Raffaella Cristiano

Solidarietà e leale collaborazione, valori emergenti nella sfida all'epidemia da Coronavirus

1. Il dramma dell'epidemia

La situazione di grave pandemia[1], che da settimane stiamo vivendo, rappresenta un evento senza precedenti rispetto al passato, che mette a repentaglio non solo la vita e la salute di ciascuno di noi, ma anche l'equilibrio produttivo e finanziario del paese, riflettendosi potenzialmente in una crisi economica e sociale di dimensioni globali. L'analogia, spesso ricorrente nella stampa e nei mass media, è quella di una vera e propria guerra[2] che minaccia la nostra stessa sopravvivenza: la lotta contro una simile minaccia coinvolge tutti, nessuno escluso, dai singoli individui, cui viene rivolto l'appello ad un comportamento responsabile e solidale, alle istituzioni nazionali, territoriali, europee, e persino internazionali. Medici, infermieri, operatori sanitari e volontari, in particolare, combattono in prima linea una battaglia ardua, spesso in condizioni strutturali e funzionali disagiate o comunque inadeguate rispetto ai numeri dell'emergenza.

Il contagio virale si sviluppa a livello globale e cresce in misura esponenziale, superando barriere e confini statali per diffondersi ovunque in modo insidioso, rapido e letale. Colpisce il suo carattere particolarmente subdolo, non solo per la facilità con cui si diffonde, ma anche per l'aggressività con cui si manifesta nei sintomi della

1 L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato lo stato di pandemia per la diffusione del contagio da coronavirus SARS-CoV-2.

2 Lo stesso Mario Draghi, ex presidente della Banca centrale europea, l'ha definita tale in una intervista sul Financial Times del 25 marzo 2020, https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b; mentre Vincenzo Boccia, presidente di Confindustria, ha parlato di economia di guerra in riferimento alle misure restrittive sulle attività produttive non essenziali disposte dal Dpcm del 22 marzo 2020.

malattia, causando, nell'arco di poche ore, un improvviso e inesorabile peggioramento, difficile da contenere.

I provvedimenti restrittivi di distanziamento sociale e le limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno[3] e di riunione[4] hanno perseguito, e perseguono tuttora, l'obiettivo strategico di rallentare la diffusione virale, nel tentativo di ridurre l'incidenza e la morbilità del contagio, al fine anche di impedire il sovraccarico del sistema sanitario. Tali misure ci hanno progressivamente costretto, in maniera sempre più radicale e per una durata tuttora indeterminata, a modificare abitudini quotidiane consolidate, relazioni familiari e sociali, e ad accettare la compressione di diritti e di libertà ritenute sinora fondamentali e assolutamente irrinunciabili[5].

2. Problematiche costituzionali e riflessi giuridici indotti dall'emergenza

Molte riflessioni e discussioni, in dottrina, si concentrano soprattutto sull'efficacia della gestione dell'emergenza sanitaria e sulle criticità e tensioni, anche politiche, emerse nell'adozione urgente delle misure restrittive, via via più stringenti, emanate dal governo e dagli enti territoriali.

La rapida espansione dell'epidemia, infatti, ha determinato la necessità di un progressivo ampliamento delle misure limitative, dapprima circoscritte soltanto ad alcune zone 'focolaio' e, successivamente, con il propagarsi del contagio, estese a tutto il territorio nazionale[6]. A tali provvedimenti sono seguiti, in una logica

3 Limitazioni che l'art. 16 Cost. consente, con la garanzia della riserva di legge (rinforzata per contenuto), proprio quando lo richiedano motivi di sanità o di sicurezza.

4 L'art. 17 Cost. ammette limitazioni della libertà di riunione nelle sole ipotesi di comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

5 Tra i quali la libertà personale (art. 13), la libertà di circolazione, soggiorno ed espatrio (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), le libertà di esercizio dei culti religiosi (art. 19), la libertà di insegnamento ed il diritto all'istruzione (artt. 33 e 34), la libertà di iniziativa economica (art. 41), il diritto di voto (art. 48).

