, al lavoro, alla privacy – in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo».

<sup>65</sup> Al suddetto rischio, si aggiunge quello della disparità di trattamento delle ordinanze comunali, più difficilmente controllabili in ragione del loro numero, in relazione all'utilizzo dello strumento dell'annullamento straordinario. A tal proposito, il Comune di Messina ha rilevato nella memoria inviata al Supremo organo consultivo (in *strettoweb.com*, 9 aprile 2020) che il meccanismo autorizzativo era stato già previsto, a livello comunale, per l'accesso all'isola di Capri (ord. Com. 5 aprile 2020, n. 18, in *cittadicapri.it*), senza alcun intervento governativo sul punto.

A questo profilo, evidentemente non esente da problematicità, in punto di effettività del sistema, in assenza di una proattiva modalità di segnalazione dell'inadeguatezza, se ne aggiunge un altro che potremmo riassumere nella tendenza all'enfatizzazione del momento di produzione della regola giuridica, rispetto alla verifica della sua funzionalità.

In poche parole, per quanto una prescrizione possa apparire rigorosa ed eccezionale in astratto, ha facilità a trasformarsi in un mero proclama, se la sua articolazione renda, ad esempio, impossibile o tecnicamente difficoltosa la verifica della sua esecuzione.

Come si è detto, il livello di affidamento del cittadino nello Stato e nelle istituzioni e, dunque, il riconoscimento della sovranità dipende, in maniera determinante, dal sentore dell'efficacia del monitoraggio degli spostamenti sul territorio locale.

Va anche segnalato, in un sistema di formale accentramento, il rischio di ritenere tutte le ordinanze comunali "carta straccia"<sup>66</sup>, creandosi una sorta di presunzione assoluta di incompetenza, con un sostanziale effetto di delegittimazione di una componente fondamentale del servizio di protezione civile, considerando unico punto di riferimento solo le ordinanze regionali, le quali sono esentate dal divieto di cui all'art. 3, comma 2, d.l. n. 19/2020<sup>67</sup>.

Altro aspetto collegato alla prospettata istanza di potenziamento di un aperto confronto dialettico tra le suddette istituzioni (come in futuro, tra altre) è, come si diceva, che lo scontro meramente formale può produrre l'effetto di non

<sup>66</sup> Sul punto, provengono segnali confortanti, anche in ordine alla certezza del diritto ed alla stabilità dei rapporti istituzionali, da T.A.R. Sardegna, decr. pres. 7 aprile 2020, n. 122, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha respinto l'istanza cautelare avverso un'ordinanza comunale contingibile ed urgente.

<sup>67</sup> Restando al tema del trasporto marittimo, la Regione Sardegna, con ordinanza del 14 marzo 2020, n. 9, in [regione.sardegna.it](http://regione.sardegna.it), non annullata, all'art. 1 ha così disposto: «Il traffico passeggeri su linee marittime da e per la Sardegna è sospeso fino al 25 marzo 2020. È fatta salva, esclusivamente per dimostrate ed improrogabili esigenze, la possibilità di richiedere autorizzazione all'imbarco nei casi previsti dall'art. 1, primo comma, lett. a del d.p.c.m. 8 marzo 2020, ovvero: a) comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità; b) spostamenti per motivi di salute; c) rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Tutti i soggetti che rientrano nelle fattispecie di cui al precedente comma e intendono imbarcarsi sulle navi in linea tra la Sardegna ed i porti della Penisola e viceversa nel periodo di vigenza del d.m. n. 117 del 14 marzo 2020 sono tenuti a presentare richiesta di autorizzazione preventiva con almeno 48 ore di anticipo sulla prevista partenza secondo il modello allegato alla presente ordinanza sotto la lettera A, da compilare ed inviare per via telematica, in conformità a quanto indicato nella sezione «Nuovo Coronavirus» della homepage del sito istituzionale della Regione Sardegna ([www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it)), unitamente all'autocertificazione attestante la propria personale condizione. Il Presidente della Regione, anche in qualità di Autorità sanitaria regionale, si avvale di un'apposita struttura presso la Direzione Generale della Protezione Civile per l'istruttoria delle domande ed il rilascio delle autorizzazioni, che verranno comunicate esclusivamente all'indirizzo di posta elettronica del richiedente entro 12 ore dalla partenza. Il passeggero dovrà presentare copia dell'autorizzazione rilasciata unitamente alla carta d'imbarco ed a un documento d'identità in corso di validità. La compagnia di navigazione con l'ausilio degli addetti a ciò preposti dalla Regione anche in collaborazione con l'Autorità di Sistema Portuale del mare di Sardegna e – nell'ambito del servizio istituzionalmente reso – dalle forze dell'ordine ivi presenti, verifica preliminarmente all'imbarco il possesso delle autorizzazioni».

