

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

L'EPIDEMIA DA COVID-19 E IL TEMPO DELLA RESPONSABILITÀ

IDA ANGELA NICOTRA
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Catania)

Data di pubblicazione: 23 marzo 2020

IDA ANGELA NICOTRA*

L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità**

SOMMARIO: 1. Lo Stato in “assetto di guerra” contro l'epidemia da Covid-19. – 2. Il proliferare degli atti del Governo per contenere l'infezione da coronavirus. – 3. L'origine dei provvedimenti emergenziali: il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020. – 4. Per il futuro ripensare l'emergenza entro i rassicuranti binari dei poteri costituiti. – 5. La disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di circolazione e soggiorno. – 6. Il diritto fondamentale alla salute e la catena di solidarietà intergenerazionale.

1. Lo Stato in “assetto di guerra” contro l'epidemia da Covid-19

È l'11 settembre italiano, doloroso e probabilmente lunghissimo. Ancora non si vede la luce in fondo al tunnel. Siamo in guerra contro un nemico invisibile, un'infezione molto contagiosa che si trasmette velocemente e può essere anche letale. L'Organizzazione Mondiale della Sanità, il 12 febbraio scorso, aveva già lanciato l'allarme sulla pericolosità dell'infezione dal Covid-19; «il nemico numero uno, peggiore del terrorismo». È una corsa contro il tempo; il tempismo è essenziale per fermare l'epidemia¹.

In Italia il bilancio dei decessi è tragico e ancora purtroppo provvisorio. L'immagine dei mezzi militari che a Bergamo hanno dovuto trasportare le

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Catania.

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

¹ *L'allarme dell'Oms: “Peggio del terrorismo” E Tokyo rafforza le misure di protezione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2020.

numerose bare delle vittime da Covid-19 in altri comuni, in quanto nella città non c'era più posto, è l'emblema di questa catastrofe sanitaria. I contagiati sono oltre cinquantamila. L'Italia è il paese più colpito² (dati aggiornati al 22 marzo 2020) e quello che per primo, dopo qualche iniziale incertezza³, in Europa ha messo in atto le misure straordinarie per contenere il contagio. Sul "modello italiano" tutti gli Stati, gradualmente, stanno ponendo in essere misure straordinarie di contenimento della crisi epidemiologica.

Ma andiamo con ordine. Nel mese di gennaio 2020 arriva dalla Cina in Italia, per espandersi poi in tutta Europa. L'Italia aveva chiuso, a scopo precauzionale, i collegamenti *da* e *per* la Cina, ciò non è bastato a evitare che l'epidemia si diffondesse anche lungo la Penisola⁴ e risulta, fin da subito, la più colpita in Europa e in Occidente⁵.

² *Coronavirus, in Italia più morti che in Cina*, in *la Repubblica*, 20 marzo 2020.

³ L'OMS ha prodotto e aggiornato linee guida e protocolli sanitari sul fenomeno Coronavirus che in Italia, in un primo periodo, «sono stati oggetto di una incomprensibile disattenzione, anzitutto da parte del governo centrale», così testualmente, M. COSTABILE, *L'errore grave di ignorare di standard*, in *Il Sole 24Ore*, 6 marzo 2020.

⁴ Questo vuol dire che prima che l'epidemia si allargasse in tutta l'Europa, chiunque dalle zone colpite della provincia di Hubei, epicentro del contagio, avrebbe potuto prendere un aereo, fare scalo da qualche parte in Europa e poi raggiungere il territorio italiano, così, R. BURIONI, *Coronavirus, la situazione italiana vista da un ricercatore di Oxford*, in *Medical-facts*, Londra 26 gennaio 2020.

⁵ Secondo gli esperti hanno giocato diversi fattori: la mancata predisposizione di adeguati piani nazionali di prevenzione, l'utilizzazione di protocolli sanitari eterogenei, il numero di tamponi eseguiti, l'età media elevata della popolazione italiana, l'interazione tra le generazioni; cfr. *Perché tanti morti*, in *Corriere della Sera*, 22 marzo 2020. La chiusura dei voli con la Cina è «una decisione che non ha una base scientifica e questo non ci ha permesso di tracciare gli arrivi, perché a quel punto si è potuto fare scalo e arrivare da altre località», cfr. Intervista a W. RICCIARDI, *Coronavirus, Walter Ricciardi dell'OMS: Grave errore non mettere*

Ancora non esiste un vaccino per prevenire o sconfiggere il nuovo coronavirus. L'isolamento è l'unica arma per combattere l'epidemia da Covid-19. Al momento l'estremo rimedio possibile per arginarne la diffusione è costituito dal "distanziamento sociale".

L'organizzazione mondiale della Sanità ha dichiarato il Coronavirus pandemia globale, dopo che l'infezione ha provocato – secondo i dati aggiornati all'11 marzo 2020 – quasi centoventimila contagi e quattromila trecentocinquanta morti in novanta Paesi del Mondo. Da quel momento i singoli Stati sono stati chiamati a rispettare i programmi dell'OMS per impedire che il virus si propaghi ulteriormente. La sua caratteristica globale è stata confermata dai dati certi sui primi focolai in Africa e in America latina. Sulla base dei risultati raggiunti in Cina, dove l'epidemia ha registrato primi segnali di calo, il controllo del virus è possibile adottando misure per ridurre al minimo i contatti sociali⁶.

In piena emergenza sanitaria, il Governo ha proceduto con l'approvazione di una serie di provvedimenti per contenere il contagio da Coronavirus.

Intanto il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della Sanità aveva già dichiarato l'epidemia da Covid-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Il giorno successivo, con una delibera del Consiglio dei Ministri, viene, appunto, dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale per il rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

La delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 dichiara lo stato di emergenza sulla base dell'art. 7, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 1 del 2018. Si

in quarantena le persone arrivate in Italia dalla Cina, in *La Stampa*, del 23 febbraio 2020; R. BURIONI, *Coronavirus la situazione italiana vista da un ricercatore di Oxford*, cit.

