

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

IL RE DEL PICCOLO PRINCIPE AI TEMPI DEL CORONAVIRUS.
QUALCHE RIFLESSIONE SU ORDINE ISTITUZIONALE
E PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA NELLO STATO DI EMERGENZA

ALESSANDRO MORELLI
(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro)

Data di pubblicazione: 4 aprile 2020

ALESSANDRO MORELLI*

**Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus.
Qualche riflessione su ordine istituzionale
e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza****

1. Alle strade semideserte, così insolitamente ordinate di questi giorni, in cui le misure restrittive adottate dal Governo, dalle Regioni e dai Comuni per contenere la diffusione del Coronavirus ci impongono di rimanere chiusi nelle nostre abitazioni, fa da contraltare la bulimica produzione normativa alla quale quotidianamente concorrono tutti i livelli istituzionali di governo. Decreti-legge, d.p.c.m., ordinanze di Ministeri, Regioni e Comuni si rincorrono freneticamente, imponendo vincoli e divieti a volte in contrasto tra loro. Il risultato è un quadro estremamente frammentario, nel quale da Regione a Regione – e persino da Comune a Comune – si finisce con l’aver limitazioni differenti delle stesse libertà costituzionali, non sempre giustificate da specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario riscontrabili nei diversi territori interessati. Una sorta di surreale *caos calmo*¹, il cui impatto sulle nostre vite è già ora di straordinaria entità, ma che potrebbe risultare tragicamente epocale dopo la fine dell’emergenza.

2. All’origine dell’ipertrofia normativa ci sono almeno due moventi, riconducibili ad altrettante fonti di legittimazione delle misure adottate: per

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro.

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

¹ ... per riprendere il titolo del noto romanzo di S. VERONESI, *Caos calmo*, Milano 2005.

un verso, il profluvio di provvedimenti riflette la preferenza per un approccio gradualistico, coerente con l'intenzione di affrontare l'emergenza con gli strumenti e in base ai parametri della scienza (tutte le decisioni, ha più volte sottolineato il Presidente del Consiglio Conte², sono state prese in base alle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico istituito dal Capo del Dipartimento della protezione civile, organo richiamato ora anche dall'art. 2, co. 1, del decreto-legge n. 19 del 2020); ma, per altro verso, tale fenomeno sembra rispondere all'ansia, avvertita da tutte le autorità, di dimostrare il proprio impegno sul campo, attraverso l'adozione compulsiva di provvedimenti a volte ripetitivi di quelli già emanati da enti di livello superiore, altre volte ben più restrittivi di questi ultimi.

L'effetto complessivo, tuttavia, rischia di essere deleterio in rapporto alle stesse esigenze di contenimento dell'epidemia, poiché la giostra vorticoso di previsioni normative sta determinando una condizione di estrema incertezza, emblematicamente rappresentata dal continuo mutare dei moduli per l'auto-certificazione delle ragioni in base alle quali possono effettuarsi gli spostamenti, ma anche dai conflitti interpretativi sorti intorno alle previsioni di divieti imposti e dal già consistente contenzioso giudiziario prodotto da tali previsioni³.

² Cfr., ad esempio, l'informativa del Presidente del Consiglio al Senato del 26 marzo 2020, consultabile all'indirizzo: <http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-informativa-del-presidente-conte-al-senato/14384>; nonché la conferenza stampa del 1° aprile 2020, ascoltabile all'indirizzo: <http://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14400>.

³ Cfr., ad esempio, TAR Marche, Sez. I, decreto 27 febbraio 2020, n. 56; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 20 marzo 2020, n. 433; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 21 marzo 2020, n. 436; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 24 marzo 2020, n. 471; TAR Sicilia - Catania, Sez. IV, decreto 27 marzo 2020, n. 235; TAR Calabria - Catanzaro, Sez. I, decreto 28 marzo 2020, n.

