

L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'

di
Antonio D'Aloia*

1. *"Se dovessimo avere corse in avanti in regioni dove c'è il contagio così forte, la Campania chiuderà i suoi confini. Cioè faremo un'ordinanza per vietare l'ingresso in Campania dei cittadini provenienti da quelle regioni in cui il contagio è pienamente in corso".* Così ha detto Vincenzo De Luca [la dichiarazione è riportata dal Corriere della Sera del 17/4/2020], quello vero, non il suo 'doppio' nel mondo dello spettacolo (Crozza-De Luca); e allora, bisogna prenderlo sul serio.

Sono le parole di un Presidente di Regione, e come tali vanno commentate sul piano che è ad esse proprio, quello del rispetto delle norme legislative e costituzionali.

Intanto, stupisce il silenzio assordante che sembra accompagnarle. Eppure sono dichiarazioni pesanti, non oso pensare cosa sarebbe successo, quali lamentazioni avremmo ascoltato -sulla rottura dell'unità del Paese, sull'egoismo 'leghista' delle Regioni ricche, e così via- se le avesse fatte uno dei 'Governatori' delle Regioni del Nord.

Senza voler adesso drammatizzare più di tanto (d'altronde, uscite estemporanee anche con provvedimenti formali sono state fatte anche da altri Presidenti di Regione e da Sindaci in questa emergenza), sono dichiarazioni giuridicamente

* Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Parma.

‘insensate’, che se si traducevano in atti (normativi, amministrativi) concreti, travolgerebbero la linea della legittimità, sia legislativa che costituzionale.

Provo a spiegare perché.

2. In primo luogo, una possibilità del genere non è contemplata, anzi è esclusa dalla normativa sulla protezione civile, e da quella, pur caotica e affannosa, di queste settimane di gestione della pandemia da COVID-19.

E’ vero che sia la legge 833 del 1978 sia il Codice della Protezione civile, riconoscono alle Regioni un ruolo importante nella gestione delle situazioni di emergenza. Un ruolo che può legittimare anche il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica, e di protezione civile. Tuttavia, si tratta di provvedimenti che debbono avere una *“efficacia estesa rispettivamente alla Regione o a parte del suo territorio ...”* (così l’art. 32 l. 833/78). Ed è evidente che impedire l’accesso alla propria Regione di cittadini provenienti da altre Regioni italiane (come poi?) oltrepassa radicalmente questo limite territoriale, diventando una limitazione del diritto di circolare liberamente sul territorio nazionale.

Peraltro, anche a voler ‘stirare’ al massimo le competenze regionali (concorrenti) in tema di salute e di protezione civile, una situazione come quella che stiamo vivendo, vale a dire una grande e drammatica emergenza globale oltre che nazionale, impone che i bilanciamenti e le sintesi decisionali avvengano ad un livello coerente con il carattere imprescindibilmente unitario delle esigenze e dei problemi affrontati.

Senza contare che il profilo sanitario, per quanto prevalente, è chiamato - soprattutto nella imminente ‘fase 2’, a confrontarsi e a trovare un ragionevole contemperamento con tutta una serie di altri principi e ‘beni’ fondamentali e costituzionalmente protetti: diritti fondamentali delle persone, libertà economiche, lavoro, relazioni familiari, scelte di vita.

Dunque, non avrebbe senso nemmeno ragionare in termini di possibilità di una Regione di definire soglie di tutela della salute più rigorose di quanto non sia

previsto a livello nazionale. O meglio, non è possibile quando questa esigenza si incontra (e si scontra) con altre esigenze, ugualmente tutelate dalla Costituzione, rispetto alle quali la ricerca dell'equilibrio non può che avvenire a livello unitario (è sufficiente ricordare le lettere *e*), *l*), *m*) dell'art. 117, secondo comma, e lo stesso comma 3 del medesimo articolo, essendo evidente che certe scelte appartengono al piano dei principi fondamentali delle materie 'tutela della salute', 'protezione civile', 'tutela e sicurezza del lavoro') [in termini, v. anche M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, 11 aprile 2020, 19-21, che richiama alcune importanti decisioni della Corte Cost., vale a dire le sentenze nn. 307/2003, e 32/1991 sulle esigenze di uniformità nei casi in cui la determinazione dei livelli di protezione della salute interferisce con altri beni costituzionali; nonché V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in [dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 20 marzo 2020, 5].

