

LA REGIONE SICILIANA E LA DEFINIZIONE DELLE MISURE PER LIMITARE IL DIFFONDERSI DELLA PANDEMIA DA CORONAVIRUS COVID-19*

GIUSEPPE VERDE**

Sommario

1. Considerazioni introduttive: l'emergenza sanitaria e le regioni. – 2. La Sicilia di fronte al Coronavirus. – 3. Il potere di ordinanza del Presidente della regione. – 4. Le ordinanze del Presidente della regione: alcune indicazioni generali che emergono dalla prassi. – 5. Il “recepimento” e la consentita “applicazione” dei d.P.C.M. in Sicilia. – 6. L'emergenza sanitaria e l'art. 31 dello Statuto speciale. – 7. Segue. – 8. Le ordinanze del Presidente della regione: gli aspetti più significativi. – 9. Le misure aggiuntive disposte in Sicilia. – 10. Alcune considerazioni sulle misure aggiuntive disposte con le ordinanze del Presidente della regione Siciliana.

Abstract

The contribution describes the legal framework outlined by Law Decrees No 6/2020 and 19/2020 to connect State and Regions decisional process during Covid-19 pandemic emergency. It then critically examines form and content of Orders issued by the President of the Sicilian Region during the emergency.

Suggerimento di citazione

G. VERDE, *La Regione Siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da Coronavirus Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto al *webinar* “Le fonti normative dell'emergenza”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo.

Contatto: giuseppe.verde@unipa.it

1. Considerazioni introduttive: l'emergenza sanitaria e le regioni

La pandemia da Coronavirus Covid-19 ha imposto alle istituzioni dei paesi colpiti di adottare scelte urgenti per fronteggiare una emergenza imprevista che ha messo a dura prova le strutture sanitarie chiamate a fronteggiare una situazione che subito è apparsa molto delicata. Come è noto la pandemia non ha risparmiato il nostro Paese che ha dovuto elaborare una strategia per provare ad arginare il diffondersi del virus¹.

Dalla fine del mese di gennaio la diffusione dell'epidemia in Italia ha prevalentemente coinvolto il nord del Paese e non è avvenuta in modo omogeneo, così che le regioni meridionali hanno avuto più tempo per adottare misure di contenimento del contagio.

Questa differenziazione “per aree geografiche” dell'impatto del Covid-19 sulla popolazione presente sul territorio italiano avrebbe potuto giustificare misure di contrasto alla diffusione del virus ragionevolmente ancorate a dati precisi e a proiezioni statistiche scientificamente probabili in ragione, appunto, delle dinamiche di diffusione del virus “per aree geografiche”, ossia su base territoriale. Da un'altra parte la pandemia ha richiesto che alcune scelte – le più significative per la tutela della salute e il rispetto delle libertà costituzionali – venissero assunte a livello centrale coinvolgendo le strutture della Protezione civile nazionale e quindi il Presidente del Consiglio dei Ministri (d.lgs. 1 del 2018). Le Regioni, indipendentemente dall'efficienza del proprio sistema sanitario, non avrebbero potuto elaborare stime e previsioni la cui attendibilità è legata alla diffusione del virus su ambiti territoriali nazionali e sovranazionali. Una pandemia ha certamente caratteristiche diverse dalla malaugurata catastrofe che si concretizza in una emergenza definita nei contorni e nei rischi (terremoto, inondazione, crollo di una struttura essenziale per la viabilità, ecc.): un virus come il Covid-19 non si ferma alle frontiere né ha riguardo per i confini regionali.

Da un punto di vista ordinamentale non va sottaciuto che l'emergenza fin qui vissuta chiama in causa le competenze in tema di protezione civile, impegna le strutture sanitarie regionali, attende risposte dalle amministrazioni pubbliche più vicine ai bisogni della popolazione. Bastano questi richiami per comprendere che le Regioni risultano pienamente coinvolte nella lotta alla diffusione alla pandemia dovendo però tener conto delle scelte che sono andate maturando a livello statale.

L'articolata disciplina posta in essere dalla sequenza dei decreti-legge adottati dal Governo di fronte all'emergenza sembra infatti caratterizzata da interferenze e sovrapposizioni di materie riconducibili a titoli di competenza

¹ Per una esposizione dei problemi generali v. V. ONIDA, *Costituzione e coronavirus*, Milano (Mondadori – Piemme), 2020.

esclusiva statale (“profilassi internazionale” *ex art. 117, primo comma, lett. q), Cost.*), a titoli di competenza esclusiva di alcune regioni speciali (artigianato; turismo e industria alberghiera; agricoltura; l’assistenza scolastica) e a titoli di competenza concorrente. Nondimeno, la tutela della salute di fronte alla situazione di straordinaria ed eccezionale emergenza è la materia prevalente².

Chi intende analizzare le risposte date dalle istituzioni italiane dovrebbe considerare l’eccezionalità della situazione che ha imposto decisioni non facili e discutibili sotto svariati punti di vista. Non c’è dubbio che il regionalismo italiano ha in generale dimostrato un’attitudine dei Presidenti delle Regioni ad occupare la scena politica attraverso la contestazione delle scelte governative statali o immaginando iniziative differenziate su base regionale (perché più restrittive e o meno restrittive rispetto a quelle governative). Ogni regione ha così contribuito al dibattito su ogni scelta con una presenza politica significativa. Sul piano operativo le singole realtà regionali hanno reagito in modo diverso lasciando intravedere altrettanti modi di intendere l’autonomia. Anche la risposta delle strutture sanitarie regionali è stata diversa in ragione del livello di efficienza raggiunto nelle singole regioni e della capacità di riconvertire la originaria programmazione indirizzandola verso terapie in grado di dare risposte al diffondersi del virus.

2. La Sicilia di fronte al Coronavirus

Le considerazioni fin qui svolte non costituiscono il preludio ad un contributo che intenda riflettere sui meccanismi di raccordo fra il “centro” e la “periferia” per come attivati nell’emergenza da Covid-19. Infatti, le considerazioni che seguiranno intendono richiamare l’attenzione del lettore su come l’ordinamento siciliano si è attivato rispetto alla pandemia in corso.

Più precisamente si cercherà di ripercorrere i tratti più significativi del concorso della Regione Siciliana alle scelte che hanno cercato di arginare il diffondersi della pandemia. Quello che più interessa non è soffermarsi sulla singola misura adottata o contestata, dal momento che il dibattito sulle misure (che in sé possono essere giuste o sbagliate) perde interesse con l’evolversi della pandemia e non pare capace di approdare ad una risposta univoca. Resta il fatto che nella gestione dell’emergenza è emerso un certo modo di intendere

² Condivisibile la considerazione esposta dal Consiglio di Stato, sez. III, dec., 30 marzo 2020, n. 1553 secondo cui “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”.

l'autonomia speciale che, a mio avviso, rappresenta un dato sul quale è bene confrontarsi.