L'ultimo decreto-legge, in ordine di tempo, il n. 19 del 25 marzo 2020, ha quasi integralmente abrogato il primo decreto-legge, il n. 6 del 23 febbraio, convertito dalla legge n. 13 del 5 marzo, che intendeva offrire una base legale ai d.p.c.m. con cui finora sono state adottate le misure a livello nazionale; ed ha abrogato anche la previsione del decreto-legge n. 9 del 2 marzo (l'art. 35) che faceva divieto di adottare ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza con misure in contrasto con quelle statali. Il nuovo decreto-legge ha però fatto salvi tutti i d.p.c.m. e le ordinanze emesse sotto il vigore del decreto-legge n. 6 (art. 2, co. 3) ed ha confermato il *modus operandi* seguito dal Governo fino a questo momento, introducendo qualche previsione che, nelle intenzioni, dovrebbe servire a dirimere i conflitti tra disposizioni statali e regionali tra loro incompatibili (e che, invece, come si dirà, rischia di aumentare la confusione).

La funzione principale del nuovo decreto-legge è quella di fornire una più solida base legale ai precedenti e ai futuri provvedimenti governativi volti a fronteggiare l'emergenza. Com'è stato rilevato, infatti, se, da un lato, appaiono comprensibili le esigenze di «accentramento e di speditezza»⁴ che hanno indotto il Governo a definire un nuovo tipo di percorso nella gestione dell'emergenza, basato sullo strumento del d.p.c.m. e diverso sia da quello tracciato dal Codice di protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018) sia da quello dell'art. 32 della legge sul Servizio sanitario nazionale (l. n. 833 del 1978), dall'altro lato, il decreto-legge n. 6 del 2020 era stato costruito per rispondere a due tipi di esigenze, una locale e una nazionale, e da tale duplice funzione derivavano i suoi più vistosi difetti. Sono state criticate già dai primi commentatori l'elencazione non tassativa delle misure adottabili, contenuta

165; Cons. St., Sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553; TAR Molise, decreto 30 marzo 2020, n. 62; TAR Lazio, Sez. I *quater*, decreto 1 aprile 2020, n. 2346.

⁴ Così M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 6, www.federalismi.it.

nell'art. 1 del provvedimento, e la formulazione eccessivamente generica, e, dunque, inadeguata a garantire il pieno rispetto del principio di legalità, dell'art. 2, che autorizzava il Presidente del Consiglio dei ministri ad adottare non meglio precisate «ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza»⁵.

Il decreto-legge n. 19 supera l'impianto del precedente decreto-legge n. 6, precisando i caratteri di questo nuovo percorso e specificando che le misure espressamente indicate (nell'art. 1, co. 2) possono essere adottate «secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso», con d.p.c.m. adottati 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, nonché i Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle

⁵ *Ivi*, spec. 7 ss.; in senso analogo, G.M. SALERNO, *Coronavirus, decreto del Governo/Caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte*, in *ilsussidiario.net*, 26 febbraio 2020, www.ilsussidiario.net; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020, www.questionegiustizia.it; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 10 s., www.federalismi.it.

Dubbi sulla formulazione dell'art. 2 del decreto-legge n. 6 del 2020 sono stati avanzati, pur nel contesto di una valutazione complessivamente positiva in merito alla legittimità dei d.p.c.m. adottati, anche da E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in www.biodiritto.org, 18 marzo 2020, 7 s., in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal*, 2/2020.

Più ampiamente critico sulla scelta di adottare il d.p.c.m. come strumento di regolazione dell'emergenza F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020, 12.

Province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale (art. 2, co. 1).