prendere in considerazione gli aspetti positivi e, diremmo, propositivi della specifica iniziativa dell'ente locale o dell'autonomia territoriale di turno.

In proposito, non è, infatti, trascurabile la maggiore probabilità che un eventuale basso tasso di attuazione sia di più immediato riscontro a livello comunale e, successivamente, a livello regionale, (con la naturale inclinazione a trasformarsi in motivo di scontro)<sup>68</sup>.

Nel caso di specie, il Comune aveva ideato un meccanismo di rilevazione di flussi anomali sullo Stretto di Messina, per quanto formalmente discriminatorio, meritevole quantomeno di considerazione, vista la banalità dell'adempimento propedeutico richiesto e vista la gestibilità dei profili di tutela della riservatezza<sup>69</sup>.

Ed, in effetti, con ordinanza contingibile ed urgente del 18 aprile 2020, n. 17<sup>70</sup> la Regione Sicilia ha avallato l'iniziativa, inserendo il meccanismo autorizzatorio per l'attraversamento dello Stretto di Messina, per i lavoratori pendolari (art. 12, comma 2)<sup>71</sup>.

La considerazione, peraltro, non può essere limitata alla stabilità dei rapporti istituzionali, visto che la notizia della conflittualità amministrativa ha sovente ricadute nella collettività, in ordine alla percezione della derogabilità della regola posta (soprattutto se restrittiva), proporzionale al decadimento del senso di sovranità.

---

<sup>68</sup> Nonostante l'astratta sussumibilità del composito quadro normativo nella "statalizzazione" del potere decisorio, nel suo concreto dispiegarsi allarmistico, ogni strategia multilivello reca con sé i germi della conflittualità, come, in effetti, le più recenti vicende testimoniano: dal tema della chiusura preventiva delle scuole, alla delimitazione regionale delle zone rosse, alla pratica dello sport o dell'attività motoria.

<sup>69</sup> Anche in considerazione della detta ordinanza integrativa, con la quale il Comune di Messina aveva equiparato il semplice invio della dichiarazione richiesta al nulla osta, potrebbero recuperarsi tutti i presupposti di compatibilità con il sistema dell'autodichiarazione, contenente dati personali sia in ambito nazionale (art. 1, d.p.c.m. 8 marzo 2020 e lo stesso D.M. n. 118/2020 cit.) sia in ambito regionale (ord. 8 marzo 2020 n. 3 e 20 marzo 2020, n. 7) per chi fa ingresso in Sicilia.

<sup>70</sup> In *pti.regionesicilia.it*.

<sup>71</sup> Di seguito si riportano i commi 1, 2, 3 e 4 del suddetto art. 12: «Gli spostamenti dei passeggeri via mare da Messina per Villa San Giovanni e Reggio Calabria e viceversa sono disciplinati dai provvedimenti adottati dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, tenuto conto dell'andamento epidemiologico nell'Isola.

I lavoratori pendolari che attraversano lo Stretto di Messina devono compilare il modello di cui all'allegato 1 alla presente ordinanza e trasmetterlo al Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza della Regione Siciliana, a mezzo mail al seguente indirizzo: [lavoratoripendolari@protezionecivilesicilia.it](mailto:lavoratoripendolari@protezionecivilesicilia.it). Entro le 24 ore successive all'invio della dichiarazione, il modello verrà restituito alla mail di provenienza con il "visto" di autorizzazione. Esso dovrà essere esibito all'atto dell'imbarco al personale addetto al controllo. Copia di ciascuna dichiarazione verrà inoltrata alla Prefettura di Messina ed al Comune di residenza del richiedente.