6 Il decreto legge del 23 febbraio 2020 n. 6, convertito nella l. n. 13 del 2020, ed abrogato dal successivo decreto legge del 25 marzo 2020, n. 19, ha attribuito alle "autorità competenti" il potere di adottare "ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi

di progressività e di urgenza, numerosi altri atti di regolamentazione normativa e amministrativa non soltanto statali (decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze e circolari ministeriali, ordinanze della Protezione civile), ma anche regionali e locali (ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica) che, oltre a generare una forte frammentazione e sovrapposizione delle fonti, con conseguenti incertezze e disorientamenti nei cittadini e nelle imprese[7], hanno, talvolta, indebolito l'obiettivo di una risposta univoca ed efficace nel contrasto alla crescita esponenziale del contagio virale[8]. A ciò si aggiungano i dubbi sulle strategie comunicative adottate, con l'impiego frequente, da parte del governo, di circuiti informativi (messaggi e conferenze stampa) non istituzionali, come quello dei *social media*, che non è parso garantire adeguatamente una attenta gestione della fondamentale funzione di informazione nei riguardi dei cittadini[9].

Nonostante queste manifestazioni di confusione e di contraddittorietà nelle risposte istituzionali, il governo è parso animato

della situa-zione epidemiologica" (art. 1, comma 1), individuando l'ambito di esercizio di tali poteri "nei comuni o nelle aree nei 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 menzionato virus". Sulla base di quanto previsto dal decreto, sono stati successivamente adottati numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare il d.P.C.M. 8 marzo 2020, limitato ai soli territori compresi nella Regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio-Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, vietava ogni spostamento delle persone in entrata e in uscita, nonché all'interno dei medesimi territori, «salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute», fermo restando il divieto assoluto di mobilità per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena. Il d.P.C.M. 9 marzo 2020, adottato soltanto il giorno dopo, ha esteso le suddette misure all'intero territorio nazionale, vietando altresì «ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

7 Cfr. F. Marone, *L'unità nazionale soltanto invocata*, Corriere del Mezzogiorno, 26 marzo 2020; S. Sileoni, *Malattia e controlli tra il diritto alla privacy e alla salute*, Il Mattino, 27 marzo 2020.

8 E. Falletti, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia*, 19 marzo 2020, in Online First, in corso di pubblicazione in BioLaw Journal, 2/2020, p. 2, nell'ambito della Call – *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del coronavirus*.

9 Cfr. Perrone, *Tutti contro lo show di Conte. «Più rispetto per stampa ed istituzioni»*, Il Sole 24 ore, 24 marzo 2020. Sotto il profilo del rispetto del principio di precauzione, v. S. Franca, *Alcuni spunti in tema di esercizio precauzionale della funzione comunicativa*, 20 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

dal costante sforzo di attenersi a criteri di proporzionalità, ragionevolezza, precauzione e temporaneità nell'adozione delle misure di contrasto alla crisi, attraverso la consultazione dei competenti ministri e del Comitato tecnico-scientifico[10], costituito presso il Dipartimento della Protezione civile per far fronte all'emergenza da Coronavirus, e attraverso il coordinamento, di volta in volta, con le componenti territoriali e con le parti sociali, in primo luogo con i Presidenti delle Regioni, nel rispetto e nelle logiche della leale collaborazione.

A preoccupare parte della dottrina sono soprattutto alcuni effetti distorsivi, dovuti all'emergenza in atto, legati tanto alla forma di governo e all'esercizio 'fisiologico' del potere di indirizzo politico, quanto alla forma dello Stato e ai rapporti tra governo centrale e autonomie locali, nella complessa dialettica tra uniformità, differenziazione e leale collaborazione[11].

In ordine al primo profilo, quello della forma di governo, a fronte di un necessario rafforzamento del ruolo dell'esecutivo nella gestione in regime di urgenza della crisi sanitaria ed economica del paese, è corrisposta una relativa marginalizzazione delle Camere, sia a livello di partecipazione ai processi decisionali e di gestione della crisi, sia nella fondamentale garanzia di controllo, anche a causa delle limitazioni di funzionamento dei lavori parlamentari dovuti dell'emergenza sanitaria. A questo proposito, molto si è discusso sull'ipotesi di un funzionamento delle Camere a distanza, grazie alle possibilità offerte dall'attuale tecnologia disponibile[12].

10 In ordine alla rilevanza del supporto scientifico nella gestione della crisi, v. L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti,* 18 marzo 2020 ; F. Cerea, *Farmaci off label e sperimentazione clinica: l'emergenza Covid-19 svela le potenzialità del dato normativo*, 18 marzo 2020, tutti in Online First, BLJ, cit.