Sul versante dei rapporti tra Stato e autonomie, il Governo mostra di voler continuare a riconoscere alle Regioni, come, del resto, ha fatto finora, non soltanto il ruolo di interlocutrici privilegiate, ma anche di promotrici di iniziative dirette al contenimento del contagio, stabilendo che i d.p.c.m. potranno essere approvati anche su proposta dei Presidenti delle Regioni (art. 2, co. 1). Come si vedrà, peraltro, non sembra escluso del tutto, anche in base alla più recente disciplina, neanche l'intervento dei Sindaci, attraverso ordinanze contingibili e urgenti, benché esso non possa tradursi nell'adozione di misure contrastanti con quelle statali. Una strategia "corale", dunque, che però presuppone una difficile attività di coordinamento da parte del Governo.

3. Nell'attuale contesto non è certo agevole svolgere un'analisi lucida degli strumenti normativi e istituzionali messi in campo finora per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Da più parti si sostiene l'insufficienza delle ordinarie categorie giuridiche (comprese quelle costituzionalistiche)⁶, le quali perderebbero la propria capacità precettiva o anche solo quella esplicativa a fronte di un'emergenza idonea non solo a costituire, secondo un risalente e autorevole insegnamento relativo allo «stato di necessità»⁷, la fonte di legittimazione di

⁶ Cfr., ad esempio, E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, cit., 1; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in questa *Rivista*, 1/2020, 368 ss.

⁷ Il riferimento è ovviamente a S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm. in Italia*, 1/1909, 251 ss. Tra gli studi più recenti e organici, in materia, cfr. almeno G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano 2003; A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere «extra ordinem» del Governo*, Torino

un nuovo diritto, ma evidentemente anche a forgiare nuovi istituti e paradigmi.

Al riguardo, mi sento di porre alcune premesse alle riflessioni che intendo svolgere in questa sede, premesse che potrebbero fornire già il principio di una possibile risposta al primo dei quesiti del *Forum* al quale il presente contributo è destinato⁸.

Non sembra possibile, innanzitutto, abbandonare le coordinate generali della validità (e dell'invalidità) se non si vuole rinunciare del tutto a un'analisi giuridica degli atti adottati in condizioni di emergenza. I parametri squisitamente normativi in riferimento ai quali si può svolgere tale analisi certo si riducono, in definitiva, a pochi principi costituzionali, la cui applicazione non può che dipendere dall'impiego del criterio di ragionevolezza (implicante sempre, com'è noto, un ampio margine di discrezionalità), ma non si dissolvono integralmente nell'orizzonte della pura effettività.

Una seconda premessa attiene alla lamentata insufficienza delle categorie giuridiche ordinarie, affermazione che rischia di creare fraintendimenti pericolosi. Se, infatti, s'intende dire che la condizione di emergenza produce un contesto che impone l'adozione, nei bilanciamenti tra principi costituzionali, di un punto di vista diverso da quello proprio di situazioni di normalità, non sembra che da tale premessa scaturisca, come conseguenza, la necessità di abbandonare le categorie giuridiche che, secondo Costituzione, devono orientare i rapporti tra autorità e libertà. Al contrario, occorre proprio fare

2011; E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2019.

⁸ Il primo quesito recita: «il Governo ha adottato una serie di atti normativi di varia natura (decreti-legge, d.P.C.M., ordinanze, ecc.) allo scopo di intervenire con urgenza per contenere e gestire l'emergenza legata al Covid-19. I provvedimenti adottati appaiono legittimi in rapporto al quadro costituzionale e legislativo vigente o presentano profili di criticità?».

applicazione di tali categorie, pretendendo che le limitazioni imposte alle libertà costituzionali siano proporzionate e adeguate alla situazione di emergenza e che abbiano un'applicazione temporalmente circoscritta.

Se, invece, si vuole intendere che il Coronavirus ha messo in evidenza alcune carenze normative del nostro ordinamento (come la mancanza di una disciplina costituzionale e legislativa dei poteri e dei rapporti istituzionali in situazioni di grave emergenza come quella attuale) o che ha prodotto una condizione idonea ad indurci a riflettere sulle dinamiche in atto all'inizio dell'emergenza (come il processo di attuazione del «regionalismo differenziato»⁹) e su esigenze alle quali invece dovrebbe essere riconosciuto un ruolo prioritario (come quelle al potenziamento del sistema sanitario o a un diffuso accesso alle reti telematiche, oggi strumenti indispensabili di esercizio di diversi diritti fondamentali), allora ci si muove nella dimensione della politica del diritto, senza che, tuttavia, siano messe in discussione, ancora una volta, le categorie tradizionali.