Le dichiarazioni di cui al comma che precede dovranno pervenire al Dipartimento di Protezione Civile a partire dal giorno 20 aprile 2020. I relativi controlli saranno previsti dalla prima corsa del giorno 22 aprile 2020.

Il Coordinatore dell'Unità di Crisi Sanitaria Metropolitana di Messina, di concerto con l'ASP territorialmente competente, prosegue con le attività di controllo sanitario agli approdi della Rada San Francesco, della Stazione Marittima e di Tremestieri, nel medesimo Comune».

Non a caso, subito dopo l'annullamento straordinario governativo, si sono registrati alcuni interventi in sede cautelare del T.A.R. Palermo<sup>72</sup> che ha rigettato impugnative proposte da singoli cittadini di ordinanze regionali restrittive della libertà di circolazione, alzandosi dunque il tiro sulla portata territoriale delle misure (ed amplificandosi la platea dei legittimati attivi), sulla scorta di applicazioni estensive delle disposizioni governative (d.p.c.m. 10 aprile 2020), fondate proprio sul richiamo testuale del citato parere del Consiglio di Stato<sup>73</sup>.

Anche l'innesco di tale tipologia di contenzioso è indicativo, ai fini per i quali si scrive, dell'esigenza di un'urgente registrazione di alcuni aspetti organizzativi, al fine di rimuovere proprio le occasioni di conflitto interistituzionale, magari trasponendole in una sede istruttoria e collaborativa tra tutti i componenti del servizio di protezione civile, per evitare il tasso di contestazione della regola si estenda, per effetto di confusione, dalle istituzioni ai cittadini<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. T.A.R. Palermo, decr. pres. 17 aprile 2020, n. 458, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha rigettato l'istanza cautelare di una coppia di genitori che, in nome appunto dei principi enucleati nel parere del Consiglio di Stato sopra citato, impugnando l'ordinanza della Regione siciliana dell'11 aprile 2020, n. 16 – reiterativa del divieto di ogni attività motoria anche all'aperto, compresa quella dei minori accompagnati dai genitori, impedendo loro anche la breve passeggiata giornaliera nei pressi dell'abitazione, invece permessa per gli animali domestici – prospettavano il danno grave ed irreparabile in relazione al corretto sviluppo psico fisico del minore.

A tal fine se ne assumeva la discriminarietà a danno dei residenti in Sicilia, visto il contrasto con l'art. 1, comma 1, lett. f), d.p.c.m. 10 aprile 2020 che consente l'accompagnamento del minore per una breve passeggiata (attività motoria) nei pressi dell'abitazione e mantenendo la distanza di un metro, e finanche la violazione proprio dell'art. 3, comma 2, d.l. 19/2020.

Il T.A.R. Palermo, dopo aver rimarcato che il suddetto comma 2 pone il divieto ai Sindaci e non ai Presidenti delle Regioni, nel rigettare il ricorso ha precisato che: «...comunque, gli aspetti di massima prudenza sanitaria e prevenzione epidemiologica che sono sottesi alle ordinanze impugnate (entro cui si inscrivono i divieti e i limiti di libera circolazione cui fa riferimento parte ricorrente), appaiono prevalenti rispetto agli interessi ed alla posizione giuridica dei ricorrenti, essendo, i predetti aspetti, correlati sia alla ormai conclamata e progressiva situazione di emergenza epidemiologica, sia all'esigenza di scoraggiare a priori, specificamente nella realtà siciliana possibili espedienti e comportamenti elusivi della quarantena generalizzata imposta direttamente dal decreto legge prima citato».