Per essere chiari dico subito che la gestione dell'emergenza da Coronavirus in Sicilia ha fatto emergere a tratti un modo di intendere l'autonomia speciale che mi è parso poco convincente.

Pervengo alle conclusioni che ho appena anticipato provando a ragionare su questioni che trasversalmente emergono dai provvedimenti regionali di contrasto al Coronavirus.

Il primo di questi investe il fondamento dei poteri esercitati dal Presidente della Regione e la legittimazione del Presidente del Consiglio dei Ministri ad adottare decreti efficaci anche nell'ordinamento siciliano. Tutte le volte in cui entrano in gioco i rapporti tra lo Stato e la Regione si torna a discutere del valore dell'autonomia regionale siciliana. In vero, dovrebbe ammettersi che si tratta di un'autonomia più predicata che praticata. L'origine dello Statuto speciale, il contenuto di alcune sue disposizioni, la diffidenza storica nei confronti dello Stato da cui si rivendica sempre qualcosa ma di cui non si riesce a fare a meno, costituiscono alcuni tratti di quella che può definirsi come vera e propria *retorica dell'autonomia speciale siciliana* che, come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, è emersa anche in questo periodo. Tale retorica assorbe buona parte delle energie delle istituzioni e sostanzialmente impedisce di affrontare i problemi concreti che riguardano la Sicilia.

Passando poi al contenuto specifico dei provvedimenti regionali spesso si è assistito ad un inasprimento delle misure adottate in Sicilia rispetto a quelle vigenti nelle altre Regioni anche se più esposte ai pericoli legati alla diffusione del virus. Infatti, la pandemia nell'Isola non si è manifestata con la sua nota violenza ma in modo assai più circoscritto e limitato rispetto a ciò che è avvenuto per esempio in Lombardia e Veneto. Vero è che, probabilmente, le strutture sanitarie dell'Isola non sarebbero state in grado di approntare la risposta che i sistemi sanitari delle Regioni del nord hanno dato e, dunque, alcune scelte che la politica regionale ha fornito hanno evitato che le strutture sanitarie fossero travolte, ma ci si dovrà interrogare su come meglio organizzare nel futuro il sistema regionale sanitario. Resta poi da appurare se alcune scelte concrete che hanno ulteriormente compresso le già incise libertà dei Siciliani siano favorevolmente apprezzabili in termini di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità. Sembra che l'opinione pubblica apprezzi la scelta politica che limita le libertà per salvaguardare il bene futuro dei concittadini. È come se avessimo bisogno di sentirci tutelati senza però riflettere che ciò dovrebbe avvenire

soprattutto attraverso strutture capaci di curare e non solo attraverso provvedimenti capaci di limitare la libertà³.

Tutto ciò coinvolge la responsabilità delle istituzioni che sono apparse disorientate nel cercare di governare un fenomeno ignoto e difficile da arginare. Di fronte ad una crisi economica la politica ricorre al “taglio della spesa pubblica” spesso lineare con conseguenze drammatiche per il sistema del welfare e, conseguentemente, per le frange della popolazione più indigenti. Se quindi sappiamo che per i nostri governanti “crisi” e “taglio” sono due parole che non possono mancare, nel caso della lotta alla pandemia la politica ha dovuto operare scelte complesse per le quali non era preparata. Di fronte a ciò si è avuta la sensazione che comunicare (qualcosa) equivalesse a governare (qualcosa). Da qui appuntamenti giornalieri con conferenze stampa, con comunicati governativi che annunziano decreti (che verranno adottati solo in seguito) a cui subito si sono accodati i “governatori” regionali con i loro provvedimenti anch’essi subito comunicati. Tutto ciò ha determinato per i cittadini un obiettivo stato di incertezza e confusione.

Limitando l’attenzione a quanto avvenuto in Sicilia tra il 25 febbraio e il 17 maggio 2020 si contano 21 ordinanze del Presidente della Regione e 15 Circolari della protezione civile a cui andrebbero sommati i provvedimenti governativi (d.P.C.M. e d.M.). Ma è da chiedersi se di fronte a questo procedere le ordinanze regionali abbiano sostanzialmente aggiunto qualcosa a quanto già disposto a livello nazionale. In definitiva, quali effetti concreti hanno prodotto le ordinanze del Presidente della Regione?

3. Il potere di ordinanza del Presidente della regione

Preliminarmente è opportuno precisare che l’adozione delle ordinanze appena sopra ricordate si giustifica in ragione delle discipline dettate da due decreti-legge che si sono succeduti in un arco temporale molto ristretto, con disposizioni che hanno avuto efficacia per un circoscritto numero di giorni in quanto poi abrogate dal un successivo decreto-legge.

Il primo decreto-legge è il n. 6 del 2020 convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 13 del 2020. La conversione in legge del decreto-legge n. 6 si segnala per due profili. Le modificazioni approvate in sede di conversione

³ Cfr., G. SILVESTRI, *Covid e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione* (www.unicost.eu). Numerosi sono i contributi apparsi sui forum o sulle sezioni di approfondimento delle riviste online, *dirittifondamentali.it*; *federalismi.it*; *osservatorioaic.it*. Sui provvedimenti che si sono susseguiti e sul loro fondamento v., A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, I/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020.

hanno riguardato profili marginali del decreto. Dal punto di vista politico non è privo di significato il dato che emerge dalla votazione definitiva avvenuta in Senato con cui è stata approvata la legge di conversione (seduta n. 198 del 4 marzo 2020). Si tratta di un'approvazione avvenuta quasi all'unanimità (presenti 240, votanti 239, favorevoli 234, astenuti 5) legittimandosi così l'iniziativa politica del governo. Il convergere di quasi tutte le forze politiche sulla bontà delle scelte contenute nel decreto-legge n. 6 esprime una forte condivisione dell'operato dell'Esecutivo che si estende anche ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri contenenti le misure concrete per il contenimento dell'epidemia.

Quanto al contenuto del decreto richiamato, si rammenti che le misure di contenimento alla diffusione del virus indicate nell'art. 1 (elenco non esaustivo in ragione di quanto previsto dal successivo art. 2) potevano essere adottate nel rispetto di quanto indicato dal comma 1 dell'art. 3. Per quel che attiene al coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali un richiamo merita (l'ormai abrogato) comma 2 dell'art. 3 a mente del quale *nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le misure adottate ai sensi del presente comma perdono efficacia se non sono comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione*⁴.

L'art. 3 comma 1 del successivo decreto-legge n. 19 del 2020 ha previsto la possibilità per le Regioni di introdurre *misure ulteriormente restrittive* giustificate perché riferite a *specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio*. Le misure regionali eventualmente adottate hanno comunque efficacia fino all'adozione dei d.P.C.M. adottati per contenere la diffusione del virus.

Si rammenti poi che ai sensi dell'art. 5, co. 2, del decreto-legge n. 19, le disposizioni del decreto “si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”.