4. Sulla base di tali premesse, al quesito inerente alla legittimità dei provvedimenti adottati non può che darsi una risposta articolata.

Reali e ineludibili appaiono le esigenze alle quali si è inteso far fronte con l'adozione del d.p.c.m., legittimato da un apposito decreto-legge, quale principale strumento di regolazione delle misure volte a contenere il contagio: da un lato, quella di avere a disposizione un mezzo agile, adeguato al continuo mutare dei contesti; dall'altro lato, quella di contemperare interessi vari e confliggenti (tra cui la salvaguardia delle attività produttive, dell'iniziativa economica, del diritto allo studio e della stessa salute di singoli individui, che

⁹ In merito, si rinvia alle osservazioni di C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020, www.lacostituzione.info.

potrebbe essere compromessa dalle misure dirette a combattere la diffusione del Covid-19).

Nel complesso, l'impianto della tecnica adottata non appare incompatibile con il quadro costituzionale, mentre carenze e profili di dubbia legittimità si riscontrano in alcune specifiche previsioni, contenute nei singoli provvedimenti, troppo generiche e comunque inadeguate a definire una netta delimitazione delle competenze (come il già richiamato art. 2 del decreto-legge n. 6).

In base a quanto stabilito ora dal decreto-legge n. 19 del 2020, ai d.p.c.m. è attribuito prioritariamente il compito di adottare le misure atte a fronteggiare l'emergenza sanitaria, mentre, nelle more, viene fatta salva la possibilità di interventi del Ministro della salute e di ordinanze regionali, contenenti «misure ulteriormente restrittive» e con efficacia limitata fino all'adozione dei provvedimenti governativi, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso». Si precisa che le Regioni possono assumere tali misure «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (art. 3, co. 1).

Quanto ai Comuni, si stabilisce che «i Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali», né eccedendo i limiti di oggetto già previsti per le Regioni (art. 3, co. 2).

Gli enti regionali possono continuare, dunque, ad introdurre misure più restrittive rispetto a quelle emanate dal Governo, con ordinanze la cui efficacia viene meno nel momento in cui intervengano nuovi d.p.c.m. Già qui ricorre un primo motivo d'incertezza: è sufficiente che la nuova disciplina statale coinvolga l'intero settore nel quale la Regione, nelle more, ha provveduto ad adottare proprie misure affinché si determini l'inefficacia sopravvenuta di

queste ultime oppure le successive previsioni governative prevalgono soltanto su quelle regionali che si pongano in contrasto con esse?

Trattandosi, peraltro, di provvedimenti adottati a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro, il mantenimento di questo rapporto "sussidiario" tra misure statali e misure regionali finisce di fatto con il privare di efficacia gran parte degli stessi provvedimenti (la cui applicabilità è limitata a pochi giorni o impedita del tutto dal sopraggiungere di nuove disposizioni), incrementando oltretutto la confusione nello svolgimento dei controlli sul rispetto dei divieti imposti.

Non minori incertezze, sul piano applicativo, incontra la disciplina relativa alle ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci. L'art. 3, co. 2, del decreto-legge n. 19, confermando quanto già disposto dall'abrogato art. 35 del decreto-legge n. 6, vieta, infatti, ai Comuni d'intervenire con ordinanze contingibili e urgenti *in contrasto* con le misure statali, lasciando intendere che, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 50 del T.U.E.L. (che limita le ordinanze sindacali alle ipotesi di emergenza sanitaria «a carattere esclusivamente locale»), i Sindaci possano adottare provvedimenti *non in contrasto* con quelli dello Stato e, quindi, attuativi, esecutivi di questi ultimi o comunque non incompatibili con quanto in essi disposto¹⁰. Il che ovviamente è un ulteriore motivo d'incertezza interpretativa, non essendo sempre chiaro quando si abbia un reale contrasto tra le misure governative e quelle dei Sindaci.