⁶ La pandemia più grave che la storia ricordi è l'influenza spagnola. Il virus uccise almeno venticinque milioni di persone e ne infettò mezzo miliardo. Sono state dichiarate pandemiche anche l'influenza asiatica nel 1957, l'influenza di Hong Kong nel 1968 e l'HIV.

tratta di un'emergenza di rilievo nazionale connessa a un evento calamitoso di origine naturale o derivante dall'attività umana che, per estensione e intensità deve essere fronteggiata, con mezzi e poteri straordinari, entro tempi limitati e definiti, secondo l'art. 24 del Codice di protezione civile. Con la dichiarazione di emergenza, il Consiglio dei Ministri autorizza l'emanazione di ordinanze di protezione civile, che possono essere adottate in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella stessa deliberazione di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea⁷.

Con una repentina progressione temporale, dettata dalla velocità di propagazione dell'infezione, sono stati adottati decreti-legge e decreti del Presidente del Consiglio⁸, insieme a ordinanze e circolari ministeriali, a cui si sono

⁷ Art. 25 del Codice di Protezione Civile, l. n. 1/2018.

⁸ D.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19*); d.p.c.m. 23 febbraio 2020 (*Disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19*); d.p.c.m. 1 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Codiv-19*), d.l. 2 marzo 2020, n. 9 (*Misure urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*); d.p.c.m. 4 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); d.l. 8 marzo 2020 n. 11 (*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*); d.p.c.m. 8 marzo 2020 (*Ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus da Covid-19 sull'intero territorio nazionale*); d.p.c.m. 9 marzo 2020 (*Nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale*); d.p.c.m. 11 marzo (*Ulteriori misure in materia di*

aggiunte svariate ordinanze dei Presidenti di molte Regioni e dei Sindaci. L'ultimo in ordine di tempo è il Decreto del Presidente del Consiglio del 22 marzo che chiude tutte le attività produttive non strettamente necessarie. Restano aperti supermercati, negozi alimentari, farmacie, servizi bancari e assicurativi e i trasporti pubblici.

L'ordinanza del Ministro della Salute adottata in data 21 marzo 2020 ha provveduto a vietare fino al 25 marzo «l'accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree giochi e ai giardini pubblici», non consente di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto. Resta consentito «svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona». Viene, altresì, prevista la chiusura di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, poste all'interno delle stazioni, nelle aree di servizio e rifornimento di carburante. Nei giorni festivi e prefestivi è vietato ogni spostamento verso le seconde case utilizzate per vacanze.

Bisogna che tutti restino a casa, basta con apericena, assembramenti, giri per negozi, gite al mare e in montagna. Vietate anche tutte le celebrazioni civili e religiose. I controlli tesi a verificare gli spostamenti sono molto rigidi e vengono svolti anche accedendo ai dati delle celle telefoniche e con l'uso dei droni⁹. Secondo un principio di diritto consolidato delle Sezioni Unite della Cassazione, l'evento tipico dell'epidemia si caratterizza per la «diffusività incontrollabile all'interno di un numero rilevante di soggetti e quindi per una

contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'intero territorio nazionale).

⁹ Cfr. *Coronavirus, 8000 multe nelle ultime 24 ore. Ecco perché*, in *La Repubblica*, 17 marzo 2020; *Troppi in giro, li puniremo*, in *Corriere della Sera*, 18 marzo 2020; *Coronavirus, a Bari si usano i droni per stanare chi esce di casa senza necessità*, in *La Repubblica*, 20 marzo 2020.

malattia contagiosa dal rapido e autonomo sviluppo entro un numero indeterminato di soggetti, per una durata cronologicamente limitata»¹⁰.

2. *Il proliferare degli atti del Governo per contenere l'infezione da coronavirus*

Ma andiamo con ordine. Si è trattato di una chiusura, passo dopo passo, scandita da un susseguirsi di provvedimenti restrittivi di libertà e diritti fondamentali. Quando il Covid-19 si è già diffuso in alcune aree del Nord d'Italia¹¹, il Consiglio dei Ministri per evitare l'allargamento dell'epidemia su tutto in territorio nazionale ha adottato un primo decreto-legge, il d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020¹² di divieto di allontanamento e di ingresso nelle aree focolaio del virus. Si tratta delle c.d. zone rosse che rimangono, per quattordici giorni, isolate dal resto del territorio nazionale. Viene, così, disposto attraverso una serie di disposizioni attuative, che il Prefetto assicuri l'esecuzione delle misure avvalendosi delle forze di polizia e, in caso di necessità, anche delle forze armate¹³.

¹⁰ Cass. Sez. Un., sent. n. 576/2008.

¹¹ I Comuni interessati dalle misure urgenti di contenimento del contagio della Regione Lombardia sono: Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini e della Regione Veneto il Comune di Vò (cfr. allegato 1, Decreto del Presidente del Consiglio 23 febbraio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*).

¹² Cfr. d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in G.U. 23 febbraio 2020); d.p.c.m. 1 marzo 2020, recante «*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori, imprese, turismo a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*».

¹³ Cfr. d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, in particolare art. 3, commi 4 e 5.

L'unico modo per fermare il virus è, infatti, cercare di contenerlo, evitando che troppi casi gravi facciano saltare il sistema sanitario nazionale e provochino tante vittime. In particolare, «allo scopo di evitare il diffondersi dell'epidemia nei comuni e nelle aree nelle quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o, comunque, nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del medesimo virus», le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica¹⁴.

Scatta un primo pacchetto di misure restrittive con il divieto delle gite scolastiche in Italia e all'estero, delle manifestazioni pubbliche. Viene disposta temporaneamente la chiusura di scuole, negozi e musei, attività lavorative private e uffici pubblici. Per evitare contatti troppo ravvicinati, nei comprensori sciistici lo svolgimento di attività è ammesso a condizione che si assicurino «la presenza di un massimo di persone pari un terzo della capienza»¹⁵ in funicolari, funivie e cabinovie.

Misure emergenziali vengono prese anche nella sede dell'Europarlamento di Bruxelles, con la raccomandazione di osservare una quarantena di 14 giorni agli eurodeputati e ai membri dello staff che nelle ultime due settimane del contagio abbiano visitato le quattro Regioni italiane considerate a rischio. Con la precisazione, a dir poco superflua, che nessun tipo di discriminazione fosse in atto nei confronti degli italiani, come se il principio di massima precauzione in tema di salute pubblica potesse essere messo ancora in discussione¹⁶!

¹⁴ Art. 1, d.l. n. 6/2020.