Dal quadro normativo appena richiamato emerge che accanto alle misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri, troviamo la previsione

⁴ Per una diversa lettura dell'efficacia di questa clausola si vedano M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pag. 20 ss. e G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2020.

anche di misure regionali per la cui adozione i decreti-legge sopra citati richiamano l'art. 32 della legge n. 833 del 1978 (in particolare il comma 3) e l'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998 il quale prevede che possa farsi ricorso all'adozione di ordinanze regionali contingibili e urgenti in casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica la cui dimensione coinvolge il territorio regionale.

Rispetto ai poteri del Presidente della Regione ex art. 32 della legge n. 833 del 1978 la Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 1991 ha chiarito, da un lato, la natura di detto potere (*deroga eccezionale all'ordinario regime degli atti normativi e amministrativi*) rispetto poi a quanto previsto dall'art. 120 Cost., e, dall'altro, la legittimità dell'ordinanza presidenziale, che consegue all'esistenza di specifici e particolari presupposti (*situazione fattuale di necessità e urgenza*) e si giustifica in ragione al suo contenuto in quanto deve contenere *misure strettamente necessarie rispetto al fine di prevenire la diffusione del contagio*.

La disciplina introdotta grazie ai decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020, più che fondare i poteri regionali in questione, mira a circoscriverne l'ambito di operatività attraverso un contenimento delle ordinanze regionali per le quali è espressamente definito il perimetro di intervento e la cessazione dell'efficacia in ragione del nuovo esercizio del potere governativo di adozione di misure di contenimento. Infatti, l'art. 3, comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 definisce i limiti nel rispetto dei quali la Regione ha potestà di intervenire. I suddetti limiti operano ai sensi del successivo terzo comma dell'art. 3, per tutti gli *“atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente”*. In questo senso il citato art. 3 non lascia margini per un potere presidenziale di ordinanza esercitato sulla base dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978 prescindendo da quanto previsto dal citato art. 3⁵.

4. Le ordinanze del Presidente della regione: alcune indicazioni generali che emergono dalla prassi

I meccanismi normativi appena descritti aiutano a comprendere perché in un arco temporale ridotto il Presidente della Regione Siciliana abbia adottato ben 21 ordinanze⁶. Tale numero non deve impressionare perché i decreti-legge n. 6 e n. 19, nella prospettiva di contenere i poteri regionali, hanno spinto a una

⁵ Sul punto v. Tar Calabria, sez. I, sentenza n. 841 del 2020; secondo il Consiglio di Stato sez. I, adunanza di sezione del 07.04.2020 *“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”*.

⁶ Tutte consultabili sul sito della Regione al seguente indirizzo web: http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Covid19OrdinanzePresidenzadellaRegione

riedizione delle ordinanze già adottate magari al solo fine di prorogarne gli effetti o di richiamarne i contenuti⁷. Altre hanno riguardato la situazione peculiare di piccoli comuni nei quali si è ritenuto sussistere un focolaio⁸. Altre ancora si limitano a replicare in ambito regionale quanto già disposto dal Governo in ambito nazionale⁹. Fatta questa scrematura l'impatto dispositivo delle ordinanze siciliane è circoscritto a solo alcuni aspetti che verranno più avanti ripresi quando si cercherà di comprendere se le misure regionali possono giustificarsi in ragione dei presupposti da cui muovono e, quindi, in quanto recano misure adeguate e proporzionate.

Uno sguardo alle prassi seguite in altre Regioni conferma un ricorso stabile alle ordinanze presidenziali¹⁰. Una comparazione limitata ai dati appena esposti collocherebbe il Presidente della Regione Siciliana tra i governatori che hanno fatto un uso accorto del potere qui in discussione.

Altro profilo degno di nota attiene alle modalità di esercizio del potere presidenziale di ordinanza. Dalle disposizioni sopra richiamate (decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020; art. 32 legge n. 833 del 1978; art. 117 del d.lgs. 112 del 1998) il potere in questione risulta rimesso alla competenza esclusiva del Presidente della Regione e ciò consente di sottolineare la dimensione monocratica del potere in questione, che sembrerebbe trovare un parallelo nell'ampio utilizzo, a livello statale, dei d.P.C.M.. Tuttavia, le modalità attraverso le quali sono definite le misure governative di contrasto alla pandemia prevedono che l'adozione di un d.P.C.M. avvenga attraverso un articolato procedimento determinato dal concorso di più soggetti così che il conseguente decreto presidenziale non può essere nella sostanza definito come provvedimento esclusivo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il dato che emerge dallo studio delle ordinanze del Presidente della Regione Siciliana conferma l'interpretazione del ruolo presidenziale in senso assolutamente monocratico: non si registra mai alcun coinvolgimento della Giunta di Governo; non si ha notizia di alcun coinvolgimento dell'Assemblea regionale siciliana anche in termini di mere comunicazioni o informazioni; non risultano attivati strumenti di consultazione istituzionale dei comuni, eccezion fatta per un richiamo contenuto nell'ordinanza n. 2 del 26 febbraio 2020 in cui si legge che, al fine di costituire un'apposita struttura regionale di coordinamento, è stato "sentito il sindaco di Palermo, anche quale sindaco della Città

⁷ Così, ordinanze n. 14 del 3 aprile 2020; n. 16 di giorno 11 aprile 2020; n. 17 del 18 aprile 2020.

⁸ Ordinanze nn. 8 e 9 del 23 marzo 2020; n. 11 del 25 marzo 2020; n. 12 del 29 marzo 2020.

⁹ In questi termini v. ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020 e n. 5 del 13 marzo 2020 ed anche n. 6 del 19 marzo 2020.

¹⁰ Si tenga conto che dall'inizio dell'emergenza fino al 21 maggio 2020, il presidente della Regione Friuli Venezia – Giulia ha adottato 15 ordinanze. In Toscana si contano ben 58 ordinanze di cui però 19 sono state esplicitamente revocate o abrogate. Il Presidente della Regione Lazio ha adottato 42 ordinanze mentre quello della Regione Campania 49. In Puglia si contano 24 ordinanze.

Metropolitana e presidente dell’Anci – Sicilia”. Nelle ordinanze relative ai focolai presenti in alcuni comuni il Presidente “ordina” ... “sentiti” i Sindaci o “considerato che i Sindaci hanno invitato il Presidente della Regione ad intervenire”.

Per quel che poi attiene ai profili che riguardano l’annosa questione della qualità della legislazione, la stesura delle ordinanze regionali viene “perfezionata” sul versante qualitativo molto lentamente e, sotto alcuni profili, appare del tutto ignorare delicate questioni relative al rapporto fra fonti statali e fonti regionali¹¹.