Anche il d.l. 19 del 24 marzo 2020, nello stabilire che "... le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento ovvero di attenuazione del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre ovvero sospendere, limitatamente a detti ambiti territoriali, l'applicazione di una o più delle misure di cui all'articolo 1, comma 2" (cioè quelle adottate a livello nazionale con dpcm), aggiunge opportunamente che ciò può avvenire esclusivamente "nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale" [cfr. ancora M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 21, rilevando tuttavia, correttamente, il pregiudizio derivante dalla scelta, della norma appena citata, di "far salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati...", tra cui appunto anche gli effetti prodotti dalle ordinanze regionali emanate fino a quel momento].

Ora, al di là di qualche difficoltà interpretativa di queste formule, qui siamo fuori dalla competenza regionale.

3. Ma soprattutto, è direttamente la Costituzione ad escludere in radice una simile ipotesi. Sarebbe una inammissibile 'rottura' dell'unità del Paese. L'art. 120, primo comma, stabilisce che *"La Regione non può ... adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale"*.

E' una norma, questa, che in un qualunque modello di Stato 'autonomistico', costituisce una di quelle basi minimali dell'unità, quasi una sorta di riflesso necessario del principio supremo, affermato dall'art. 5 Cost., dell'unità e indivisibilità della Repubblica, che è *"uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale..."* (Corte Cost., sent. 118/2015). In una recente sentenza (n. 107/2018), la Corte sottolinea il collegamento dell'art. 120 con l'art. 3, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui questa norma *"codifica il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà"*.

Mi viene da dire che la stessa parola 'confini regionali' (al di là di un profilo meramente geografico) sia, in uno Stato autonomistico ma unitario, un 'ossimoro', esattamente come la parola 'sovranità' affiancata alle Regioni (pienamente condivisibile, su questo punto, la sent. 365/2007 della Corte Costituzionale). Insomma, i 'confini della Campania' come 'il popolo del Veneto': giustamente, ancora la Corte, nella sent. 81/2018, ricorda che *"una ripartizione del popolo, inteso nel senso di comunità generale, in improbabili sue frazioni, [...] significherebbe, infatti, introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost."*.

Invero, in una non recente sentenza (non sono moltissime quelle espressamente dedicate all'interpretazione del primo comma, un tempo secondo comma, dell'art. 120), la Corte Costituzionale aveva affermato che *"il divieto imposto a ciascuna regione dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra regione e regione, non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose. Il potere delle regioni di disciplinare e, quindi, di*

limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni è, infatti, connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse" (sent. 51/1991).

In quella pronuncia -riguardante proprio un problema sanitario e l'adozione di un'ordinanza ex art. 32 l. 833 con la quale il presidente della Regione Valdostana vietava l'introduzione nel territorio della Regione stessa di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane, motivando tale divieto con l'esigenza di proteggere i propri allevamenti dal contagio della brucellosi causato da animali provenienti da altre regioni.-, la Corte sposta l'attenzione dal semplice raffronto del provvedimento limitativo con la norma alla valutazione della giustificazione e tollerabilità costituzionale delle misure. In particolare, secondo il Giudice costituzionale *"occorre procedere a uno scrutinio articolato in tre gradi. Più precisamente, occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione possessa una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione"* (questa griglia di valutazioni viene ripresa più recentemente dalla sent. 107/2018).

Va detto subito che il confronto con quel precedente può essere solo parziale. Infatti, una cosa è la libera circolazione di cose e animali, altro è una misura che pretenda di incidere anche sulla circolazione delle persone. Nel primo caso (che è quello oggetto della sentenza del 1991), l'unico valore da bilanciare con le esigenze di salute pubblica era l'art. 41 Cost., ed era ben più agevole notare che la salute pubblica e la conservazione e sviluppo del patrimonio zootecnico possono ricollegarsi alla clausola dell'utilità sociale che costituisce un limite costituzionale alla libertà di iniziativa economica; non a caso, la Corte indugiò molto sulle

funzioni regionali in tema di polizia veterinaria riconosciute dalla l. 833/78 e dal DPR 616/77.