11 L. Dell'Atti, G. Naglieri, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, 11 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

12 R. Dickmann, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in Federalismi, paper 1 aprile 2020; F. Clementi, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in Federalismi, 6/2020; N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari,* in Osservatorio AIC, fasc. 3/2020, 31 marzo

A tale problematica risulta intimamente connessa quella della scelta degli strumenti normativi utilizzati dal governo per affrontare la crisi, con la predilezione di atti monocratici[13], limitativi di diritti e libertà fondamentali, sottratti all'esame e al controllo parlamentare e delle opposizioni, in luogo di un più largo ricorso al decreto legge, strumento principe previsto in Costituzione per regolare situazioni straordinarie di necessità e urgenza, tra le quali certamente rientra l'epidemia da Coronavirus[14].

Sul versante delle dinamiche tra governo ed enti territoriali, invece, la coesistenza - propria di ogni quadro complesso di competenze, funzioni e autorità - di una pluralità di misure urgenti di contenimento e di contrasto alla diffusione dell'epidemia, di carattere statale, regionale

---

2020; E. Catelani, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le Regioni*, Il Dubbio, 26 marzo 2020; S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, 17 marzo 2020; Marta Fasan, *La tecnologia ci salverà? Intelligenza artificiale, salute individuale e salute collettiva ai tempi del Coronavirus,* 20 marzo 2020, tutti in Online First, BLJ, cit.

Per uno studio comparato del funzionamento del Parlamento in altri ordinamenti nell'emergenza da Coronavirus, si veda la nota degli uffici di Studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna, del marzo 2020.*

13 Soprattutto il ricorso allo strumento più flessibile del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM); A. Lauro, *Urgenza e legalità ai tempi del Covid-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, 18 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

14 "Tali dubbi potrebbero essere sciolti facendo riferimento ai contenuti degli atti di volta in volta riguardati: laddove i contenuti intervengano solo nei limiti tipici delle ordinanze contingibili e urgenti, rispettando i criteri della provvisorietà, della non astrattezza, della proporzionalità con l'emergenza a cui si fa riferimento, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri - che sembrano avere una duplice legittimazione, una basata sul primo decreto legge, l'altra in quanto ordinanze di protezione civile - possono essere uno strumento adeguato; qualora invece i contenuti non rispondano a queste caratteristiche ovvero abbiano effetti permanenti o incidano sul bilancio ovvero manchi la necessaria proporzionalità e pertinenza si dovrebbe ritenere doveroso anche nel caso straordinario e urgente provocato dall'emergenza coronavirus l'intervento con atto con forza di legge" così B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana,* in federalismi.it, 6/2020. F. Clementi, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, Il Sole 24 ore, 13 marzo 2020; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?,* 16 marzo 2020; L. Fabiano, *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid 19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del governo italiano*, 16 marzo 2020; A. Vernata, *Decretazione d'urgenza e perimetro costituzionale nello stato di "emergenza epidemiologica"*, 13 marzo 2020; E. C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus,* 18 marzo 2020, tutti in Online First, BLJ, cit.

o infraregionale, ha dettato l'esigenza di un loro coordinamento, atto ad evitare conflittualità, incertezze e sovrapposizioni. La notevole mole, quasi un'alluvione, di fonti eterogenee multilivello di natura emergenziale, spesso in contrasto fra loro, ha infatti generato, e continua a generare, nei cittadini e nei destinatari, diffusi dubbi interpretativi, soprattutto in ordine agli ambiti di applicazione delle misure sul territorio[15].

Per razionalizzare tale molteplicità normativa e per coordinare le fonti statali con quelle infrastatali, il governo[16] ha operato una tipizzazione delle misure di contenimento nell'ottica di un principio di uniformità[17], delimitando, nel contempo, gli spazi riservati alle Regioni e ai Comuni nell'esercizio del loro potere di ordinanza. Nelle more dell'adozione dei provvedimenti governativi, le Regioni (e non anche i Sindaci) possono intervenire in via d'urgenza per adottare misure più restrittive rispetto a quelle nazionali, ma soltanto in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario

15 G. Di Cosimo, G. Menegus, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, 16 marzo 2020; M. Betzu, P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, 22 marzo 2020; F. Ponte, *Un'illegittimità troppo breve per essere accertata? Note minime su due ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica della Regione Basilicata*, 2 marzo 2020; L. Dell'Atti, G. Naglieri, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, tutti in Online First, BLJ, cit.

