

**FENOMENI MIGRATORI, RISCHIO SANITARIO E INSULARITÀ:
L'USO POLITICO DELLE ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI
(CONSIDERAZIONI A MARGINE DELL'ORDINANZA
N. 33 DEL 22 AGOSTO 2020 DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIA)**

YLENIA MARIA CITINO
(Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, curriculum
“Governare e Istituzioni” presso l'Università degli studi di Roma Tre)

Data di pubblicazione: 28 ottobre 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo



DIRITTI REGIONALI

Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

YLENIA MARIA CITINO*

**Fenomeni migratori, rischio sanitario e insularità:
l'uso politico delle ordinanze contingibili e urgenti
(considerazioni a margine dell'ordinanza
n. 33 del 22 agosto 2020 del Presidente della regione Sicilia)****

Abstract (It.): *l'articolo ricostruisce i confini del potere di ordinanza regionale al fine di esaminare l'ordinanza n. 33/2020, emanata dal Presidente della Regione Sicilia e successivamente annullata dal Tar Catania. L'atto, in particolare, muovendo dal presupposto di disporre misure di contrasto all'immigrazione clandestina, utilizzava il pretesto della crisi sanitaria per ordinare illegittimamente lo sgombero degli hotspot e dei centri di accoglienza dei migranti, facendo pensare a un uso "politico" delle ordinanze contingibili e urgenti.*

Abstract (En.): *the essay analyzes the limits to the competences of regional decrees in order to examine the decree n. 33/2020, issued by the President of the Region of Sicily, and subsequently invalidated by the Catania Regional Administrative Court. The act, in particular, with the purpose of ordering measures to tackle illegal migration, invoked the pretext of the ongoing health crisis to unlawfully command the clearance of hotspots and reception centres for migrants, thus suggesting a "political" use of the so called «ordinanze contingibili e urgenti».*

Parole chiave: migrazioni, centri di accoglienza, ordinanze contingibili e urgenti, politiche sanitarie regionali, Sicilia.

* Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, curriculum "Governance e Istituzioni", presso l'Università degli studi di Roma Tre.

** Il contributo è il testo dell'intervento svolto dall'Autrice al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su «Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni», Università di Trento, 18-19 settembre 2020.

Key words: migrations, reception centers, contingent and urgent ordinances, regional health policies, Sicily.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I limiti al potere di ordinanza regionale negli intricati ingranaggi delle fonti emergenziali. – 3. Presupposti normativi e contenuto dell’ordinanza contingibile e urgente n. 33 del 22 agosto 2020 adottata dal Presidente della Regione Sicilia. – 4. Le motivazioni sottese all’annullamento disposto dal Tar Catania. – 5. Conclusioni: differenziazione e specialità fra tutela della salute e rischio migratorio.

1. *Premessa*

La fase di emergenza, protrattasi a causa delle estreme difficoltà di contenimento dell’epidemia collegata al virus SARS-CoV-2 (di seguito Covid-19), sta avendo ripercussioni inimmaginabili non solo sul comparto sanitario, ma su ogni aspetto della vita sociale, compreso l’ordinamento giuridico¹. Non ne è esentato il regionalismo italiano: già sottoposto a pressioni da più punti e spaccato dai tentativi di differenziazione rispetto all’uniformità² e dall’anelito alla specializzazione delle autonomie³, oggi sta anche risentendo dei colpi

¹ A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in questa *Rivista*, 1/2020, 368 ss.

² Si veda, tra le relazioni di questo convegno, M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3/2020, www.gruppo-di-pisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa, 120, che parla di «sfide» che il regionalismo italiano deve affrontare per liberarsi di quella sua congenita vocazione all’uniformità.

³ Come evidenziato in questo convegno dall’intervento di A. RUGGERI, *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d’azione e della*

inferti da iniziative statali incisive, giustificate dalle ragioni di eccezionalità legate alla pandemia.

Rispetto ai temi toccati dalle relazioni di questo convegno, si possono compiere alcune ulteriori notazioni a partire dalla proliferazione delle ordinanze regionali, come contrappasso alla pervasiva normazione governativa emergenziale. In particolare, si rivolgerà l'attenzione all'intreccio fra il presupposto della tutela della salute durante l'emergenza sanitaria e il contrasto ai fenomeni migratori.