In merito al terzo quesito del presente *Forum*¹¹, non è dunque possibile affermare con sicurezza quale ruolo si sia voluto riconoscere ai Comuni,

¹⁰ Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., 376 s.

¹¹ ... secondo il quale «da quando è iniziata l'emergenza sanitaria, diversi Sindaci hanno adottato ordinanze contingibili e urgenti che, in qualche caso, hanno introdotto misure più restrittive di quelle approvate dal Governo; l'art. 35 del decreto-legge n. 9/2020 prevede ora che "a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza

mentre, al contrario, la funzione che tali enti dovrebbero svolgere è duplice: per un verso, data la loro prossimità alle comunità locali, quella di osservatori privilegiati dello sviluppo epidemico; per altro verso, quella di esecutori scrupolosi delle disposizioni assunte a livello centrale, l'unico in grado di svolgere non soltanto la necessaria attività di coordinamento degli interventi da adottare sulle varie parti del territorio nazionale, ma anche di decidere le linee strategiche generali da seguire per fronteggiare l'epidemia.

5. L'indecisione relativa al livello istituzionale (statale, regionale, comunale) sul quale baricentrare l'organizzazione degli strumenti di contenimento dei contagi è, d'altro canto, un riflesso dell'endemica incertezza del regionalismo italiano, segnato da una confusa commistione di modelli diversi e dalla marcata tendenza all'«uso congiunturale dell'autonomia»¹². Quest'ultima, infatti, nell'esperienza fin qui maturata è stata via via promossa oppure osteggiata dalle classi dirigenti non già in base a precisi modelli di sviluppo del sistema delle autonomie, ma ad esigenze politiche contingenti. La confusione del quadro normativo e istituzionale deriva, in gran parte, da tale

epidemiologica da Covid-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali". Anche alla luce di quest'ultima previsione, quali sono i margini d'intervento dei Comuni nella gestione dell'attuale emergenza? E, più in generale, quale ruolo deve riconoscersi, nel vigente assetto delle competenze, agli enti territoriali più vicini alle comunità locali in situazioni emergenziali come quella che stiamo vivendo?».

¹² Sulla quale sia consentito rinviare ai miei *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 114 ss., www.rivistaaic.it; *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna on-line*, n. speciale 2/2019, 18 ss., <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline>; *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/2019, 523 ss.

fattore e potrebbe aumentare a dismisura – per rispondere al quarto dei quesiti del presente *Forum*¹³ – qualora dovesse trovare realizzazione il «regionalismo differenziato» nelle modalità prefigurate dalle bozze d’intesa stipulate dallo Stato con le tre Regioni che hanno avviato il più recente e avanzato tentativo di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost.

L’emergenza sanitaria che stiamo vivendo offre importanti elementi su cui riflettere anche in relazione a tale processo, benché, come si è detto in premessa a queste note, non è possibile sovrapporre il contesto emergenziale a quello ordinario. Quel che può andare bene nel primo, infatti, non appare tollerabile nel secondo. E, tuttavia, le conseguenze devastanti alle quali può condurre una visione localistica, autarchica e ben poco solidale dei problemi politici, qual è quella che sembra ispirare i più avanzati progetti di attuazione del regionalismo differenziato, parrebbero aver trovato un’emblematica rappresentazione nelle misure adottate durante la prima fase dell’emergenza, confinate a una dimensione territorialmente circoscritta¹⁴. Con la chiusura degli istituti scolastici e delle università¹⁵, prima, e delle aziende produttive

¹³ ... secondo il quale «il processo di attuazione del regionalismo differenziato si è sviluppato in un contesto diverso da quello attuale, in condizioni nelle quali non risultava prioritario rapportarsi con la logica dell’emergenza a livello nazionale. Alla luce dell’esperienza dell’odierna emergenza, quale impatto potrebbe avere il regionalismo “a geometria variabile” nella gestione di una situazione sanitaria delicata che, come quella attualmente in essere, finisce per coinvolgere l’intero Paese?».