¹⁵ D.p.c.m. 4 marzo 2020, allegato 1.

¹⁶ Sul punto, cfr. *Israele impedirà l'ingresso agli italiani, il Giappone chiude tutte le scuole*, in *Ansa.it*, 25 febbraio 2020, *www.ansa.it*.

Il notevole incremento dei casi su tutto il territorio nazionale ha indotto il Governo ad adottare un ulteriore provvedimento¹⁷ che reca misure di contrasto e di contenimento uniformi sull'intera penisola, sospendendo le manifestazioni e gli eventi sociali di qualsiasi natura che comportano affollamento di persone tale da non consentire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

L'allegato del decreto indica le misure igienico-sanitarie a cui bisogna attenersi rigorosamente¹⁸. È, inoltre, fatta espressa raccomandazione a tutte le persone anziane e alle persone immunodepresse di uscire dalla propria abitazione solo in casi di stretta necessità.

L'apertura dei luoghi aperti al pubblico, come bar, negozi, cinema, musei e chiese, è condizionata all'adozione di misure che evitino assembramenti di persone. Inoltre, in questi stessi luoghi, si chiede di garantire ai frequentatori il rispetto del c.d. "droplet", cioè la distanza di almeno un metro tra le persone.

Tali misure di "distanziamento sociale" hanno lo scopo di evitare una grande ondata epidemica. Un picco iniziale concentrato in un breve periodo di tempo costituisce lo scenario peggiore durante un'epidemia per la sua difficoltà di gestione¹⁹. L'obiettivo del distanziamento sociale è ridurre la rapidità di diffusione del virus, provando a spostare in avanti il picco epidemico e riducendone l'altezza. In tal modo, spalmando i casi in un arco temporale più lungo si riduce la pressione sul sistema sanitario.

¹⁷ Decreto del Presidente del Consiglio del 4 marzo 2020, contenente ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili su tutto il territorio nazionale.

¹⁸ Cfr. art. 2, co. 1, lett. b) d.p.c.m. 1 marzo 2020, in G.U., 1 marzo 2020, Serie generale, n. 52.

¹⁹ Così, testualmente, *Istituto Superiore di Sanità*, in *Iss.it*, 4 marzo 2020.

Più blande, ma comunque importanti, le misure adottate per tutto il territorio nazionale; nelle pubbliche amministrazioni sono messe a disposizione soluzioni disinfettanti e la possibilità di applicare ai rapporti di lavoro subordinati le modalità di lavoro agile (c.d. *smart working*).

Con il rapido incremento dei casi su tutto il territorio nazionale, il Governo è costretto a intensificare le misure di distanziamento sociale per contenere l'emergenza epidemiologica ed evitare la catastrofe del sistema sanitario.

Si procede estendendo in modo unitario il quadro degli interventi e delle misure attuative previste nel d.l. n. 6 del 2020 sull'intero territorio nazionale, a cominciare dalla sospensione delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività universitarie e delle istituzioni di alta formazione²⁰. Sono chiusi gli impianti sciistici, sono sospese tutte le cerimonie civili e religiose, nelle giornate festive e prefestive sono chiuse le grandi strutture di vendita.

Misure drastiche per mitigare l'impatto dell'epidemia, che ha bisogno di senso di responsabilità e condivisione, come ha detto il Presidente della Repubblica in un messaggio molto apprezzato anche dall'Organizzazione Mondiale della Sanità²¹.

Con il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dell'8 marzo 2020²² il divieto d'ingresso e di uscita si estende all'intera Regione Lombardia e ad altre quattordici province e si introduce un nuovo pacchetto di misure per

²⁰ Art. 1, lett. d) del Decreto del Presidente del Consiglio del 4 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*), in G.U. del 4 marzo 2020.

²¹ Cfr. TEDROS ADHANOM GHEBREYESUS, Direttore dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, sul suo profilo *Twitter* del 6 marzo 2020.

²² D.p.c.m., 8 marzo 2020, in G.U. 8 marzo 2020.

contenere l'espansione del contagio al fine di evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori interessati, nonché all'interno dei medesimi territori. Venezia è stata dichiarata "zona di sicurezza" con conseguente divieto di sbarco dei passeggeri delle navi da crociera. Su suggerimento del Comitato tecnico scientifico è stata prevista la creazione di una grande "area arancione" posta in sicurezza. Gli spostamenti sono possibili solo se motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o motivi di salute. I controlli sono affidati alle forze dell'ordine chiamate ad effettuare le verifiche all'interno di porti, aeroporti, stazioni ferroviarie sui cittadini che devono dimostrare le ragioni degli spostamenti, secondo le direttive illustrate in un Decreto del Ministero dell'Interno. Per tutti coloro che non sono in grado di fornire una adeguata giustificazione il provvedimento prevede la contestazione dei delitti colposi contro la salute pubblica. Il decreto consente il rientro presso il proprio domicilio o la propria residenza; alla polizia ferroviaria è affidata la canalizzazione dei passeggeri in entrata e in uscita dalle stazioni, al fine di consentire le verifiche sullo stato di salute attraverso apparecchi "termoscan", controlli analoghi per chi si sposta in aereo e in auto²³. Nei porti vengono poste in essere verifiche analoghe a quelle dei viaggiatori che utilizzano altri mezzi. Dunque chi risiede al Sud è libero di rientrare a casa. In tanti dal Nord dell'Italia si affrettano, con ogni mezzo, a rientrare nella loro terra d'origine. Ciò ha indotto molti Presidenti delle Regioni del Sud ad adottare ordinanze per evitare il diffondersi dell'epidemia²⁴.

²³ Cfr. Direttiva del Ministro dell'Interno ai prefetti per l'attuazione dei controlli nelle «aree a contenimento rafforzato», 8 marzo 2020,

²⁴ Per le ordinanze e gli altri atti regionali si rinvia a A. MORELLI, C. DRIGO (a cura di), *Dossier "l'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, in questa *Rivista*, www.dirittiregionali.it.

In Puglia, ad esempio, si registrano tanti genitori contagiati dai ragazzi rientrati dalle zone rosse, che si sono messi in viaggio con la febbre²⁵.

Il sistema sanitario del Meridione, infatti, è molto fragile e non è pronto ad affrontare un'emergenza di enormi proporzioni.