Questo reticolo di finalità ha rappresentato una incerta base legale per alcune ordinanze che hanno tentato di forzare il riparto delle competenze Stato-Regioni, disponendo in deroga ai principi generali dell'ordinamento. In questi casi, l'autoattribuzione di competenze, mirante ad attuare una differenziazione *de facto* nella gestione degli sbarchi clandestini, sembra essersi svolta in un ambito che esula dal campo applicativo dell'art. 118 Cost. Se da un lato, infatti, il principio di differenziazione, abbinato alla sussidiarietà e all'adeguatezza, autorizza una certa asimmetria nello svolgimento di individuate funzioni amministrative, la riserva di legge di cui al co. 3 attribuisce alla sfera esclusiva statale i compiti della fissazione di «forme di coordinamento» nelle materie «immigrazione» e «ordine e sicurezza pubblica» (art. 117, co. 2, lett. *b* e *h*). Ambiti che, peraltro, possono configurare una competenza *esclusiva* anche nel caso in cui occorra, ai sensi del 1° co., un loro «esercizio unitario».

Così, dunque, è possibile che iniziative prese autonomamente dagli enti locali manomettano i limiti disegnati dalla Costituzione, fuoriuscendo dal perimetro di sorveglianza statale disegnato dalle lett. *b*) e *h*). Anticipando la tesi che verrà esposta alla fine di questo contributo, non si può che guardare con preoccupazione alla politicizzazione che rischia di annidarsi dietro

“specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni), in Riv. Gruppo di Pisa, 3/2020, www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa, 100.

all’emanazione di taluni dei suddetti atti. Se è vero, infatti, che *salus publica, suprema lex*, è altrettanto vero che ci sono ordinanze che sembrano rivolgersi “alla pancia dell’elettorato” piuttosto che ai soggetti effettivamente destinatari⁴. Per citare un altro brocardo, *ad impossibilia nemo tenetur*: le ordinanze “temerarie” sono certamente un dato di cui si deve tenere conto per tentare di riallacciare i fili dei rapporti fra competenze statali e competenze regionali.

2. I limiti al potere di ordinanza regionale negli intricati ingranaggi delle fonti emergenziali

Le ordinanze emergenziali sono un atto autoritativo al quale, negli ultimi tempi, si è fatto ricorso in maniera incrementale. Strumento flessibile e “di chiusura”, data la loro straordinarietà, possono eccezionalmente imporsi in un ambito di competenza *extra ordinem*. Ma tale peculiare capacità affonda le radici nell’intrinseca caducità dell’atto, inteso a venir meno una volta che la situazione sia rientrata nell’alveo della normalità. Se questo è vero nella teoria, nella pratica non si può dissentire con chi sostiene si stia sviluppando un sistema *parallelo* alle competenze ordinarie, che allunga i suoi “tentacoli” non solo nella scivolosa materia della gestione dell’emergenza ma anche in altri ambiti amministrativi⁵.

Nello svolgersi dell’epidemia da Covid-19, varie Regioni si sono avvalse

⁴ Cfr. A. ALGOSTINO, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in *Quest. giust.*, 2020, www.questionegiustizia.it, che, a proposito del d. interm. n. 150 del 7 aprile 2020, mette in relazione il diritto alla salute con il diritto a un porto sicuro, sottolineando che la forzata permanenza in mare dei natanti configura un trattamento inumano o degradante.

⁵ Di «sistema parallelo» parla G. MARAZZITA, *L’irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Oss. fonti*, 2/2011, www.osservatoriosullefonti.it, 2.

di tali provvedimenti deliberando in materia sanitaria regolamentazioni che si intersecano con le altre fonti dell'emergenza: i decreti-legge, i D.P.C.M., le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (in seguito CDPC), quelle del Ministero della Salute e altri provvedimenti ministeriali.