Cfr., pure, negli esatti termini T.A.R. Palermo, decr. pres. 10 aprile 2020, n. 456, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) che ha rigettato l'impugnativa di due ordinanze regionali (3 aprile 2020, n. 14 e 8 aprile 2020, n. 15) che vietavano gli spostamenti interregionali, impostata sul medesimo richiamo al citato parere del Consiglio di Stato. Nel caso di specie, il periculum era individuato nell'esigenza di spostamento dalla Sicilia alla Campania (Regione di origine), attraverso lo Stretto di Messina ed in quella di attività motoria per la salute.

<sup>73</sup> Questi i passaggi del parere richiamati dal ricorrente e riportati nel decreto presidenziale del T.A.R. Palermo n. 458/2020 cit.: «La *ratio* sottesa all'emanazione del d.l. e all'art 3 citato ... di assicurare una «gestione unitaria» delle misure da adottare, con particolare riferimento alle prescrizioni che incidono su diritti di rango costituzionale, accentrandosi il potere di intervento in ambito statale in una prospettiva di emergenza di carattere nazionale «per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui si limitano le libertà costituzionali» (Consiglio di Stato sez. I, adunanza di sezione del 07.04.2020); «... come sia *in re ipsa* l'urgenza di provvedere alla tempestiva rimozione dall'ordinamento giuridico delle misure regionali o sindacali illegittime, allorché nei casi di emergenza nazionale si comprimano ulteriormente le libertà costituzionali, e dovendo necessariamente e urgentemente essere rimosse ... quanto meno per esigenze di chiarezza e univocità dei precetti cui i cittadini devono attenersi (punto 9, parere Consiglio di Stato citato)».

<sup>74</sup> L'effetto a cascata è destabilizzante per la sovranità e crea incertezza giuridica.

Il modello amministrativo della paura è allo stato un *work in progress* con dei profili strutturali, però, già ben delineati.

In tale prospettiva, la paura di tipo sanitario ha riempito (e riempirà) di nuovo significato i principi di sussidiarietà (non solo in senso verticale), di legalità e di buon andamento, in favore delle autonomie territoriali.

Nella fase di abbattimento frontale del versante economico della paura, la centralizzazione sarà forse ancora più spiccata sia nell'individuazione delle iniziative, sia soprattutto nell'individuazione delle risorse adeguate a fronteggiare la recessione, in considerazione della doverosa interlocuzione sovranazionale europea ed, in prospettiva (della quale non si parla affatto) internazionale<sup>75</sup>: ma anche per essa sarà importante la verifica del livello di attuazione delle misure che saranno adottate.

Entrambe le componenti della paura costituiscono contenuto necessario del farraginoso, quanto rapido processo decisionale e tra loro vanno combinate in maniera più o meno esplicita.

Certamente per debellare anche i germi della conflittualità, andrà valorizzato l'apporto territoriale non solo meramente attuativo, ma anche valutativo del livello di applicazione delle regole a livello regionale e comunale.

Esso servirà a scongiurare un altro pericolo collegato alla paura, ossia la sua degenerazione in fobia irrazionale ed incontrollabile, rispetto al reale andamento delle cose.

Il modello ha ampi margini di miglioramento: del resto, la prima valutazione ponderativa operata e la conseguente risposta, che *ex post* è stata inadeguata<sup>76</sup>, come quella di altri Paesi, anche se non di tutti<sup>77</sup>, era di un'amministrazione che pur dando atto della possibile ingravescenza di una situazione di rischio, ragionava in termini "ordinari", attenta, in particolar modo, al principio di equilibrio di bilancio, imposto dall'Europa nel nostro quadro istituzionale, ed ancora intenta a recuperare gli effetti devastanti della crisi economica globale del 2008, senza aumentare il *gap* negativo con gli altri Paesi membri ed a livello globale.

---

<sup>75</sup> Al livello locale, toccherà, probabilmente, segnalare eventuali disfunzioni pratiche come le mancate erogazioni di fondi per la ripresa economica.

<sup>76</sup> Anche in considerazione di studi scientifici che anticipano la circolazione del *virus* in Italia, già a partire dal 25 gennaio 2020. Così, G. Zehender, *Caratterizzazione genomica e analisi filogenetica della Sars-COV-2 in Italia*, in [www.medrxiv.org](http://www.medrxiv.org), 15 marzo 2020.