Per comprendere gli effetti in concreto prodotti dalle ordinanze in questione bisognerebbe avere piena contezza delle misure in esse contenute. I meccanismi indotti dai decreti-legge n. 6 e n. 19 del 2020 indirizzano l’attenzione verso le ordinanze di ogni regione e così facendo la prima impressione che si produce nel lettore è quella di un’attività autonoma di ogni regione che attraverso l’attivazione delle specifiche competenze del proprio Presidente ha dettato disposizioni valide per il territorio regionale. Quasi che si trattasse di piccoli “stati” che adottano disposizioni destinate ad arginare la diffusione della pandemia sul proprio territorio. Ma se dallo studio delle singole ordinanze si fuoriesce dall’ambito della singola regione e si prova ad osservarle nel loro insieme, ci si accorge che gli elementi di differenziazione si riducono molto¹². Si dovrebbe quindi concludere che, indipendentemente dalle forme che hanno caratterizzato l’esercizio dei poteri dei presidenti regionali, le discipline operative hanno riprodotto in sede regionale una matrice originaria che ha reso le misure sostanzialmente sovrapponibili. La definizione poi dei contenuti sostanzialmente omogenei è probabilmente frutto di una opportuna collaborazione istituzionale che ha coinvolto il Governo, il Parlamento e le singole Regioni.

¹¹ Ad esempio, bisogna attendere l’adozione dell’ordinanza n. 14 del 3 aprile 2020 perché nei richiami normativi si corregga l’art. 107 con l’art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998. In vero, sarebbe poi da domandarsi se le disposizioni del d.lgs. 112 siano applicabili alla Sicilia atteso che il decreto in questione ha promosso il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni precisandosi (art. 10) che per le Regioni speciali si provvederà con le modalità previste dai rispettivi statuti, cioè attraverso l’approvazione di decreti legislativi contenenti le conseguenti disposizioni di attuazione dello Statuto speciale (su cui v., Corte costituzionale sentenza n. 270 del 2016).

¹² A questa conclusione si perviene perché si è avuto modo di accertare, per esempio, che il contenuto dell’ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020 del Presidente della Regione Siciliana è sovrapponibile al contenuto dell’ordinanza n. 1/PC del Presidente della Regione Friuli Venezia – Giulia, n. 5 del Presidente della Regione Toscana e, ancora, alle ordinanze n. 2 della Regione Lazio, della Regione Campania e della Regione Puglia. Se il dato fosse confermato anche in riferimento ad altre ordinanze se ne dovrebbe dedurre che a fronte di una visibile presenza dei Governatori sulla scena politica regionale e nazionale, gli elementi di differenziazione sarebbero veramente pochi.

5. Il “recepimento” e la consentita “applicazione” dei d.P.C.M. in Sicilia

Come in parte anticipato, le ordinanze del Presidente della Regione Siciliana contengono alcune indicazioni circa il modo di intendere i rapporti con lo Stato. Quindi le ordinanze, al di là delle misure in esse contenute, offrono l'occasione per prendere posizione su come l'autonomia regionale siciliana viene intesa.

Un punto nodale importante attiene alla titolarità e al fondamento del potere (condiviso fra Governo nazionale e Governo regionale) di adottare ordinanze contenenti misure per contenere la diffusione del virus.

Alcune delle ordinanze del Presidente della Regione si esprimono in termini di “recepimento” dei provvedimenti nazionali nel territorio regionale (ordinanze n. 5 e n. 14) o consentono alle misure nazionali di essere applicate anche in Sicilia (ordinanze n. 3, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 21).

L'intenzione di promuovere un “recepimento” delle fonti nazionali è ben rappresentata dall'art. 1 dell'ordinanza n. 14 a detta del quale *“in ottemperanza delle disposizioni di cui al D.L. 19/2020 ed al successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 aprile 2020, devono intendersi integralmente recepiti, con effetto per il territorio della Regione Siciliana, i Dpcm 8, 9, 11 e 22 marzo 2020, nonché le disposizioni di cui all'ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo e all'ordinanza del 28 marzo adottata dal Ministro della salute di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti”*.

L'intenzione di consentire l'“applicazione” delle misure nazionali nel territorio regionale si coglie nell'ordinanza n. 3: *“allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, sull'intero territorio regionale si applicano le misure previste dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020”*.

“Recepimento” e “applicazione” sono solitamente le tecniche legislative con cui la Regione dà corso nell'ordinamento regionale siciliano a leggi statali che recano norme di grandi riforme economico-sociale su materie oggetto di competenza legislativa esclusiva e già in precedenza occupate da leggi regionali. Il fatto che tale tecnica sia presente anche nelle ordinanze sopra richiamate, probabilmente si spiega con la previsione contenuta nell'art. 5, co. 2, del decreto-legge n. 19, a norma della quale le disposizioni del decreto *si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione*, formula questa sostanzialmente riprodotto nell'art. 5, comma 5 del d.P.C.M. adottato giorno 8 marzo.

6. L'emergenza sanitaria e l'art. 31 dello Statuto speciale

Per quel che attiene poi alla potestà di adottare le misure di contenimento della pandemia, i decreti-legge n. 6 e n. 19 hanno previsto un meccanismo di raccordo fra “centro” e “periferia” che indirizza l'esercizio dei poteri di cui all'art. 32 della legge n. 833 del 1978 al rispetto dei limiti indicati dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 19 del 2020. Malgrado ciò, dalla prassi emerge non solo che le misure nazionali attenderebbero di essere “recepite” in quanto non sarebbero immediatamente “applicabili”, ma è presente nelle ordinanze n. 3 e n. 4 un richiamo ad una particolare disposizione dello Statuto speciale.

Si tratta dell'art. 31, il cui secondo comma risulta espressamente richiamato solo nelle ordinanze n. 3 e n. 4. In dette ordinanze le determinazioni assunte dal Presidente della Regione muovono dall'art. 32 della Costituzione e sono adottate “*visto lo Statuto della Regione Siciliana e in particolare l'art. 31 comma 2*”.

La disposizione richiamata, un *unicum* nel panorama del regionalismo italiano, afferma (al primo comma) in modo perentorio che “*al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato ... il presidente può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato*”. Il secondo comma dell'art. 31 prosegue affermando che “*tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza*”.

Il richiamo contenuto nelle ordinanze n. 3 e 4 al secondo comma dell'art. 31 dello Statuto lascia intendere che il Governo regionale abbia inteso ricondurre - almeno fino ad un certo momento - l'adozione delle misure di contrasto all'emergenza da Coronavirus alla richiamata disposizione statutaria, lasciando intendere che le misure adottate dal Governo nazionale siano riconducibili ai servizi di pubblica sicurezza e che la loro adozione sarebbe stata “richiesta” dal Governo regionale.

È noto che l'art. 31 è annoverato fra le disposizioni dello Statuto di più difficile coordinamento con le previsioni della Costituzione anche perché il rapporto fra Statuto (artt. 31, 14 e 16) e Costituzione (art. 117) è regolato dall'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001.