Ricostruendo sommariamente il quadro normativo, bisogna rammentare come inizialmente le Regioni siano state autorizzate ad adottare le ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833, dall'art. 3, co. 2, d.l. n. 6/2020, ma a due condizioni: che non fossero stati ancora adottati i D.P.C.M. in attuazione delle misure di contenimento e che ci si attenesse alle misure enumerate negli artt. 1 e 2 del predetto decreto⁶. Successivamente, la legge di conversione 5 marzo 2020, n. 13 ha aggravato l'*iter* prevedendo, a pena di inefficacia dell'ordinanza stessa, l'obbligo preventivo di una tempestiva comunicazione del testo al Ministero della salute⁷.

Con la finalità di arginare la proliferazione di ordinanze che il precedente decreto aveva incentivato, l'art. 3 d.l. n. 19/2020, conv. con mod. dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, ha ulteriormente circostanziato il potere, abrogando l'art. 3, d.l. n. 6 e specificando i presupposti normativi, temporali e territoriali. Così, le Regioni sono adesso abilitate ad attivarsi soltanto «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario», riscontrabili «nel loro territorio o in una parte di esso». Inoltre, possono farlo sempre che non sia già stato adottato un D.P.C.M., a condizione che ciò avvenga esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e, infine,

⁶ Sulla configurazione del potere di ordinanza regionale, *ante* pandemia, *ex multis*, v. G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere d'ordinanza*, in *Riv. AIC*, 4/2010, www.rivistaaic.it, 19; E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Riv. AIC*, 3/2017, www.rivistaaic.it, 22.

⁷ Sul tema, si veda soprattutto A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Oss. fonti*, fasc. spec., 2020, www.osservatoriosullefonti.it, 316.

senza poter incidere sulle attività produttive e di rilevanza strategica per l'economia nazionale⁸.

Nel passaggio alla cd. “fase 2”, l'art. 1, co. 16, d.l. 33/2020 ha ulteriormente modificato il regime delle ordinanze regionali d'emergenza, consentendo, oltre a misure derogatorie di aggravamento delle restrizioni anche opposte misure di ampliamento rispetto ai criteri di contenimento fissati dai decreti. Le restrizioni sono subordinate alla contestuale informazione al Ministro della salute. Al contrario, gli ampliamenti richiedono una vera e propria intesa.

Va ricordato come la Corte costituzionale abbia in varie pronunce ammesso episodiche deroghe a fonti di livello primario, sulla base della indifferibile necessità di fronteggiare un caso concreto e temporaneo⁹. Posto, dunque, che non è inusuale che le ordinanze contingibili e urgenti interferiscano con materie riservate alla competenza statale o con materie trasversali, come i «livelli essenziali delle prestazioni», qualora le stesse tocchino la materia sanitaria, entrano in gioco i criteri ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza della Corte, da ultimo nella pronuncia n. 197/2019, per cui «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria, rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica». Emerge, dunque, il problema dell'«insufficiente

⁸ Secondo R. CHERCHI-A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 1/2020, 670, dunque, dal disegno normativo prodotto dai due dd.ll. verrebbe fuori un assetto estremamente «centripeto», poiché identiche sono le possibilità di contagio, da Nord a Sud e uniforme, pertanto, deve essere il sistema di misure atto a prevenirne la diffusione.

⁹ Essa consiste «nell'insieme delle procedure mediche adottate a livello internazionale per prevenire l'insorgere e la diffusione di malattie». Cfr., ades., Corte cost., sent. n. 27/2016.

cooperazione interistituzionale»¹⁰, che si fa tanto più sentire nel momento in cui si consideri che un’ordinanza che regola il fenomeno migratorio tocca anche la materia dell’ordine e sicurezza pubblica, la cui trasversalità è emersa da una costante giurisprudenza¹¹.

Lo scavalco del principio di leale collaborazione ha dato luogo a una “piena” giuridica del fiume derogatorio emergenziale, producendo un terreno normativo assolutamente polverizzato. A ciò si aggiunga l’ipertrofia decretaria del governo attuale, che non ha facilitato il mantenimento di un equilibrato sistema di competenze, ponendo tutte le premesse per contrasti e ambiguità. Il quesito di fondo che si sottende a tutti questi ragionamenti è quello della corretta perimetrazione dei limiti cui assoggettare le ordinanze regionali, soprattutto quelle volte a incidere *in peius* su materie di diritti e libertà per approntare standard di tutela più stringenti in ambito sanitario¹².