Il decreto del Presidente del Consiglio consente la libera circolazione delle merci allo scopo di non interrompere l'attività produttiva e quella commerciale, già duramente compromesse dall'emergenza sanitaria.

Ma i contagi continuano a salire in maniera vertiginosa, le misure adottate si rilevano insufficienti. Così, con un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio²⁶ del 9 marzo 2020 tutta l'Italia diviene zona protetta e le persone sono invitate a rimanere a casa, limitando le uscite solo per ragioni eccezionali, come fare la spesa, comprovate ragioni di salute e di lavoro. Con questo decreto le disposizioni del D.p.c.m. 8 marzo 2020 sono state estese all'intero territorio nazionale. È vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico e sono sospesi gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici e privati.

3. L'origine dei provvedimenti emergenziali: il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (c.d. DPCM) 8, 9 e 22 marzo 2020 hanno messo l'Italia in codice rosso, sulla base del precedente decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020²⁷. Con l'ultimo decreto, un'ulteriore

²⁵ *Coronavirus, tra i contagiati tanti genitori degli studenti rientrati dal Nord*, in *La Repubblica*, 20 marzo 2020.

²⁶ D.p.c.m. 11 marzo 2020, recante «*Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sull'intero territorio nazionale*».

²⁷ Cfr. d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020.

stretta sospende tutte le attività produttive e industriali, ad eccezione di quelle essenziali. Per evitare l'esodo verso le zone del Sud dei lavoratori di quelle aziende del Nord chiuse in virtù del nuovo provvedimento, si vietano «gli spostamenti in un comune diverso da quello in cui attualmente si trovano»²⁸.

Il decreto-legge n. 6 del 2020 è il fondamento di tutte le fonti di rango secondario adottate in seguito per contrastare l'epidemia da Covid-19. Infatti, l'art. 1 del d.l. n. 6 del 2020 autorizza «le autorità competenti ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

Il Governo nel tentativo di rallentare l'estensione dei contagi da Covid-19 nel territorio nazionale ha utilizzato lo strumento del decreto-legge, il cui presupposto è rappresentato proprio dalla straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Al Governo spetta valutare l'esistenza di tale presupposto nel momento in cui si assume la responsabilità di decidere, in sostituzione delle Camere, chiamate in un momento successivo al controllo in sede di conversione.

Tale atto normativo del Governo, emanato senza un preventivo esame parlamentare, rappresenta una “interferenza funzionale” che altera provvisoriamente, ma legittimamente, il normale equilibrio tra i poteri dello Stato. La stessa Costituzione ritiene ammissibile l'adozione di tale atto unicamente di fronte a casi straordinari che possono concretizzarsi in eventi non previsti e non prevedibili e, in quanto tali, appunto, fuori dall'ordinario. La straordinarietà dei casi può essere dovuta a una molteplicità di eventi improvvisi dovuti a fattori umani o naturali. In tali eventualità, non essendosi potuta programmare e approvare una puntuale disciplina legislativa, proprio in ragione dell'eccezionalità del provvedimento, la Costituzione ammette l'immediato

²⁸ Art. 1, co. 1 lett. b), d.p.c.m. del 22 marzo 2020, recante «*Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale*».

intervento dell'Esecutivo. L'intervento normativo deve essere anche necessario, ossia indispensabile ed essenziale. Unitamente a tali presupposti deve ricorrere anche l'urgenza, con ciò volendosi evidenziare l'esigenza di dettare con immediatezza regole normative, che non possono attendere tempi lunghi, come quelli di approvazione parlamentare.

Le critiche mosse al modo di procedere attraverso un susseguirsi di fonti di rango secondario si sono concentrate soprattutto sull'opportunità di intervenire esclusivamente con atti aventi forza di legge, in funzione limitativa delle libertà individuali, con il coinvolgimento tanto del Presidente della Repubblica nella fase dell'emanazione, tanto del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge²⁹.

La catena di decreti del Presidente del Consiglio, che risulta legittimata dal decreto-legge n. 6 del 2020, fonte di rango primario, costituisce l'unico *modus legiferandi*, trovando giustificazione nell'indispensabile rapidità delle scelte da prendere di fronte all'inarrestabile crisi sanitaria, superando lentezze e ritardi dei lavori parlamentari e sterilizzando conflitti politici che sarebbero difficilmente gestibili nell'ora dell'emergenza.

I provvedimenti normativi derogatori dei diritti e delle libertà adottati per l'emergenza da Covid-19 trovano legittimazione sulla base della ragionevolezza per affrontare una gravissima calamità. L'emergenza costituisce una situazione anomala e grave, caratterizzata dalla temporaneità, che abilita il Governo all'adozione di doverose misure, comprensibili e giustificabili esclusivamente per un periodo determinato³⁰.

²⁹ Cfr., G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020; F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica, Covid-19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 1/2020.

³⁰ Sul tema generale del rapporto tra fatto emergenziale e regole dell'emergenza, si rinvia a E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza, contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2019.

Dal canto suo, il Capo dello Stato è intervenuto con un messaggio di sostegno alle misure adottate dall'Esecutivo, in cui ha invitato i cittadini ad «osservare attentamente queste indicazioni anche se possono modificare temporaneamente qualche nostra abitudine di vita»³¹. L'emergenza sanitaria potrà essere superata «attraverso la necessaria adozione di misure straordinarie per sostenere l'opera dei sanitari impegnati costantemente da giorni e giorni», afferma ancora il Presidente Mattarella.

Lascia, piuttosto, perplessi il fatto che il Governo sembra quasi costretto a inseguire le decisioni sempre più restrittive poste in essere da Presidenti di Regione e Sindaci, nel tentativo di contenere l'epidemia all'interno delle singole aree territoriali e salvare vite umane. Anche il modo di comunicare, fatto di annunci prima che gli atti siano effettivamente adottati, finisce per disorientare la popolazione, già provata e impaurita dalla crisi sanitaria.

Fra l'altro, dinanzi al ruolo sempre più compromesso del Parlamento, costretto a lavorare a ranghi ridotti, proprio a causa delle numerose assenze dei

³¹ *Coronavirus, Mattarella: «Servono condivisione, concordia e unità di intenti»*, Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 5 marzo 2020, in *www.quirinale.it*.

parlamentari, giustificate dal dilagare dell'epidemia³², si assiste ad una concentrazione dei poteri emergenziali in capo al potere esecutivo³³.