<sup>77</sup> La Grecia, ad esempio, ha imposto il distanziamento sociale anticipato giorni prima di registrare il primo decesso, e si trova in una situazione ben diversa da quella italiana, pur non disponendo di floride casse e di un'organizzazione sanitaria sofisticata. Cfr. A. Nicastro, *Coronavirus, perché la Grecia ha così pochi morti e contagi?*, in [corriere.it](http://corriere.it), 8 aprile 2020.

E in tale prospettiva, l'evoluzione di tale modello amministrativo potrebbe orientarsi sviluppo sostenibile come clausola generale di solidarietà con le generazioni future<sup>78</sup> (anzi, soprattutto con la generazione prossima).

Vi è, infine, un ulteriore profilo sullo sfondo a monito del predominio della natura sull'uomo e non dell'incontrario: ossia la reviviscenza futura dei focolai.

Essa non dovrebbe far perdere di vista che il binomio salute/economica non include due poli opposti, ma due elementi che vanno nella stessa direzione, non potendosi configurare una ripresa economica senza il recupero del livello di salute generale della popolazione e viceversa<sup>79</sup>.

Nella costruzione di un modello pure in prospettiva *de iure condendo*, una riflessione merita, anche il concetto di imponderabilità (a cui abbiamo legato il *leitmotiv* della paura) che forse è meno assoluta di quanto sembri, nel senso che la pandemia, come evento, potrebbe assumere una certa ciclicità storica<sup>80</sup>, rispetto alla quale non può più escludersi che il diritto amministrativo immagini un meccanismo di pianificazione operativa<sup>81</sup>, con le conseguenze giuridico-economiche che ne deriverebbero o che ne dovrebbero derivare.

Italo Calvino apre la sua meravigliosa raccolta di fiabe italiane con la favola di Giovannin senza paura, che narra la storia di un giovane, tanto impavido da superare i più terrificanti spettri dell'immaginario collettivo ed arricchirsi a dismisura, finché non muore, voltandosi, spaventato dalla sua stessa ombra, a cui, evidentemente, fino a quel momento non aveva prestato la minima attenzione. Il messaggio è potente ed intuibile e lo si affida alla prefazione dello stesso Autore: «Ed è che io credo in questo: le fiabe sono vere. Sono, prese tutte insieme, nella loro sempre ripetuta e sempre varia casistica di vicende umane, una spiegazione generale della vita [...] Ed in questo sommario disegno tutto: la drastica divisione dei viventi in re e poveri, ma la loro parità sostanziale; [...] la comune sorte di soggiacere ad incantesimi, cioè d'essere determinato da forze complesse e sco-

<sup>78</sup> Così F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2000, 13 ss., spec. 40-41.

<sup>79</sup> Facile indugiare in un meccanismo da *sliding doors* e con il senno di poi le considerazioni hanno un altro tenore: se l'Italia avesse bloccato non solo i voli diretti, ma anche quelli con scalo da e per la Cina, prima della certa diffusione del *virus* nel nostro territorio? Se, volendo fare un altro esempio paradossale, l'Italia avesse sospeso i trasporti interni a livello nazionale per due settimane (ad esclusione di chi dovesse sottoporsi ad indifferibili trattamenti sanitari)? Se, invece di proporre aperitivi e cene nei locali pubblici, fosse stata disposta subito la quarantena domiciliare?

<sup>80</sup> M.T. Osterholm, *Preparing for the next pandemic*, in *The New England Journal of medicine*, 2005, 1839 ss., anche in *nejm.org*, quindici anni fa ha teorizzato la ciclicità di eventi pandemici e la necessità di predisposizione di adeguati strumenti di pianificazione sanitaria ed amministrativa. L'articolo, letto a distanza di anni, fa avvertire qualche brivido, anche in considerazione della levatura internazionale dell'Autore.