16 Con il decreto legge del 25 marzo 2020, n. 19 recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale.*

17 Il decreto legge 19 del 2020 riserva, quale regola generale, al livello nazionale la normazione atta a fronteggiare il contagio da COVID-19, concedendola solo in via eccezionale al Ministro della salute e alle Regioni. In proposito, stabilisce che potranno continuare ad essere emanate misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica restrittive per cittadini e imprese fino al 31 luglio 2020, a seconda della contingenza sanitaria, e che le stesse saranno adottate con uno o più dPCM e potranno attenere a specifiche parti del territorio nazionale o alla totalità di esso. Le misure di contenimento devono corrispondere a principi "di adeguatezza e proporzionalità al rischio" e di leale collaborazione con le Regioni, potendo essere adottate solo per periodi temporali predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni (ma sono reiterabili e modificabili fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020).
Cfr. U. Allegretti, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2020, 28 marzo 2020; F. Cintioli, *Sul regime del* lockdown *in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1/2020, paper, 6 aprile 2020.

verificatesi nel loro territorio, esclusivamente nell'ambito delle proprie competenze e a condizione che non incidano sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

All'interno del dibattito sulla gestione della crisi sanitaria emerge il diffuso convincimento che si sarebbe resa necessaria, in un frangente tanto difficile e a garanzia dei diritti e delle libertà individuali, una esplicita previsione costituzionale dello stato di emergenza. L'attuale assenza di una tale disciplina in Costituzione[18], a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti[19], suscita infatti, in taluni, il timore di una «eclissi delle libertà costituzionali»[20], mentre altri paventano il pericolo di un possibile uso dello stato di eccezione come paradigma normale di governo[21]. Timore che, nel primo caso, sembra ingiustificato in ragione della presenza nella nostra Carta costituzionale di diverse disposizioni che regolano fattispecie straordinarie e di emergenza[22].

18 I padri costituenti scelsero motivatamente di non inserire nella Carta clausole di emergenza nel timore che potessero aprire il varco, in situazioni imprevedibili e indefinite, a pericolose minacce dell'ordine costituzionale ed alla compressione dei diritti individuali.

19 La Costituzione francese, ad esempio, prevede espressamente, all'art. 16, l'attribuzione di poteri eccezionali al Presidente della Repubblica quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto. Cfr. G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19,* 20 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

20 M. Ainis, *Il bisticcio del potere*, La Repubblica, 3 marzo 2020; in senso analogo, M. Olivetti, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, Avvenire, 11 marzo 2020.

21 G. Agamben, *Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata*, Il Manifesto, 25 febbraio 2020. In generale v. G. Agamben, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

22 A tale riguardo, l'art. 78 Cost. concerne l'ipotesi di difesa da attacchi militari esterni, in forza del quale le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari (lo stato di guerra è poi dichiarato dal Presidente della Repubblica ex art. 87 Cost.) e l'art. 77 Cost. riconosce al governo una competenza straordinaria all'esercizio provvisorio della funzione legislativa nei "casi straordinari di necessità e di urgenza". Altre disposizioni costituzionali prevedono ipotesi *extra ordinem* nell'ambito dei rapporti tra Stato ed enti infrastatali: l'art. 120 Cost. richiama il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del paese per consentire al governo di sostituirsi agli organi di Regioni ed Enti locali nel rispetto della leale collaborazione e del principio di sussidiarietà; l'art. 126 Cost. prevede la possibilità dello scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta anche nell'ipotesi di ragioni di sicurezza nazionale, relative quindi ad eventi che concernono la sicurezza interna ed internazionale.