Se ci si concentra sugli artt. 31, 14 e 16 si deve rammentare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 55 del 2001 ha ritenuto fondata la questione di legittimità dell'art. 22 della legge regionale siciliana n. 20 del 1999 (*Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari*) in quanto “evidente è, quindi, il contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente

della Regione, nonché con il principio - assolutamente pacifico in giurisprudenza e in dottrina, e non contestato dalla stessa Regione resistente - secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale". D'altronde sempre la Corte (sentenza n. 131 del 1963) ha avuto modo di precisare che "dall'art. 31 dello Statuto siciliano discende che solo una legge costituzionale potrebbe stabilire, in sede di revisione, che il Presidente regionale possa servirsi di organi non appartenenti alla polizia statale; e, d'altra parte, solo una legge della Repubblica può stabilire l'ordinamento degli organi di polizia, di cui il Presidente e il Governo della Regione possono disporre".

Con la deliberazione n. 123 del 26 marzo 2020 la Giunta regionale ha approvato uno *Schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione Siciliana*, in questo modo esprimendo l'intenzione di promuovere l'attuazione dell'art. 31 e di offrire alla future determinazioni che la Commissione paritetica vorrà assumere un articolato che costituisce la base di partenza di un lavoro che dovrà compiersi nel rispetto di quanto previsto dall'art. 43 dello stesso Statuto¹³.

Rispetto allo schema proposto dal Governo regionale vi è stato chi ha colto un elemento di positività nella possibilità che si pervenga alla definizione di poteri di emergenza sanitaria meglio strutturati rispetto ai meccanismi di cui ora agli articoli 3 e 5 del decreto - legge n. 19 del 2020¹⁴.

Altra parte della dottrina, dopo aver richiamato alcuni contenuti dell'ordinanza del Presidente della Regione n. 14, sottolinea che il Governatore siciliano avrebbe potuto "chiedere l'impiego delle forze di polizia dello Stato, con un'azione di contenimento del numero complessivo dei contagi in tutto il territorio regionale, che nelle ultime settimane ha fatto registrare un considerevole aumento, con il rischio di mettere in crisi gli ospedali dell'Isola"¹⁵.

¹³ Il deliberato di giunta e lo schema è consultabile all'indirizzo web: http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/N.123_26.03.2020.pdf

¹⁴ Si ha modo di precisare che la proposta valorizza solo una parte delle potenzialità dell'art. 31 dello Statuto dando così corso ad un "diritto regionale dell'emergenza", precisandosi che "ogni previsione statutaria merita, pertanto, una considerazione a sé, occorrendo verificare di volta in volta se sia possibile una lettura della stessa coerente con il quadro dei principi costituzionali", così A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, pag. 543 ss. su www.dirittiregionali.it

¹⁵ Precisandosi, ancora, che l'art. 31 "attribuisce, infatti, al Presidente della Regione la competenza a chiedere l'impiego delle forze di polizia. L'attuazione di tale disposizione consentirebbe lo svolgimento di controlli immediati e capillari nelle strade, all'ingresso di porti, aeroporti e stazioni nell'intero territorio siciliano, ai fini di assicurare il rispetto delle norme anti-contagio. In questa direzione sembra andare lo schema, approvato dalla Giunta regionale, di norma attuativa dell'art. 31 dello Statuto speciale della Regione Siciliana" così, I. A. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid-19*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, pag. 543 ss. su www.dirittiregionali.it

7. Segue

Lo schema delle disposizioni d'attuazione dell'art. 31 dello Statuto prevede un articolo composto da quattro commi.

Il c.d. diritto regionale dell'emergenza prevede che nel caso sia dichiarato lo stato di emergenza "il Presidente della Regione Siciliana, quale organo dello Stato, adotta le tutte misure necessarie con proprie ordinanze contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione Europea e con efficacia estesa all'intero territorio regionale o parte di esso".

Se invece l'emergenza ha un carattere regionale "per affrontare l'emergenza regionale e ristabilire le normali condizioni di vita, il Presidente della Regione Siciliana, sentito il Governo nazionale, adotta le ordinanze contingibili e urgenti di cui al comma I".

Le disposizioni appena richiamate sono ispirate da un'orgogliosa indipendenza delle istituzioni regionali così che il Presidente dovrebbe sempre provvedere o come organo dello Stato o come organo della Regione.

La disciplina in questione si muove in una logica di separazione che non convince. Quello che è in gioco, in casi come quelli richiamati nei primi due commi, è la tutela della salute, la salvaguardia dell'ambiente, la tutela delle persone. Siamo sicuri che la separazione sia lo strumento che consente di meglio perseguire gli interessi delle comunità toccate dall'emergenza? I criticati meccanismi di cui al decreto-legge n. 19 del 2020 hanno consentito ai governatori di introdurre misure specifiche nel rispetto di un quadro istituzionale di leale collaborazione fra Governo e Regioni nel quale è fondamentale che la regia sia collocata al "centro" del Paese perché solo così è possibile adottare le misure idonee al contenimento dell'emergenza. Non credo che avrebbe molto senso immaginare un potere regionale dell'emergenza separato e avulso dagli accertamenti scientifici e dalle considerazioni generali che influiscono molto nella definizione delle misure di contrasto.

Poi, l'esperienza vissuta lascia intendere come sia decisivo avvalersi di un quadro normativo che, muovendo da alcuni principi, detti disposizioni in grado di arginare nello specifico l'emergenza in atto. La previsione in termini generali di un diritto regionale siciliano dell'emergenza potrebbe non essere adeguata alla situazione emergenziale che in concreto si deve arginare, ed avrebbe il solo effetto di riconoscere formalmente un ruolo presidenziale che potrebbe risultare non funzionale al contrasto della calamità. Dall'esperienza che il Paese ha vissuto, emerge che il quadro normativo generale (rappresentato dalla disciplina generale in tema di protezione civile e dalla legge n. 833 del 1978) vada integrato da disposizioni specifiche pensate in riferimento alla risposta da dare non a una ipotetica emergenza ma ad una specifica emergenza. Si ha bisogno di normative agili e adeguate a situazioni mutevoli, mentre

l'approvazione di disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, proprio per la natura che detta fonte ha nell'ordinamento, renderebbe molto difficile modificare il già definito diritto regionale dell'emergenza sottraendo la funzione attribuita alla Regione alla disponibilità della fonte primaria. Infatti, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 51 del 2020) ha ribadito che "trattasi di norme espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2001, n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 212 del 1984 e n. 151 del 1972)".

Poco valgono poi i richiami alla solidarietà politica, alla sussidiarietà e alla leale collaborazione contenuti nel terzo comma della proposta disposizione di attuazione se il potere che si attribuisce al Presidente non è accompagnato da modalità di esercizio che presuppongono il coinvolgimento degli enti locali, l'apporto della comunità scientifica, l'attivazione delle competenze dell'Assemblea regionale, il coinvolgimento della Giunta regionale.