Per la prima volta nella storia della Repubblica le Camere si riuniscono in “formato ristretto” in ragione dell'emergenza pandemica da Covid-19. Il Parlamento, sede naturale per discutere e deliberare, proprio nei momenti più delicati deve rimanere nella pienezza delle sue funzioni. In primo luogo, per verificare l'azione del Governo come prescrive la Costituzione. È il Parlamento che adotta le leggi di conversione dei decreti-legge, in casi straordinari di necessità e di urgenza.

La diffusione dell'epidemia potrebbe determinare l'impossibilità delle Camere di raggiungere il numero legale della maggioranza dei componenti, stabilito dall'art. 64, co. 3, e paralizzarne il funzionamento. Va trovata una soluzione per garantire l'operatività del Parlamento al tempo del Coronavirus. Vi è la necessità di individuare per tempo un diritto parlamentare dell'emergenza, attraverso un sistema di deroghe da far scattare nei momenti di necessità.

³² La Conferenza dei capigruppo, sia alla Camera, sia al Senato, ha deciso le modalità di svolgimento della seduta, in cui far fronte agli eventi eccezionali correlati all'attuale emergenza sanitaria. Preso atto delle numerose assenze dei deputati, soprattutto di quelli eletti nei collegi del Nord e della necessità di rispettare le prescrizioni sanitarie, con particolare riferimento al distanziamento di almeno un metro tra i deputati, la Conferenza dei capigruppo all'unanimità ha deciso in via eccezionale la partecipazione di solo 350 deputati, così da garantire il numero legale e la maggioranza assoluta di 316, richiesta per l'approvazione del provvedimento ai sensi dell'art. 81, 2 co., della Costituzione. Tali deputati sono stati scelti in modo da rispettare la proporzionalità tra i gruppi parlamentari.

³³ S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2020, www.lacostituzione.info, secondo cui la decisione della Conferenza dei capigruppo può definirsi un *pairing* collettivo, ispirato alla *ratio* del rispetto reciproco tra le forze politiche.

Con il consenso unanime di tutti i gruppi sarebbe possibile l'introduzione del voto telematico³⁴.

Il Parlamento non può rischiare di non essere operativo in un momento così delicato per la vita del Paese. Del resto, nessuna norma costituzionale proibisce di stabilire procedure per deliberare a distanza. L'art. 64, infatti, parla di "presenza" dei componenti delle Camere. I regolamenti delle Camere potrebbero prevedere, con il consenso unanime dei gruppi, che, per casi eccezionali, la presenza fisica potrebbe essere coincidente con quella telematica³⁵.

Del resto, l'introduzione di modalità innovative per rendere agevole il lavoro delle Assemblee elettive è oggetto di approfondimento anche a livello di Parlamento europeo. Il suo presidente ha, infatti, annunciato in un video-messaggio di aver convocato una sessione plenaria straordinaria per il 26 marzo, per approvare le misure economiche proposte dalla Commissione sulla crisi del Coronavirus³⁶.

³⁴ C. MELZI D'ERIL, G. E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente*, in *Sole24ore*, 15 marzo 2020; M. ADINOLFI, *Se gli onorevoli votano da casa*, in *Il Mattino*, 15 marzo 2020.

³⁵ È stato suggerito di introdurre nel nostro ordinamento una norma simile a quella contenuta nel Parlamento catalano, cioè la possibilità di consentire il voto telematico, ma solo in presenza di ragioni eccezionali, cfr. S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19*, cit.

³⁶ Sul punto si leggano le considerazioni di S. CECCANTI, *Innovare il modo di lavorare del Parlamento non è chiuderlo: vedere, giudicare, agire*, in *Huffingtonpost.it*, 18 marzo 2020, il quale fa notare come per malattia o positività al coronavirus si potrebbero alterare gli equilibri politici e parlamentari e bisogna correre ai ripari con soluzioni innovative per tempi straordinari; *Coronavirus, la svolta del Parlamento europeo: voto a distanza il 26 marzo*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020.

4. *Per il futuro ripensare l'emergenza entro i rassicuranti binari dei poteri costituiti*

Il Costituente non ha previsto uno strumento specifico per gestire casi di calamità sanitarie ed economiche straordinarie, con l'attribuzione di poteri *extra ordinem* al Governo. La Costituzione non prevede meccanismi utilizzabili per affrontare lo stato di emergenza come quello derivante dalla necessità di contenere il contagio da coronavirus.

L'unica previsione emergenziale, disciplinata dall'art. 78 Cost., secondo cui «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono i poteri necessari al Governo», non ha mai trovato applicazione, essendo destinata soltanto a fronteggiare eventi bellici. Il mancato utilizzo della norma è l'indizio più evidente della sua inidoneità all'evoluzione del concetto di guerra rispetto agli schemi tradizionali.

Comunque, le deroghe al diritto costituzionale – previste nell'art. 78 Cost. – possono giungere fino alla sospensione di alcune garanzie costituzionali. La Costituzione parla di «poteri necessari» e non di «poteri pieni», proprio per sottolineare la specifica proporzione che deve sussistere tra l'evento da fronteggiare e l'estensione delle misure restrittive adottate.

A ogni buon conto, non è possibile applicare tale disposizione per conferire all'esecutivo poteri speciali in differenti situazioni emergenziali³⁷, muovendo da un'analogia tra una guerra internazionale cui la norma fa riferimento e l'emergenza sanitaria in corso. Anche se una simile interpretazione avrebbe consentito alla maggioranza parlamentare il conferimento di ampi

³⁷ Così B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, www.federalismi.it.

spazi di intervento all'esecutivo e la possibilità di derogare intere parti della Costituzione, sotto il controllo democratico.

Del resto, anche una simile soluzione avrebbe potuto mostrare aspetti di criticità rispetto alla concreta attuazione, sul piano dell'immediatezza della risposta all'emergenza sanitaria.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha sconvolto improvvisamente la nostra vita collettiva, oltre che le esistenze individuali, impone una seria riflessione sulla necessità di ripensare la previsione costituzionale. Passato il peggio, sarà necessario riflettere sull'opportunità di una complessiva rivisitazione della norma, per meglio convogliare eventuali future situazioni di emergenza entro i rassicuranti binari dei poteri costituiti. Un modello che potrebbe essere rivisto prendendo spunto dall'esempio di altre Costituzioni, come quella spagnola o quella francese.