Nel secondo caso, poi, appare eccessivo evocare lo stato di eccezione, comportante il rischio della sospensione o attenuazione delle garanzie costituzionali, nell'attuale scenario epidemico: nonostante l'indubbio carattere straordinario e inedito della situazione presente, che rende ardua, sotto il profilo medico-scientifico, una valutazione *ex ante* di proporzionalità delle misure da adottare, siamo comunque di fronte ad un evento empiricamente individuato e cronologicamente definito che richiede risposte intese a contenere un preciso rischio sanitario a tutela della salute pubblica, e non certo volte a restringere, in astratto e in maniera immotivata, diritti e libertà, misure la cui congruità va valutata nel concreto della loro efficacia profilattica[23]. Neppure appare del tutto fondato il richiamo all'assenza di una base giuridica, giacché l'insieme dei provvedimenti governativi adottati nella gestione dell'epidemia poggiano pur sempre sulla dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale emanata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020[24], in applicazione della normativa di rango primario adottata in materia di Protezione civile[25].

Infine, altra questione aperta, e non meno importante, concerne la sfida della tenuta solidale dell'Europa, in bilico tra il rischio di un ritorno alle logiche intergovernative e burocratiche[26] del passato e lo sviluppo nella direzione di una vera coesione solidale[27]. La recente lettera del presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen[28], con

23 C. Caruso, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani di F. De Stefano, in Giustizia insieme, 2 aprile 2020.

24 Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.*

25 Ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c), del d.lgs n. 1 del 2018 (Codice della Protezione civile).

26 V. Omaggio, *Lo Stato costituzionale e la crisi della politica,* in Annali 2019, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

27 I. de Miguel, E. Atienza-Macías, *What Can We Expect From The Eu Legal Framework In A Pandemic Outbreak?*, 14 marzo 2020, in Online First, cit.

Sulla scelta delle misure adottate dagli Stati membri a livello di Unione Europea, v. A. Donati, *L'Europa e la crisi del Coronavirus: alla (ri)scoperta del principio di precauzione*, 16 marzo 2020, in Online First, cit.; J. Ziller, *Europa, coronavirus e Italia*, in Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1/2020, paper, 24 marzo 2020.

28 U. von der Leyen, *Scusateci, ora la Ue è con voi*, la Repubblica, 2 aprile 2020.

l'immagine di un'Europa fondata sulla solidarietà quale speranza ed investimento in un futuro comune, rappresenta, quantomeno, un primo passo nella giusta direzione, seppur insufficiente, e lascia intravedere un'apertura in vista di ulteriori auspicabili progressi.

3. La crisi come occasione di ritorno ai valori costituzionali fondanti

Alla luce delle considerazioni svolte, è indubbio che la gestione della crisi epidemica abbia indotto confusione, ritardi ed incertezze e che, da un punto di vista formale, l'adozione di misure limitative di diritti e di libertà fondamentali, seppur volte al fine primario di contenimento del contagio, abbia prodotto tensioni rispetto ad alcuni disposti costituzionali. Tuttavia, non sembra questo il momento opportuno per le polemiche e per i contrasti, né quello per insistere su profili formalistici[29] in un contesto tanto drammatico: quando l'epidemia sarà finalmente superata, ci sarà tutto il tempo per fare ex post una riflessione approfondita sugli eventi caotici di questo periodo ed un bilancio sulla congruità ed efficacia delle risposte istituzionali. Piuttosto, oggi, appare sicuramente più utile pensare al dopo emergenza, allorché l'epidemia sarà terminata e occorrerà prontamente ripartire per evitare il rischio che si aggravi la crisi economica e sociale già, purtroppo, in atto[30].

L'esperienza diretta di un evento dalla portata epocale, rivoluzionaria e globale, in grado di colpire l'intero pianeta, ricco di incognite nel presente e di incertezze sul futuro[31], ci induce, nondimeno, a cogliere alcune positive tendenze e segnali che sono emersi proprio dalle contingenze, resi maggiormente evidenti dalla crisi e dalla sofferenza del momento. Difficilmente riusciremo, infatti, a dimenticare le immagini di medici ed infermieri stremati, impegnati con spirito

29 I. Massa Pinto, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in Questione giustizia, 18 marzo 2020.

30 Cfr. T.E. Frosini, *Appunti per il day after di fine emergenza. Più ricerca e un gigabyte per ciascuno*, Il Dubbio, 27 marzo 2020; G. Azzariti, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione,* in Costituzionalismo, fasc. n. 1/2020.