Maggiori perplessità poi sollecita il quarto comma della disposizione di attuazione: in termini del tutto generali ("ai sensi dell'art. 31 dello Statuto speciale, per l'attuazione delle sue ordinanze o provvedimenti, comunque denominati") si ritiene che "il Presidente della Regione, di concerto con il Ministro dell'Interno, può sempre avvalersi della Polizia di Stato e, ove occorra, delle Forze Armate di stanza nella Regione, di concerto con il Ministro della Difesa". La disposizione per la parte che cita le "forze armate" si pone al di fuori del perimetro dell'art. 31 che prevede che il Presidente "può chiedere l'impiego" ma non può avvalersi delle forze armate: nel chiedere l'impiego è escluso il comando delle forze armate. "Avvalersi" è un'espressione ambigua che forse è meglio non utilizzare. Per quel che attiene al rapporto con la Polizia, la Corte ha chiarito che in questo caso il Presidente agisce come organo dello Stato e ciò è già previsto dal primo comma.

Sia consentito richiamare l'attenzione anche sull'opportunità della disciplina di cui al quarto comma. Mi domando, infatti, se non sia auspicabile che le forze di polizia restino nella disponibilità del Ministro degli interni, dei Prefetti¹⁶ e dei Questori dal momento che dette Autorità - che nel corso dell'emergenza da Coronavirus hanno dato prova di grande attenzione agli interessi del paese offrendo un contributo decisivo per la lotta alla pandemia - hanno una competenza specifica nella tutela dell'ordine pubblico che il Presidente della

¹⁶ In merito poi alla responsabilità affidata ai Prefetti, l'art. 4, comma 1 del d.P.C.M. di giorno 8 marzo 2020 ha previsto che l'autorità prefettizia nell'avvalersi delle forze di polizia (con il concorso del corpo nazionale dei vigili del fuoco) ed eventualmente delle forze armate, ne dà comunicazione "al Presidente della regione e della provincia autonoma interessata".

Regione non ha e certamente non acquisirebbe in virtù dell'avvenuta attuazione dell'art. 31 dello Statuto¹⁷.

In sostanza non è sufficiente che una disposizione dello Statuto sia formalmente vigente perché se ne invochi a distanza di 74 anni l'attuazione, in una forma che, volgendo lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe non compatibile, peraltro, alla sua portata precettiva. Meglio prendere consapevolezza che rispetto a molte disposizioni dello Statuto si registra una sorta di *pietrificazione* della loro potenzialità normativa, per effetto sia delle dinamiche politiche e istituzionali fra Stato e Regioni, sia della giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle prime, com'è già avvenuto con riferimento proprio all'art. 31. Certo si tratta di disposizioni alle quali può sempre farsi appello per promuoverne l'attuazione, ma stupisce che la politica quando si interroga sul valore della specialità siciliana ometta di confrontarsi con la realtà del presente e avverta il bisogno di guardare indietro anziché rivolgere lo sguardo al futuro. Trascorsi quasi vent'anni dall'entra in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 l'adeguamento dello Statuto speciale non risulta presente nell'agenda politica siciliana, il che significa che mancano le idee perché la Sicilia possa attribuire un senso alla propria specialità. Sarebbe forse opportuno domandarsi se piuttosto che invocare la titolarità di nuove funzioni, non sarebbe più urgente impegnarsi nell'esercizio di quelle già affidate alle cure dell'amministrazione regionale.

Tornando all'art. 31 dello Statuto è chiaro che, le disposizioni che volessero dare attuazione a detta disposizione statutaria, dovrebbero muovere dagli ambiti materiale definiti dall'art. 31.

Il primo di questi è "il mantenimento dell'ordine pubblico" a cui il Presidente dovrebbe provvedere "a mezzo della polizia dello Stato" (art. 31, comma 1).

Il Secondo ambito materiale si deduce dal secondo comma dell'art. 31 ed attiene alle modalità attraverso le quali il "Governo regionale [...] congiuntamente al Presidente dell'Assemblea" attiva "il Governo dello Stato" per "la direzione dei servizi di pubblica sicurezza [...] quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza".

In buona sostanza l'art. 31 – piaccia o non piaccia – si riferisce all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Ne consegue, quindi, che la prospettiva

¹⁷ Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale la portata del citato art. 31 esclude che "il Presidente della Regione, che qui interviene nella sua qualità di organo dello Stato, possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della polizia dello Stato" (v. in tale senso sentenza n. 131 del 1963)" così, Corte costituzionale sentenza n. 55 del 2001, par. 3 II cpv. considerato in diritto.

dell'attuazione statutaria non consente di approvare disposizioni di attuazione estranee all'oggetto di cui all'art. 31.

Su questi presupposti non credo che l'art. 31 possa legittimare una qualsiasi disciplina relative alle "emergenze". Quest'ultima è destinata a realizzarsi grazie al consueto concorso fra legislazione statale e regionale che, nella vicenda qui tratteggiata, è stato definito dagli articoli 1, 2 e 3 del d.l n. 6 del 2020 (e poi dall'art. 1 e successivo d.l. n. 19 del 2020). Il citato art. 1 ha posto i principi fondamentali in materia di organizzazione del servizio sanitario di fronte all'emergenza, mentre gli artt. 2 e 3 hanno realizzato una sorta di chiamata in sussidiarietà di funzioni regionali in materie diverse (sanità, agricoltura, commercio...) introducendo il coinvolgimento delle Regioni qui solo "sentite" in quanto l'emergenza non avrebbe consentito la realizzazione dell'intesa.

Le proposte esaminate dalla Giunta regionale dovrebbero essere rapportate al perimetro normativo definito dall'art. 31 che non riguarda né le potestà attivabili in sede di protezione civile né quelle poste dalle emergenze sanitarie ma, come detto, ordine pubblico e pubblica sicurezza.

8. Le ordinanze del Presidente della regione: gli aspetti più significativi

Passando alle misure adottate dal Presidente della Regione con le sue ordinanze è bene muovere da alcuni aspetti generali presenti nei provvedimenti regionali che hanno accentuato, inasprendole, le misure contenute nei d.P.C.M. via via approvati.

È bene avvertire che la struttura dell'ordinanza risponde ad una logica che impone il richiamo a leggi e decreti-legge, ai provvedimenti via via adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai singoli Ministri, alle precedenti ordinanze regionali, alla deliberazione del 30 gennaio relativa alla dichiarazione per sei mesi dello stato di emergenza, alla dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità sulla rilevanza internazionale dell'emergenza sanitaria. Si tratta di aspetti presenti nelle ordinanze che risultano integrati da altre considerazioni rese dal governatore nella parte motiva dell'ordinanza.