Ad ogni modo, nonostante questa premessa argomentativa che in astratto non escludeva la sussistenza di un potere regionale di ordinanza potenzialmente derogatorio rispetto all'art. 120, il provvedimento del Presidente della Valle d'Aosta fu ritenuto incostituzionale e annullato in quanto *"costituisce un cattivo esercizio del potere previsto dal citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 e pertanto comporta, sotto l'aspetto considerato, una menomazione dell'autonomia e delle posizioni garantite dall'art. 120 della Costituzione a ciascuna delle altre regioni"*. A pesare in quel giudizio fu il fatto che non emersero (né risultarono provate) quelle circostanze (situazione fattuale di necessità e urgenza, involgente gravi pericoli alla accertata sanità del patrimonio zootecnico regionale; stretta necessità delle misure rispetto al fine di prevenire la diffusione del contagio fra le specie animali soggette alla epizoozia indicata) che la Corte aveva individuato come presupposti ineludibili del potere regionale di ordinanza.

Ora, non c'è dubbio che nell'attuale contesto, almeno la prima delle circostanze richieste sarebbe sicuramente sussistente. Tutto da verificare sarebbe il secondo requisito: non credo che di fronte ai rischi potenziali rappresentati dalla ripresa della circolazione su scala interregionale, non possano esserci, in uno stadio del fenomeno epidemico tale da giustificare il superamento del regime di lockdown, altre misure più ragionevolmente commisurate (e quindi 'proporzionate') alle finalità giustificative dell'intervento regionale della chiusura dei confini, come ad esempio la previsione di controlli clinici preventivi.

4. Il punto però non è nemmeno questo. Quando il discorso investe le persone (e non semplicemente le cose, o gli animali intesi come fattori del sistema di produzione), i loro diritti fondamentali collegati alla libertà di circolazione, siamo su un piano in cui la richiesta di 'unità giuridica ed economica' prevale sulla presenza di competenze costituzionali 'locali', rendendo inammissibile l'adozione unilaterale (da parte cioè di singole regioni) di discipline differenziate.

Altra cosa sarebbe se fosse lo Stato a stabilire regimi differenziati, o misure precauzionali ragionevolmente correlati alla diversità delle situazioni concrete, ovvero a mantenere limiti alla circolazione sul territorio nazionale, con la ricerca della massima condivisione possibile e della più 'leale collaborazione' con le istituzioni regionali [v. A. Ruggeri, *Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in Diritti regionali.it, n. 1/2020, 374]); anzi, forse lo Stato dovrebbe farlo, proprio perché misure così forti come quelle finora adottate hanno bisogno di agganciarsi il più possibile, e in modo 'proporzionato', alla diversità delle situazioni e dei contesti reali [v. M. Betzu, P. Ciarlo, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in dirittiregionali.it, 14 aprile 2020; e volendo, A. D'Aloia, *L'emergenza e ... i suoi 'infortuni'*, in dirittifondamentali.it, 26 marzo 2020]

Come si è detto in precedenza, la decisione di superare l'attuale regime (adottato a partire dai Dpcm del 9 e dell'11 marzo 2020) di lockdown quasi 'totale' (e altresì, di come farlo), è una decisione politica di tale portata, da collocarsi su un piano inevitabilmente 'nazionale', implicando un punto di equilibrio e di bilanciamento tra una serie di interessi costituzionalmente protetti, e legati alla vita e alla libertà delle persone: non possiamo lasciare che questo avvenga nel disordine delle iniziative regionali, in quello che altrove ho chiamato il 'federalismo della paura' [A. D'Aloia, *L'emergenza e ... i suoi 'infortuni'*, cit.]; al di là delle finalità certamente non eversive che animano queste proposte.

In ogni caso, la limitazione della libertà di circolazione, che l'art. 16 Cost. ammette per motivi di sanità, può avvenire, se e quando la limitazione opera in una dimensione che non è meramente locale e regionale, solo attraverso la legge, o un atto ad essa equiparato (o da questi autorizzato), che rispecchia quella dimensione. Impedire ad un cittadino lombardo, veneto, emiliano, di raggiungere -per motivi di lavoro, personali, familiari- la Campania, non è una scelta solo 'regionale', al di là di quello che potrebbe sembrare ragionando solo dei destinatari delle finalità protettive: essa coinvolge e comprime la libertà di altre persone, opera su un piano

nazionale, e come tale non può che essere considerata estranea alla sfera di competenza regionale.

Sarebbe opportuno che chi rappresenta, a vari livelli, l'unità del Paese, bene 'preziosissimo', specialmente in questo drammatico periodo, facesse subito sentire la sua voce. Nessuno può chiudere la 'sua' Regione: simili proposte sono semplicemente (ma palesemente) illegittime, e a questa stregua vanno trattate.

dirittifondamentali.it