31 A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus,* in Online First, BLJ, cit.

di autentica abnegazione nella cura dei malati, oppure quelle delle numerose code di camion militari carichi delle bare delle vittime del contagio. E' proprio in tali frangenti che, acutizzandosi ed esasperandosi dette vulnerabilità[32], si risvegliano sentimenti e valori sopiti e risalta, con maggiore incisività, lo spirito veramente democratico del nostro paese, espresso attraverso la capacità di coesione e la riscoperta di un forte segno di appartenenza e di comune umanità: una convergenza e una sintesi che rivelano il nostro più profondo senso di identità, che, in tempi ordinari, tende a sfumare.

Questi segnali, piccoli e grandi, di solidarietà e di unità al tempo dell'emergenza da Coronavirus, vanno colti e valorizzati, pur tra molti altri orientati nella opposta direzione delle divisioni, delle polemiche e degli individualismi. Segnali virtuosi effettivamente emersi, e a diversi livelli, attraverso la rete di cooperazione e di 'leale' collaborazione sia verticale, tra le istituzioni e le organizzazioni sanitarie, sia orizzontale tra cittadini, formazioni sociali, comunità scientifiche, associazioni di volontariato, piccole e medie imprese[33].

Sul piano dei rapporti Stato-Regioni, la crisi ha posto in evidenza quanto sia necessario ed opportuno un coordinamento centralizzato nella gestione dell'emergenza[34], volto ad evitare risposte frammentarie ed incerte[35], provenienti dai diversi territori regionali e locali, rispetto all'evolversi della situazione sanitaria, e inteso a garantire il finanziamento e la realizzazione delle iniziative proposte; ma, allo stesso tempo, ha mostrato anche il ruolo estremamente significativo delle Regioni nell'organizzazione e nella autonoma predisposizione delle misure sanitarie di contrasto al fenomeno epidemico, evidenziando, in

32 L. Dell'Atti e G. Naglieri, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, 11 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

33 A. Palma, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020; L. d'Avack, *Covid-19: criteri etici*, 23 marzo 2020; L. Poli, *Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo*, 18 marzo 2020, tutti in Online First, BLJ, cit.

34 F. Palermo, *Il virus è centralista?,* in Il Mulino online, 26 febbraio 2020. Cfr. L. Cuocolo, *Presentazione*, in L. Cuocolo (a cura di) *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata,* in Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1/2020, paper, aggiornato al 31/3/2020.

35 Criticità evidenziate in C. Ciardo, *Il Servizio Sanitario Nazionale alla prova dell'emergenza Covid-19: il rischio di una sanità disuguale*, 18 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.

molti casi, non soltanto capacità virtuose di efficienza gestionale ma anche di sostegno e di supporto interregionale persino tra Nord e Sud del paese.

Sul versante dei comportamenti individuali di fronte all'esigenza della tutela della salute come bene comune, la maggioranza dei cittadini sta dando prova di un diffuso senso civico e di responsabilità, accogliendo gli accorati appelli a restare a casa e a rispettare le regole di distanziamento sociale, nonché mostrando una capacità sempre più ampia di accettazione delle condizioni di forte restrizione e di sacrificio imposte ai diversi aspetti della vita quotidiana[36]. In questi giorni abbiamo assistito a forme di collaborazione spontanea tra scienziati, al di fuori di qualsiasi piattaforma pubblica o privata, per condividere le informazioni sulle buone pratiche di screening dei virus. Numerosi, inoltre, sono stati gli esempi di aziende e di piccole e medie imprese che hanno riconvertito spontaneamente le proprie attività produttive per realizzare mascherine o altri macchinari utili in ambito sanitario in chiave solidale e collaborativa.

Sentimenti di unione e di appartenenza ad una comunità (art. 5 Cost.), comportamenti responsabili e solidali a tutela della salute pubblica (artt. 2 e 32 Cost.), un rinnovato senso del dovere civico (art. 2 Cost.), la tutela della salute e della dignità personale negli ospedali (artt. 2 e 32 Cost.), la libertà della scienza al servizio della salute (artt. 9 e 32 e 33 Cost.), le attività di volontariato (artt. 2 e 118 Cost.), la partecipazione in chiave di leale collaborazione dei diversi livelli territoriali di governo (artt. 117, 118 e 120 Cost.), la predisposizione di meccanismi di solidarietà economica e sociale (artt. 2 e 3 Cost.), la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117 e 120 Cost.), una informazione trasparente (art. 21 Cost.): tutte manifestazioni, queste, che danno nuova linfa e vita alla Costituzione italiana, confermandone, ancora, la sua piena attualità e modernità. Tendenze, anzi, che vanno volontariamente