A partire poi dall'ordinanza n. 8 del 23 marzo 2020 si rileva che "un recentissimo studio (*"Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV2)"*) di Ruiyun Li^{1*}, Sen Pei^{2*†}, Bin Chen^{3*}, Yimeng Song⁴, Tao Zhang⁵, Wan Yang⁶, Jeffrey Shaman^{2†}, pubblicato sulla Rivista scientifica <http://science.sciencemag.org/> in data 16 marzo 2020) dimostra che la grande maggioranza dei soggetti destinatari di contagio da Covid-19 (in una misura percentuale tra il 50% e il 75%) è completamente asintomatica e che la misura dell'isolamento dei contagiati (siano essi sintomatici o non sintomatici) non solo risulta capace di proteggere dal contagio altri soggetti, ma appare in grado di proteggere anche dalla evoluzione "grave" della malattia nei soggetti contagiati, come è dimostrato dal dato che il tasso di

guarigione dei pazienti infettati, se isolati, è pari a soli 8 (otto) giorni nel 60% dei casi presi in esame”.

Nell’ordinanza n. 15 di giorno 8 aprile 2020 si tiene conto “che il Dipartimento di Scienze economiche, aziendali e statistiche dell’Università di Palermo ritiene efficaci le misure di contenimento adottate dalla Regione Siciliana per contrastare il diffondersi del contagio, evidenziando come la Sicilia, alla luce dei dati raccolti sull’andamento dell’epidemia sin dalla fine di febbraio, potrebbe essere la prima Regione italiana a raggiungere l’obiettivo di “zero contagi solo se continua a mantenere le restrizioni in vigore”.

I richiami sopra evidenziati consentirebbero al Presidente di “accentuare tutte le limitazioni, soprattutto per quanto attiene ai comportamenti che possono generare condizioni idonee alla diffusione del contagio”.

È chiaro che si fa riferimento a presupposti scientifici per i quali è stato giustamente osservato che “il decisore politico non potrà tuttavia scegliere a caso tra l’una o l’altra teoria scientifica, ma potrà e dovrà distinguere tra *scienza e pseudo-scienza* individuando la *tesi scientifica più affidabile* avvalendosi dei parametri elaborati dalla giurisprudenza statunitense (*Daubert trilogy*) e nazionale (sentenza *Cozzini*, Cass. pen., IV, 17.9.2010 n. 43786)”. Tutto ciò consente di valutare in concreto l’attendibilità di una misura in quanto “ogni restrizione deve essere limitata allo *stretto necessario sotto il profilo spazio-temporale* ed essere proporzionata e adeguata all’obiettivo. Non solo le misure devono essere limitate nel tempo e circoscritte nello spazio, ma la proporzionalità va valutata in modo diverso nei singoli territori colpiti dalla pandemia. Ciò che è proporzionato in zona rossa potrebbe non esserlo in altre zone del Paese”¹⁸ e “l’indifferenziata applicazione su tutto il territorio nazionale delle stesse identiche misure di contenimento, peraltro attraverso provvedimenti in rapida successione, non sembra, invece, tenere adeguatamente conto del dato epidemiologico dal quale (...) emerge una significativa differenza tra il Nord e il Sud del Paese”¹⁹.

La formulazione dei richiami contenuti nelle ordinanze in precedenza evidenziate non consente di accertare il grado di affidabilità scientifica delle tesi ivi richiamate e ciò induce a valutare la bontà delle misure adottate in riferimento ai principi di proporzionalità, pertinenza e appropriatezza.

¹⁸ Così, R. DE NICTOLIS, *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid – 19 – Paper – 15 aprile 2020*.

¹⁹ In questi termini v., M. BETZU E P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in <https://www.biodiritto.org/Online-First-BLJ/Online-First-BLJ-2-20-Instant-Forum-Diritto-diritti-ed-emergenza-ai-tempi-del-Coronavirus>.

9. Le misure aggiuntive disposte in Sicilia

Si è già detto che le misure aggiuntive disposte dal Presidente della Regione hanno inteso accentuare le restrizioni già decise nei vari d.P.C.M. che si sono susseguiti.

Il d.P.C.M. adottato l'8 marzo 2020 ha previsto misure articolate per arginare il diffondersi dell'epidemia da applicarsi in un arco temporale compreso fra la data di adozione del decreto e il 3 aprile 2020. In particolare l'art. 5 ha precisato che "resta salvo" il potere di ordinanza delle regioni ai sensi dell'art. 3 comma 2 del decreto-legge n. 6 del 2020 aggiungendo che le disposizioni del d.P.C.M. si applicano alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Ciò ha consentito alle Regioni interessate dal rientro dei residenti di adottare delle proprie ordinanze con misure per fronteggiare il rischio di diffusione del virus.

Tali ordinanze risultano adottate dal Presidente della Regione Campania (ordinanza n. 8 di giorno 8 marzo 2020), dal Presidente della Regione Puglia (ordinanza n. 175 di giorno 8 marzo 2020) e anche dal Presidente della Regione Siciliana (ordinanza n. 3 di giorno 8 marzo 2020).

Le misure in concreto adottate dai Presidenti delle Regioni di Campania, Puglia e Sicilia risultano rispondenti ad un'unica matrice e mirano ad arginare la diffusione del virus in ragione del "rientro nei territori di residenza da parte di cittadini che hanno transitato, sostato o sono domiciliati per motivi di lavoro o di studio nei territori della Regione Lombardia e dalle province di Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini; Pesaro e Urbino; Venezia, Padova, Treviso; Asti e Alessandria".

In questi casi è previsto un obbligo di quarantena e il rispetto di alcune regole (autoisolamento, distanziamento sociale, ecc.) la cui osservanza dovrebbe limitare la diffusione del virus.

Non mancano elementi di differenziazione frutto di scelte mancate o compiute dal Governo nazionale o dai Presidenti (per es. la disciplina applicabile ai centri sportivi), ma in buona sostanza la linea di risposta delle Regioni è caratterizzata da misure condivise.

Il Presidente della Regione ha poi previsto (con l'ordinanza n. 7 del 20 marzo 2020) la sottoposizione al tampone rinofaringeo "a ridosso della conclusione del periodo di quarantena" (art. 1, comma 3) già prevista per i residenti rientrati ai sensi di quanto contenuto nella ordinanza n. 3 di giorno 8 marzo.

L'applicazione di quest'ultima misura ha dovuto fare i conti con alcune difficoltà organizzative, dovute ai nuovi compiti assegnati alle strutture sanitarie regionali chiamate a raggiungere i residenti sparsi sul tutto il territorio regionali per sottoporli al prescritto tampone.

L'aspetto più delicato ha riguardato i soggetti che, terminata la quarantena, privi di sintomi tipici della malattia da Covid-19, dovevano essere sottoposti – “a ridosso della conclusione del termini di quarantena” – al prescritto tampone. Nei fatti la situazione di forte preoccupazione legata al diffondersi dell'epidemia ha determinato un ulteriore isolamento sociale anche in assenza di sintomi in attesa del tampone. Questa peculiare situazione, giustificata in ragione dell'emergenza, sollecita un richiamo alla potenziale compressione della libertà di circolazione avvenuta senza che la misura specifica trovasse la sua base di legittimazione nella previa legge regionale che – come in precedenza rammentato – è fonte abilitata a definire limiti alla libertà costituzionale in questione, in ragione di particolari emergenze avvertite sul territorio regionale²⁰. A questo riguardo l'azione dei Governatori – chiamati ad adottare misure specifiche nel giro di poche ore – rinviene il suo fondamento nei più volte richiamati meccanismi delineati dall'art. 3 del decreto-legge n. 6 (poi convertito con una legge approvata quasi all'unanimità).