<sup>81</sup> Anche nella prospettiva di non escludere che, in future, l'evento potrebbe non avere connotazioni meramente naturalistiche. Si pensi all'ipotesi del premio Nobel Luc Montagnier, aversata da vari studi scientifici come riporta la stampa, cfr. L. Martinelli, *Coronavirus, la comunità scientifica demolisce la tesi di Montagnier sul Covid-19 creato in laboratorio*, in *lastampa.it*, 21 aprile 2020.

nosciute, e lo sforzo per liberarsi e autodeterminarsi inteso come un dovere elementare, insieme a quello di liberare gli altri, anzi il non potersi liberare da soli, il liberarsi liberando; [...] e soprattutto la sostanza unitaria del tutto, uomini bestie piante cose, l'infinita possibilità di metamorfosi di ciò che esiste»<sup>82</sup>.

L'unico modo di liberarsene è liberare anche gli altri<sup>83</sup>. Anche in Europa e nel mondo.

L'auspicio è che la preoccupazione della pronta ripresa economica non faccia perdere di vista il suddetto punto focale della situazione.

---

<sup>82</sup> I. Calvino, *Fiabe italiane*, Milano, 1983<sup>3</sup>, 15-16.

<sup>83</sup> Il che suscita e susciterà più di una seria riflessione sul futuro dell'Europa stessa, come puntualmente sottonotato da F. Fracchia, *Coronavirus*, cit., 580.

*Icaro, Perseo e la Gorgone: dal diritto amministrativo dell'emergenza al modello di declinazione della paura da pandemia*

Obiettivo del lavoro è quello di evidenziare le caratteristiche salienti ed autonome del modello amministrativo di contenimento della pandemia, così come sta emergendo, in maniera piuttosto frammentaria e disorganica. Man mano che se ne profilano i tratti, di esso, nonostante l'assonanza, è rilevabile un disallineamento rispetto allo schema operativo di tipo emergenziale, oggi raccolto nel Codice di protezione civile.

La sua singolarità è data dal forte condizionamento impresso dal meccanismo ancestrale della paura dell'ignoto, connessa all'istinto di sopravvivenza ed irradiata a tutti gli aspetti basilari della vita umana, a causa dello specifico atteggiarsi dell'evento pandemico, per il quale, allo stato, non è data terapia immunizzante: la paura ha una specifica rilevanza giuridica nel nostro caso, costituendo indispensabile strumento di attuazione ed effettività delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria, ma anche, allo stesso tempo, oggetto di autonomo contenimento, a presidio dell'ordine pubblico e del senso di sovranità.

Lo studio si è, dunque, soffermato sui riflessi della paura sui principi e criteri orientativi dell'azione amministrativa (al di fuori del tema politico gravitante intorno al principio di precauzione) e sulla peculiare modalità decisoria a formazione progressiva, alla cui conformazione ha contribuito l'ulteriore innesto della matrice della paura da responsabilità politica e giuridica, con il suo tasso di potenziale conflittualità interna.

Si è, dunque, concentrata l'attenzione sul problema dell'effettività del modello amministrativo e sull'importanza del momento dialettico e collaborativo tra tutte le componenti del sistema, prendendo spunto dal caso limite dell'attraversamento dello Stretto di Messina; ciò anche in prospettiva futura, trattandosi, appunto, di un modello in continua evoluzione ed in considerazione della possibile ciclicità dell'evento pandemico.

*Icarus, Perseus and the Gorgon: from emergency administrative law to the model of the pandemic based on the declination of fear*

The aim of the work is to highlight the salient and autonomous characteristics of the administrative model of pandemic containment, as it is emerging in a rather fragmented and disorganised way.

Its progressive emergence, in spite of its assonance, reveals its misalignment with emergency operational schemes, those brought together under the 'Civil Protection Code'. Its singularity is given by the strong conditioning shaped by fear as an indispensable instrument in the implementation and effectiveness of the measures adopted to combat the health emergency, while at the same time, an object of autonomous containment.

The study thus focuses on reflections of fear on the principles and guiding criteria behind administrative action, the peculiar decisional approach of progressive formation of the model examined and the ensuing issue of effectiveness, taking the borderline case of the crossing of the Strait of Messina as its starting point. This is also done in a future perspective, since it is a case in continuous evolution, without overlooking the potential cyclical nature of such a pandemic event.