¹⁴ Sull’importanza di recuperare una prospettiva solidaristica anche, e soprattutto, nell’attuale situazione di emergenza hanno insistito, in particolare, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Solidarietà dimenticata: il fallimento della narrazione pubblica sul coronavirus*, in *laCostituzione.info*, 20 marzo 2020, www.lacostituzione.info, e I.A. NICOTRA, *L’epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in questa *Rivista*, 1/2020, 379 ss.

¹⁵ Cfr. art. 2, co. 1, lett. e), del d.p.c.m. del 1° marzo 2020. La sospensione delle attività didattiche è stata poi prorogata dall’art. 1, co. 1, lett. d), del d.p.c.m. del 4 marzo 2020;

di beni e servizi non considerati di prima necessità¹⁶, dopo, unitamente a una discutibilissima comunicazione politico-istituzionale (si pensi alla divulgazione, anche con largo anticipo e in versioni provvisorie, dei diversi d.p.c.m.), si sono determinati (e sono stati comunque consentiti) spostamenti di massa di studenti e di lavoratori dalle Regioni del Nord, maggiormente colpite dall'epidemia, a quelle del Sud, contribuendo così alla diffusione del virus su tutto il territorio nazionale¹⁷. Altre iniziative, adottate o progettate a livello regionale, sono apparse ispirate da una logica di chiusura delle "frontiere regionali", non coerente con il vigente quadro costituzionale e legislativo¹⁸. Si

dall'art. 2, co. 1, lett. h), del d.p.c.m. dell'8 marzo 2020 e dall'art. 1, co. 1, del d.p.c.m. del 1° aprile 2020.

¹⁶ Cfr. art. 1, co. 1, lett. a) del d.p.c.m. del 22 marzo 2020. La sospensione delle attività produttive è stata prorogata poi dall'art. 1, co. 1, del d.p.c.m. del 1° aprile 2020.

¹⁷ Cfr. S. DE RICCARDIS, M. PISA, *Coronavirus, la Lombardia diventa "zona rossa": fuga da Milano sui treni notturni, poi in stazione torna la calma*, in *La Repubblica - Milano*, 8 marzo 2020, <https://milano.repubblica.it/>; B. GIOVARA, *Coronavirus, nuova "fuga" da Milano: treni per il Sud affollati*, *ivi*, 13 marzo 2020.

¹⁸ Un discorso diverso deve farsi per la recente iniziativa della Regione Siciliana che, con la deliberazione n. 123 del 26 marzo 2020 della Giunta, ha approvato uno «schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione Siciliana». Quest'ultimo articolo statutario prevede, al suo primo comma, che «al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle Forze armate dello Stato». Tale previsione potrebbe forse offrire una più solida base giuridica agli interventi della Regione volti a fronteggiare l'emergenza da Coronavirus. Come si è detto, infatti, possono svolgersi «esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» (art. 3, co. 1, del decreto-legge n. 19 del 2020). Benché, infatti, le Regioni possano adottare ordinanze contingibili e

tratta di iniziative che, peraltro, in qualche caso, sono apparse motivate dalla disastrosa condizione in cui versano taluni sistemi sanitari regionali, del tutto inadeguati a fronteggiare crescite significative dei contagi.