5. La disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di circolazione e soggiorno

In gioco ci sono le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione.

In primo luogo, la libertà di soggiorno e di circolazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 16 della Costituzione, può subire limitazioni «soltanto con legge in via generale per motivi di sanità e sicurezza». La libertà di circolazione e soggiorno va intesa come «libertà spaziale e residenziale» del cittadino. Corollario della libertà di circolazione è il divieto imposto alle Regioni (anche di quelle a statuto speciale)³⁸ di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone tra le Regioni, contenuto nell'art. 120, co. 1. Il testo dell'art. 16 costruisce un diritto del cittadino potenzialmente non limitabile se non per specifici interessi della

³⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 62 del 2005.

collettività, previsti direttamente dalla Costituzione allo scopo di garantire i cittadini dai pericoli connessi al soggiorno e alla circolazione, peraltro rilevabili oggettivamente ed imputabili a fattori oggettivi. Le ragioni di sicurezza, insieme a quelle di sanità, costituiscono le uniche ipotesi per la difesa delle quali può essere richiesto il sacrificio della libertà dei singoli. La legge può imporre limitazioni «in via generale». L'uso della locuzione usata dal Costituente ha voluto rendere esplicito il divieto per il legislatore di imporre alla libertà in oggetto limitazioni che non siano connesse ad esigenze oggettive, l'inciso «in via generale» rappresenta il massimo presidio alla libertà di circolazione e soggiorno³⁹. Nel senso che la formulazione usata sta ad indicare l'obbligo imposto al legislatore, semmai si rendesse necessario vietare l'accesso in una determinata zona del territorio nazionale, di provvedere alle limitazioni attraverso una previsione di legge che riguardi la generalità dei cittadini. In altri termini, l'inciso di cui all'art. 16 sta a indicare un divieto di leggi *ad personam* o di leggi provvedimento, dettato da motivi politici.

La libertà di circolare dei cittadini in una determinata area può essere preclusa esclusivamente per «motivi inerenti a sfere territoriali»⁴⁰. La norma contenuta nell'art. 16 prevede una riserva di legge rinforzata⁴¹, disponendo sia la legge «in via generale», sia i motivi di sanità o di sicurezza. Dai lavori dell'Assemblea costituente si può chiaramente desumere come l'uso delle parole «in via generale» si è inteso fornire una specificazione dettagliata dei motivi per i quali le restrizioni del diritto sono ammesse. In tal modo, si esclude che la libertà del cittadino di fissare la propria residenza o il proprio domicilio in qualsiasi parte del territorio possa subire restrizioni per motivi

³⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969, 962 e, dello stesso avviso, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Milano 1984, 174.

⁴⁰ U. DE SIERVO, *Soggiorno, circolazione, emigrazione (libertà di)*, in *Noviss. Dig.*, XVII (1970), 822.

⁴¹ Per tutti, T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Milano 2000, 505.

ricollegabili, ad esempio, a finalità di politica demografica e di distribuzione della popolazione.

Il significato dell'espressione «legge in via generale» vincola il legislatore ordinario a prevedere, in materia, soltanto le ipotesi generali rispetto alle quali eventuali restrizioni sarebbero possibili, lasciando all'autorità competente di specificare tali ipotesi mediante provvedimenti amministrativi, i quali, comunque, non potrebbero derogare ai principi sanciti con legge⁴². La riserva di legge, per consolidata giurisprudenza costituzionale, è soddisfatta anche con atti aventi forza di legge. La *ratio* è di garantire, per la disciplina di materie di particolare delicatezza, l'intervento del procedimento parlamentare, ammettendo non solo la legge formale ma anche gli atti governativi dotati di forza di legge. In tale cornice, trova convincente spiegazione un provvedimento normativo che attenui, fino al momento della rimozione delle cause, la libertà di circolare e soggiornare di tutti i cittadini, esclusi quelli che con la loro opera possono contribuire a risolvere lo stato emergenziale (medici, infermieri, personale del 118, soggetti autorizzati dalla Protezione civile, forze dell'ordine).

6. Il diritto fondamentale alla salute e la catena di solidarietà intergenerazionale

Prima di tutto vi è da proteggere il diritto alla salute e alla vita. L'art. 32 della Costituzione italiana stabilisce che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». È duplice la natura del diritto alla salute, espressamente qualificato dalla disposizione come «fondamentale diritto dell'individuo» – quindi come vero e proprio

⁴² Cfr. M. MAZZIOTTI, *Circolazione (libertà di)*, in *Enc. dir.*, VII (1960), 19 s.

diritto sociale – e quale «interesse della collettività», garantito con la previsione di limiti ai diritti dei singoli⁴³.

L'articolo 32 della Costituzione, infatti «oltre che ascrivere alla collettività generale la tutela promozionale della salute dell'uomo, configura il relativo diritto come diritto fondamentale dell'individuo e lo protegge in via primaria, incondizionata ed assoluta come modo d'essere della persona umana». Ed invero, come fa notare la Suprema Corte di Cassazione, «il collegamento dell'art. 32 con l'art. 2 della Costituzione attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza»⁴⁴. La tutela della salute pubblica implica anche il dovere di non ledere né mettere a rischio, con comportamenti impropri, la salute di altri soggetti. La solidarietà per preservare la salute della collettività comporta un obbligo di astensione, in via precauzionale, quando vi è anche solo il fondato timore della possibilità che possa avvenire la trasmissione di gravi patologie, in una delicata attività di bilanciamento con i diritti individuali di ciascuno. Eventuali provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione e di soggiorno trovano, infatti – come si è detto in precedenza – giustificazione in cause oggettive, come la necessità di evitare il propagarsi di malattie altamente contagiose⁴⁵. Si pensi al caso dei c.d. «cordoni sanitari» che possono essere istituiti per evitare il propagarsi di un'epidemia. La memoria ci riporta alla mente l'episodio di inquinamento da diossina del territorio di Seveso e di altri Comuni della Brianza del 1974. In quel caso, l'area venne sgomberata e recintata con provvedimento della Regione Lombardia.