10. Alcune considerazioni sulle misure aggiuntive disposte con le ordinanze del Presidente della regione Siciliana

Perplessità maggiori suscitano le ordinanze regionali tutte le volte che recano misure ulteriormente restrittive delle libertà dei cittadini. In linea di principio esse rinviano sempre alla disciplina del citato art. 3 dei decreti-legge n. 6 e n. 19, il che non esclude che tali misure siano vagliate in ragione del rispetto dovuto ai principi di proporzionalità, pertinenza e appropriatezza.

Il Presidente della Regione Siciliana ha, infatti, disposto, per periodi di tempo circoscritti, alcune misure aggiuntive rispetto al nutrito elenco di divieti già contenuto nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un certo risalto ha avuto “il divieto per tutte le attività motorie all'aperto di minori accompagnati da un genitore” contenuto nello stesso articolo 1 dell'ordinanza n. 13 del 1° aprile 2020 che consente lo spostamento “in prossimità della propria abitazione con l'animale di affezione, per le sue esigenze fisiologiche”. Perché vietare una piccola passeggiata con il proprio figlio minore visto che è consentito spostarsi con l'animale d'affezione?²¹

²⁰ Cfr., V. BALDINI, *Lo stato costituzionale di diritto al tempo del coronavirus*, in *Dirittifondamentali.it* fasc.1/2020.

²¹ Rispetto alla quale si v. il Decreto decisorio del Presidente del Tar Sicilia – Palermo n. 458 del 2020 che giustifica il divieto per i minori dal momento che “*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*”.

Grande impatto sociale ha avuto “la chiusura domenicale e nei giorni festivi di tutti gli esercizi commerciali attualmente autorizzati, fatta eccezione per le farmacie di turno e le edicole”, disposta con l’art. 5 dell’ordinanza n. 14 del 3 aprile 2020. Mantenere più giorni di apertura non eviterebbe gli assembramenti a ridosso della domenica?

Nell’avvio poi della fase di ripresa delle attività, l’art. 23 dell’ordinanza n. 21 del 17 maggio 2020, intitolato “uso obbligatorio della mascherina” dispone al comma 1 che “ferme le specifiche disposizioni sull’uso di dispositivi di protezione individuale e del distanziamento, è obbligatorio nei luoghi pubblici e aperti al pubblico l’utilizzo di mascherina o altro strumento di copertura di naso e bocca. Il dispositivo protettivo deve, comunque, essere sempre nella disponibilità del cittadino nella eventualità in cui ne sia necessario l’utilizzo”. La mascherina deve quindi essere obbligatoriamente usata (cioè indossata) o è sufficiente portarla in tasca (per eventualmente utilizzarla)?

Si è già detto che nelle ordinanze del Presidente della Regione è citato un “recentissimo studio” (“*Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV2)*” di Ruiyun Li^{1*}, Sen Pei^{2*†}, Bin Chen^{3*}, Yimeng Song⁴, Tao Zhang⁵, Wan Yang⁶, Jeffrey Shaman^{2†}, pubblicato sulla Rivista scientifica <http://science.sciencemag.org/> in data 16 marzo 2020), che quindi dovrebbe sostenere le misure in concreto determinate in ragione di presupposti scientifici acclarati.

Proprio in riferimento a quest’ultimo profilo, deve essere rammentato che secondo la *Daubert-Joiner-Kumbo trilogy* una tesi scientifica è affidabile quando rispetta le seguenti condizioni: la verificabilità o falsificabilità del principio scientifico da applicare (*whether the theory [...] has been tested*); la *peer review* cioè la sua sottoposizione al controllo della comunità scientifica; la pubblicazione degli esiti della ricerca (tesi) su riviste specializzate; la considerazione dell’*error rate* cioè del tasso di errore noto o potenziale della tesi (*its know or potential error of rate*); che le operazioni di si siano svolte nel rispetto di parametri o standard predefiniti; in termini residuali la generale accettazione della tesi da parte della comunità scientifica di riferimento. Sulla base di tali criteri si giunge ad una *good science* che esclude la possibilità di far riferimento alla c.d. “scienza – spazzatura” (*bad science*).

Secondo la Corte di Cassazione²² l’affidabilità della tesi scientifica va valutata con i seguenti parametri: identità, autorità indiscussa, indipendenza del soggetto che gestisce la ricerca; finalità per cui il soggetto fa la ricerca; ampiezza, rigurosità, oggettività della ricerca; grado di sostegno che i fatti accordano alla tesi; intensità della discussione critica che ha accompagnato l’elaborazione

²² C.d. sentenza Cozzini – Cass. pen., IV, 17.9.2010 n. 43786.

dello studio; attitudine esplicativa dell'elaborazione teorica; consenso che la tesi raccoglie nella comunità scientifica.

Considerato il richiamo contenuto nelle ordinanze del Presidente della Regione al “recentissimo studio”, la condivisione alle misure adottate dipenderà dal livello di affidabilità della tesi scientifica richiamata, ove tale affidabilità dovesse mancare si dovrebbe concludere che le suddette misure, giustificabili in ragione di un generale principio di precauzione, non lo sarebbero in termini di adeguatezza e proporzionalità, determinando una ingiustificata compressione delle libertà dei cittadini.

Il meccanismo di raccordo fra decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e ordinanze regionali esclude l'ammissibilità di ordinanze regionali che riducono l'impatto delle misure contenute nei d.P.C.M., mentre consente l'adozione di misure regionali aggiuntive.

Nelle fattispecie da ultimo rappresentate si è proprio realizzata questa seconda eventualità con decreti meno invasivi delle ordinanze del Presidente della Regione. Per il cittadino si determina una specie di fattispecie a formazione progressiva data dal concorso di d.P.C.M. e ordinanza presidenziale. Rispetto a questo complessivo disporre della P.A. (fra Stato e Regione) si pone un problema di razionalità intrinseca, perché potrebbe ingenerarsi il dubbio che le misure regionali “ulteriormente restrittive” non sarebbero state adottate “in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso” (art. 3 del decreto-legge n. 19). In effetti la parte motiva delle ordinanze regionali non solo appare poco convincente per le tesi scientifiche in esse citate, ma sarebbe stato auspicabile una migliore esplicitazione della *specifico situazione sopravvenuta di aggravamento del rischio sanitario verificatesi in Sicilia* che avrebbe giustificato l'adozione delle misure “ulteriormente restrittive”.