Se già, allo stato attuale, è risultato difficile far accettare alle istituzioni periferiche un indirizzo unitario nella gestione dell'emergenza e continuano a riscontrarsi, a livello regionale, impostazioni molto diverse nell'affrontare, sul piano sanitario, l'epidemia – alcune Regioni propendendo per l'ospedalizzazione di massa, altre per l'assistenza domiciliare e altre ancora per un controllo a tappeto tra la popolazione, attraverso l'uso dei tamponi¹⁹ –, cosa sarebbe successo se il Coronavirus fosse arrivato dopo la compiuta realizzazione

urgenti in materia di igiene e sanità pubblica, in base all'art. 32, co. 2, della legge n. 833 del 1978, non è detto che tutte le misure possano essere giustificate dalla stessa emergenza sanitaria (anche se qualche prima decisione giudiziaria sembra muoversi in tal senso: v., ad esempio, TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416). Se così fosse, del resto, la suddetta precisazione contenuta nell'art. 3 del decreto-legge n. 19 sarebbe del tutto inutile.

In ogni caso, l'art. 31 dello Statuto deve essere letto in senso conforme al quadro dei principi costituzionali, richiamati, peraltro, dalla stessa norma attuativa ora approvata dalla Giunta, che fa espresso riferimento ai principi di unità della Repubblica, solidarietà politica, sussidiarietà, leale collaborazione e proporzionalità tra misura ed evento da fronteggiare. Inoltre, in considerazione del fatto che la materia «ordine pubblico e sicurezza» è di potestà esclusiva del legislatore statale (come ribadito dalla Corte costituzionale, anche con specifico con riguardo alla Regione Siciliana e all'art. 31 del suo Statuto, nella sent. n. 55/2001), la normativa ora proposta dalla Giunta dovrebbe essere approvata dalla Commissione paritetica per le norme di attuazione della Regione, in uno spirito cooperativo con il Governo centrale, per poi essere recepita da un decreto legislativo statale.

¹⁹ Cfr., in particolare, l'analisi di G.P. PISANO, R. SADUN, M. ZANINI, *Lessons from Italy's Response to Coronavirus*, in *Harvard Business Review*, March 27, 2020, <https://hbr.org/2020/03/lessons-from-italys-response-to-coronavirus>.

di un regionalismo differenziato nelle forme e con le modalità prefigurate dai più avanzati progetti che sono circolati nei mesi scorsi?

6. L'emergenza deve, dunque, fare riflettere sull'adeguatezza degli enti regionali a svolgere funzioni che per ragioni di efficienza ed efficacia, ancor prima che per l'esigenza di preservare l'unità nazionale nel quadro di una distribuzione solidale delle risorse, devono rimanere necessariamente in capo allo Stato.

Il rischio opposto, tuttavia, è quello di ricadere ancora una volta in una visione congiunturale dell'autonomia e di promuovere, sull'onda emotiva prodotta dagli effetti devastanti della pandemia, un deciso processo di ricentralizzazione delle funzioni. Già in questi giorni si propone di nazionalizzare integralmente il sistema sanitario o d'introdurre una «clausola di supremazia» (come quella prevista dal testo di riforma Renzi-Boschi bocciato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), che consentirebbe allo Stato d'intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedesse la tutela dell'interesse nazionale²⁰.

Anche a prescindere dal fatto che diversi degli interventi prefigurati potrebbero già essere assunti, allo stato attuale, attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal vigente art. 120 Cost., si torna a prospettare modifiche strutturali dell'ordinamento non già sulla base di serie analisi d'impatto e di fattibilità delle stesse, ma in riferimento alle specifiche esigenze di una particolarissima situazione d'emergenza, perseverando nell'applicazione di un metodo che troppi danni ha già prodotto.

Passata l'emergenza, quali effetti avrebbe il depotenziamento delle autonomie sull'ordinaria gestione della sanità o delle altre competenze al momento esercitate dalle Regioni? Davvero una maggiore centralizzazione delle

²⁰ Sul punto cfr. ora R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020, www.lacostituzione.info.

funzioni potrebbe arrecare vantaggi al governo di realtà complesse e dare risposte più adeguate di quelle che possono garantire le autorità periferiche alle esigenze delle comunità locali?