⁴³ Cfr. G. CERRINA FERONI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione: un quadro generale*, in ID. (a cura di), *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, Torino 2019, 5.

⁴⁴ Corte Cass., sent. n. 5172 del 1979.

⁴⁵ Sul punto si rinvia a I.A. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Torino 1995, in particolare 73.

Il principio di prevenzione ha un ruolo primario in materia sanitaria. Ne discende un approccio di maggiore cautela, attento anche alle serie minacce verso un bene fondamentale. Il principio di massima precauzione richiede di porre in essere tutte le misure necessarie, affinché il verificarsi del contagio venga scongiurato o quantomeno attenuato. Il principio di precauzione implica l'adozione di un insieme di regole finalizzate ad impedire un possibile danno futuro, prendendo in considerazione rischi non ancora del tutto accertati⁴⁶. La precauzione, infatti, è una declinazione del principio prudenziale e riguarda, in primo luogo, i responsabili dei processi decisionali. In altre parole, il principio di precauzione prevede di agire prima di “conclamate” ragioni sanitarie, appena vi sia il sospetto fondato che si possa diffondere l'epidemia.

L'elevazione dello standard di tutela dei beni giuridici primari, anche contro pericoli (gravi e irreversibili) soltanto possibili andrebbe modulato mediante procedure che risultino proporzionate con le esigenze collegate al principio di massima precauzione. Del resto, oggi con l'emergenza sanitaria che corre ancora velocemente in tutto il mondo, può darsi come acquisito che il diritto alla salute è tra quelli davvero indispensabili. Essendo evidente che soltanto la conservazione dello stato di salute della collettività è il presupposto per l'effettività di tutti gli altri diritti. La tutela della salute, insieme al diritto alla vita, è – secondo la nota espressione di Dworkin – insostituibile condizione “retrostante” al godimento di tutte le libertà fondamentali⁴⁷.

⁴⁶ In proposito, P. COMBA, R. PASETTO, *Il principio di precauzione: evidenze scientifiche e processi decisionali*, in *EP* gennaio- febbraio 2004, 41 ss.; I.A. NICOTRA, *Relazione introduttiva*, in I.A. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale, tra prevenzione e riparazione*, Torino 2010, 14 ss.

⁴⁷ L'espressione è utilizzata da R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna 1982, 101, ma si vedano pure E. ONDEI, *Persone fisiche, diritti della personalità*, in *Giur. civ. comm.*, Torino 1965, 255; VASSALLO, *Vita (delitti contro)*, in *Enc. dir.*, XLVI (1993), 982.

Partendo dall'assunto che le strutture sanitarie italiane potrebbero non essere in grado di accogliere tutti i pazienti affetti da coronavirus, la Società italiana di anestesia, analgesia, rianimazione e terapia intensiva ha indicato quindici principi etici per l'ammissione e le dimissioni dei pazienti affetti dal Covid-19. In «una situazione così complessa – si legge nel documento – ogni medico può trovarsi a dover prendere in breve tempo decisioni laceranti da un punto di vista etico oltre che clinico: quali pazienti sottoporre a trattamenti intensivi quando le risorse non sono sufficienti per tutti i pazienti che arrivano, non tutti con le stesse chances di ripresa»⁴⁸. Dunque, potrebbero essere «necessari criteri di accesso alle cure intensive, non soltanto di strettamente di appropriatezza clinica e di proporzionalità delle cure, ma ispirati anche a un criterio il più possibile condiviso di giustizia distributiva e di appropriata allocazione delle risorse sanitarie limitate».

Uno scenario di questo genere è sostanzialmente assimilabile all'ambito della c.d. «medicina delle catastrofi», per la quale la riflessione bioetica ha elaborato nel tempo concrete indicazioni per i medici e gli infermieri impegnati in scelte difficili⁴⁹. Nel documento SIAARTI si privilegia la «maggior speranza di vita»: questo comporta di non dover necessariamente seguire un criterio di accesso alle cure intensive di tipo «*first come, first served*». In uno scenario di saturazione totale delle risorse intensive decidere di mantenere un criterio di «*first come, first served*» equivarrebbe comunque a scegliere di non curare gli eventuali pazienti successivi che rimarrebbero esclusi dalla terapia intensiva⁵⁰. Visto il numero molto elevato di contagi che si verifica

⁴⁸ Cfr. *Emergenza Covid-19: ecco le raccomandazioni di etica clinica della Siaarti*, in www.siaarti.it.

⁴⁹ Cfr. *Emergenza Covid-19: ecco le raccomandazioni*, cit.

⁵⁰ V. Siaarti, *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione in condizioni eccezionali di equilibrio tra necessità e risorse disponibili*, in www.siaarti.it.

contemporaneamente, c'è una sproporzione tra i posti letto in terapia intensiva e gli ammalati critici.

Le raccomandazioni sottolineano che l'applicazione dei criteri di razionamento è giustificabile solo dopo che da parte di tutti i soggetti coinvolti sono stati compiuti tutti gli sforzi possibili per aumentare la disponibilità di risorse erogabili, posti letto e cure intensive e dopo che è stata valutata ogni possibilità di trasferimento dei pazienti verso il centro di cura con maggiore disponibilità di risorse⁵¹.

Nella raccomandazione n. 3 si scrive: «può rendersi necessario porre un limite di età all'ingresso in terapia intensiva. Non si tratta di compiere scelte meramente di valore, ma di riservare risorse che potrebbero essere scarsissime a chi ha in primis più probabilità di sopravvivenza e secondariamente chi può avere più anni di vita salvata, in un'ottica di massimizzazione dei benefici per il maggior numero di persone»⁵². Il medico è tenuto ad agire proprio come nelle situazioni di guerra.

La crisi epidemiologia da nuovo Coronavirus accende i riflettori sulla vulnerabilità del Sistema sanitario nazionale e proprio il diritto alla cura – sancito solennemente nell'art. 32 della Costituzione – è messo a dura prova, perché il sistema potrebbe non essere in grado di farsi carico di tutti i malati contemporaneamente. Ecco perché è necessario utilizzare la misura drastica del “restare a casa” per rallentare il diffondersi dell'epidemia⁵³.

⁵¹ Cfr. *Emergenza Covid-19: ecco le raccomandazioni*, cit.