36 C. Crocetta, *Diritti sociali al tempo dell'emergenza Coronavirus: una "prima analisi" in chiave antropologico-giuridica*, 16 marzo 2020, in Online First, BLJ, cit.; M. Recalcati, *La nuova fratellanza*, la Repubblica, 14 marzo 2020; R. Balduzzi, *Solidarietà cardine costituzionale delle eccezionali misure anti-virus*, Avvenire, 14 marzo 2020; I. Massa Pinto, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, cit.

incentivate onde superare la sfida posta dal Coronavirus, perché se c'è un insegnamento, che la presente tragica emergenza ci lascia, esso è questo: "la salute di tutti dipende dalla salute di ciascuno. Siamo tutti connessi in una relazione di interdipendenza"[37]; non soltanto il comportamento responsabile di tutti e di ognuno di noi è fondamentale per il bene comune e per la tutela della salute pubblica, ma rappresenta anche l'unica via da percorrere per sconfiggere il nemico: non c'è spazio per egoismi e divisioni, spesso animati da sterili protagonismi individuali, perché solo insieme si può vincere l'epidemia. Inoltre, è proprio nei momenti di crisi, allorché sono poste a dura prova la vita e la salute dei cittadini e vengono compressi, sia pure temporaneamente, diritti e libertà fondamentali, che se ne riscopre tutta la loro saldezza e resilienza e che si misura la tenuta e la stabilità dello Stato di diritto[38].

Certamente, quando la pandemia sarà superata e tutto sarà finito, essa avrà lasciato ovunque un solco profondo e niente potrà essere più come prima: già oggi si parla di una Costituzione al tempo del Coronavirus, quasi come se entrassimo in una nuova era costituzionale[39]. Se ogni crisi rappresenta l'opportunità di "un punto di svolta"[40] e la sfida per la costruzione di un nuovo ordine[41], questo vale a maggior ragione per l'emergenza in atto, proprio perché essa coinvolge il mondo intero. "Quando l'emergenza sarà finita, l'umanità ne uscirà migliore perché consapevole della sua fragilità e della caducità della vita"[42]: l'effetto auspicato sarà quello di riuscire a cambiare la gerarchia dei valori, apprezzando maggiormente le cose semplici ed essenziali ed

37 G. Giraud, *Per ripartire dopo l'emergenza Covid-19,* in La civiltà cattolica, vol. II, 2020, quaderno 4075, 4 aprile 2020.

38 T.E. Frosini, *Per la Carta, diritto alla salute fondamentale e la privacy difende la dignità della persona*, Il Dubbio, 18 marzo 2020.

39 C. Tripodina, *La Costituzione al tempo del Coronavirus,* in costituzionalismo. it, fasc. n. 1/2020.

40 F. Capra, *The turning point. Science, society and the rising culture*, 1982, (*Il punto di svolta - Scienza, società e cultura emergente*, traduzione di L. Sosio, collana Universale Economica Feltrinelli, 1984).

41 Secondo la lezione di Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffré, Milano, 1969.

42 D. Grossman, *Il coronavirus ci farà rivedere le nostre priorità*, in Inchiostronline, 20 marzo 2020.

imparando a discernere meglio tra ciò che è veramente importante e ciò che è solamente futile.

La nostra Costituzione - concepita anch'essa in un difficile frangente storico dal quale è scaturito uno spirito di grande tensione unitaria - ha mostrato ancora, anche nella presente contingenza epidemica, la sua straordinaria capacità di adattamento e di garanzia dei principi fondamentali dello stato democratico moderno. L'auspicio è che quel senso di solidarietà e di unione non venga dimenticato troppo presto[43], una volta terminata la attuale emergenza, e che fornisca, anzi, l'opportunità di migliorare nel futuro il modo di governare il paese, attuando una politica che investa, in tempi medi e lunghi, maggiori risorse intese a tutelare la vita e la salute dei cittadini, evitando che la crisi si trasformi in una grande occasione perduta.

43 S. Prisco, F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1/2020, paper, 24 marzo 2020.