7. Non sembra esservi dubbio sulla necessità di una disciplina più adeguata a fronteggiare situazioni di emergenza come quella che stiamo vivendo. Così come dall'esperienza di queste settimane emerge che occorre rivedere profondamente le priorità politiche nazionali e il ruolo dell'Italia nel processo d'integrazione sovranazionale. Temi troppo ampi, sui quali non mi è possibile soffermarmi in queste brevi note.

Se c'è, però, un punto da tenere fermo – non appare inopportuno ribadirlo – è il carattere straordinario dell'attuale contesto, nel quale soltanto si possono giustificare le eccezionali misure di limitazione dei diritti fondamentali, così come potrebbe trovare svolgimento una più decisa centralizzazione delle competenze (pur sempre limitata temporalmente e comunque funzionale alle esigenze di contenimento dell'epidemia).

Sul versante delle libertà individuali, le limitazioni non appaiono irragionevoli, sempre che risultino coerenti con i principi di proporzionalità e adeguatezza, non già perché la salute sia un diritto più importante degli altri (essendo, com'è noto, tutte le libertà costituzionali dotate di pari riconoscimento e garanzia), ma perché in questo momento la minaccia che incombe su di essa (e sulla vita stessa) è talmente grave da giustificare misure anche fortemente restrittive (purché temporanee) degli altri diritti fondamentali. È, dunque, l'entità del pericolo, non il valore del bene tutelato, a legittimare il temporaneo sacrificio degli altri beni. Un analogo ragionamento può svolgersi anche per il principio di autonomia.

La ragionevolezza, in altri termini, non è un parametro che può essere applicato in astratto. Richiede l'inserimento in un preciso contesto se non vuole tradursi nella mera legittimazione dell'esistente. Il rischio che si corre è quello di fare la fine del Re che il Piccolo Principe incontra sull'asteroide

325, un monarca che ordina ai suoi sudditi solo ciò che questi vogliono fare, nella convinzione che «l'autorità si fonda innanzitutto sulla ragione» e che se egli comandasse al suo popolo di gettarsi a mare, quello farebbe la rivoluzione²¹. Appare condivisibile la premessa secondo cui il diritto di pretendere l'ubbidienza dipende dalla ragionevolezza degli ordini dati; non altrettanto accettabile è però l'applicazione che di tale precetto fa il personaggio della storia, dando soltanto ordini che coincidono totalmente con ciò che il suddito stesso abbia dichiarato di voler fare. Il volere del singolo, infatti, non sempre coincide con il bene della collettività e a volte collide perfino con il bene di chi quella volontà abbia espresso.

Senza cadere nel paternalismo autoritario, ma nemmeno nell'individualismo anarchico, lo Stato costituzionale segue la logica del bilanciamento tra i principi fondamentali dell'ordinamento. Una logica che trova un'emblematica espressione nel duplice riconoscimento, contenuto nell'art. 32 Cost., della salute come «fondamentale diritto dell'individuo» e «interesse della collettività». La prospettiva di un irrimediabile deterioramento di tale bene, nella sua dimensione collettiva, giustifica l'adozione di misure estreme, incidenti sui diritti dei singoli e sull'autonomia degli enti. Misure che ovviamente sarebbero intollerabili in condizioni ordinarie.

La priorità, al momento, è quella di superare l'emergenza, rinviando a tempi di ritrovata serenità ogni riflessione sulle possibili riforme strutturali dell'ordinamento, con l'auspicio che da tale esperienza si riesca a trarre insegnamenti utili a orientare uno sviluppo delle istituzioni adeguato alle reali esigenze del Paese.

²¹ A. DE SAINT-EXUPÉRY, *Il Piccolo Principe* (1943), trad. it., Milano 2016, 61.