⁵² Cfr., ancora, Siaarti, *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, cit.

⁵³ M. IMARISIO, *Intervista a Christian Salaroli, dirigente medico dell'ospedale, Papa Giovanni XIII di Bergamo, Dobbiamo scegliere chi curare e chi no, come in tempo di guerra*, in *Corriere della Sera*, 9 marzo 2020.

È assolutamente indispensabile rispettare la regola di non uscire dalla propria abitazione, se non per motivi di estrema necessità, a cominciare dai più giovani, per attivare la catena di solidarietà intergenerazionale a tutela delle persone anziane e più fragili più colpite dal virus, come sancisce l'art. 2 della nostra Costituzione⁵⁴.

La questione della giustizia intergenerazionale va affrontata in modo nuovo, vale a dire anche dalla prospettiva, poco esplorata, di considerare le generazioni più giovani responsabili di organizzare i propri stili di vita in modo da astenersi dal porre comportamenti in grado di nuocere a una generazione più anziana⁵⁵. In termini costituzionali, la centralità dell'adempimento dei doveri di solidarietà rispetto ai diritti di libertà si fonda sul riconoscimento dell'altro come "persona", dotato di pari dignità, ma anche il rispetto di sé stessi e della propria umanità, intrisa di dimensione «sociale e solidaristica»⁵⁶. La considerazione del singolo come "signore assoluto" non trova cittadinanza in un assetto costituzionale, espressione di una «cultura dei vincoli»⁵⁷ e dei limiti giuridici all'esercizio dei diritti fondamentali.

⁵⁴ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Solidarietà dimenticata: il fallimento della narrazione pubblica sul coronavirus*, in *laCostituzione.info*, 20 marzo 2020, www.lacostituzione.info.

⁵⁵ Il problema della giustizia intergenerazionale è affrontato da I. KANT, *Idea per una storia universale da un punto di vista cosmopolitico*, trad.it. *Stato di diritto e società civile*, a cura di N. Merker, Roma 1982, 102; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano 1982, 242; B. ACKERMAN, *La giustizia sociale nello stato liberale*, Bologna 1984, 165.

⁵⁶ Per un ampio approfondimento sul tema si rinvia a F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002.

⁵⁷ Infatti, il problema che concerne il tema dei limiti non è circoscritto soltanto alla preoccupazione dei vincoli del potere statale (su questo, per tutti, N. BOBBIO, *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuel Kant*, Torino 1969, 7 ss.) ma si estende anche a quello non meno importante di rintracciare i vincoli all'autonomi dei privati, cfr. P.P. PORTINARO, *Il grande*

La consacrazione costituzionale del personalismo rimane saldamente ancorata al duplice ammonimento di non fare agli altri ciò che non vorremmo fosse fatto a noi e di fare costantemente agli altri il bene che vorremmo ricevere. L'elemento unificante del patto fra generazioni passate, presenti e future trova fondamento proprio nel principio di solidarietà, sancito solennemente nell'art. 2 della Costituzione italiana, e si declina in spirito di collaborazione e senso di comunità. Grande manifestazione di solidarietà avviene da parte dei personaggi pubblici e cittadini comuni, che con generosità e senso civico, sono in prima linea per contribuire alla costruzione di ospedali e nuovi reparti in terapia intensiva⁵⁸.

La Costituzione italiana prevede un innalzamento del grado di tutela nei confronti delle situazioni di maggiore fragilità. Basti ricordare il modo in cui vengono presi in considerazione i differenti stadi dell'esistenza umana, bisogni di particolare sostegno da parte dell'ordinamento statale. Alle fasi della maternità, dell'infanzia e della gioventù fa eco il riferimento alla vecchiaia contenuto nella disposizione prevista nell'art. 38, declinazione dell'inderogabile dovere di solidarietà sociale. La particolare sensibilità, verso il principio solidaristico, nella redazione delle norme costituzionali si manifesta con la sottolineatura dei periodi più delicati e maggiormente bisognosi di protezione a favore di chi manifesta le fragilità dovute al fatto di essere giunti in una fase avanzata della propria esperienza umana e delle persone con disabilità⁵⁹.

legislatore e il custode della Costituzione, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino 1996, 7.

⁵⁸ La raccolta fondi lanciata da Fedez e dalla moglie Chiara Ferragni, destinata alla costruzione di nuove aree di terapia intensiva dell'ospedale San Raffaele di Milano, è arrivata a oltre 4,2 milioni di euro versati da oltre 198.000 donatori.

⁵⁹ Sul punto sia consentito rinviare a I.A. NICOTRA, *Vita e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano 1997, in particolare 105.

Il virus sta decimando la generazione più anziana «composta da persone che costituiscono per i più giovani punto di riferimento non soltanto affettivo ma anche nella vita quotidiana»⁶⁰. L'emergenza sanitaria di proporzioni mai viste prima fa tornare attualissima la consapevolezza delle reciproche limitazioni come dato assiologico da cui discende l'effettività dell'esercizio delle libertà da parte di ciascuno, rendendo scarsamente compatibile con la logica della Carta fondamentale la proiezione di una dimensione assoluta delle pretese soggettive. L'accettazione della cultura solidaristica presuppone il rifiuto di una lettura di situazioni soggettive come "potenza" non limitabile, anche se riferita a un diritto fondamentale.

È parimenti imprescindibile la posposizione e il sacrificio di interessi meramente individuali dinanzi a interessi generali come il fondamentale diritto alla vita e l'interesse alla salute della collettività. Le restrizioni dei diritti fondamentali trovano giustificazione nel sacrificio di tanti, a cominciare da medici, infermieri e di tutto il personale sanitario che rischia la vita per curare i malati di Covid-19. In tempi in cui persino l'ultimo saluto ai nostri cari è negato.

Quando tutto sarà finito si dovranno ripensare i tagli, spesso, indiscriminati alla sanità pubblica e alla ricerca scientifica. La globalizzazione implica non solo la circolazione delle persone e delle merci, ma anche dei virus e delle malattie. Una delle eredità di questa tremenda esperienza è quella di potenziare per il futuro il sistema sanitario della Nazione.

⁶⁰ Sono le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, contenute nella lettera al Presidente tedesco Steinmeier, in *www.quirinale.it*, 2020.