3. Presupposti normativi e contenuto dell’ordinanza contingibile e urgente n. 33 del 22 agosto 2020 adottata dal Presidente della Regione Sicilia

Nella stratificazione di ordinanze emanate nella fase dell’emergenza epidemiologica¹³, si è distinta per i notevoli profili di criticità quella adottata dal Presidente della Regione Sicilia in materia di tutela della salute umana e contenente «l’ordine immediato di sgombero degli *hotspot* e dei Centri di

¹⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in Riv. AIC, 2/2020, www.rivistaaic.it, 130.

¹¹ Su cui Corte cost., sentt. n. 168 e 169/2009.

¹² Sul punto si veda V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all’epoca del coronavirus*, in Dir. fond., 1/2020, www.dirittifondamentali.it, 661 ss.

¹³ Su cui, per esempio, si v. l’editoriale di G. NAPOLITANO, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, in Giorn. dir. amm., 2/2020, 145 ss.

accoglienza dei migranti»¹⁴. L'*escalation* del ricorso al potere di ordinanza emergenziale ha “contagiato”, se è consentito usare questo termine, anche la Regione siciliana. Al momento in cui si scrive (dicembre 2020), è possibile enumerare ben 64 ordinanze emanate nel giro di poco meno di un anno e raccolte in un'apposita sezione all'interno del sito istituzionale¹⁵.

Se non fosse stato annullato dal TAR, l'atto in questione, emesso con la finalità di rafforzare la protezione sanitaria della popolazione residente nel territorio siciliano, avrebbe comportato un drastico intervento in materia di migrazioni, andando a interferire con beni costituzionali primariamente protetti come la libertà personale e financo il diritto universale alla vita.

Esso fa seguito a tre precedenti ordinanze: le nn. 28 e 29, che prevedevano l'istituzione di Aree Speciali di Controllo (ASC) nelle zone portuali di sbarco, in luoghi situati in prossimità degli *hotspot*, al fine di effettuare, con modalità implicanti una restrizione agli accessi, tutti gli accertamenti sanitari obbligatori sui migranti che avevano raggiunto le coste siciliane; nonché la n. 31, che all'art. 3 prevedeva il divieto di installare centri di accoglienza o di quarantena «sotto forma di tensostrutture», demandando all'autorità nazionale l'individuazione di strutture alternative per l'isolamento, nei casi in cui non fosse stato possibile effettuarlo su apposite navi. I tre atti emergenziali fanno leva sul fatto che il territorio siciliano sia particolarmente colpito dal fenomeno migratorio, cosa che porta con sé tutti i rischi sanitari legati alla contemporanea situazione epidemiologica. Rischi ulteriormente incrementati dai «numerosi episodi di fuga» dai centri di accoglienza di soggetti spesso risultati

¹⁴ Ordinanza contingibile e urgente n. 33 del 22 agosto 2020 recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, co. 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica», in *GURS*, S.O., n. 45 del 28 agosto 2020.

¹⁵ Cfr. il sito https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Covid19OrdinanzePresidenzadellaRegione, sezione «Ordinanze Covid-19».

positivi.

I moniti implicitamente contenuti nei tre provvedimenti sembrano affiorare nell'ordinanza n. 33, in cui, dopo aver constatato l'aumento incontrollato degli sbarchi e l'incrementale presenza di soggetti infetti fra i migranti e dopo aver sottolineato che non è stata presa alcuna specifica misura «da parte dei competenti organi», si stabilisce, mossi da una «evidente necessità ed urgenza», che occorre intervenire a livello regionale per combattere il permanente stato di pericolo. La presunta inerzia statale, pertanto, avrebbe il qualche modo attivato un atipico potere sostitutivo “rovesciato”, di iniziativa regionale.

Occorre, dunque, analizzare da vicino il fondamento giuridico della prescrizione, al fine di comprendere le motivazioni che sorreggono la successiva decisione ablatoria disposta dal TAR in una materia così delicata come la presente, in cui si incrocia il rischio sanitario con i diritti umani e il soccorso marittimo.

Il preambolo elenca una nutrita serie di presupposti normativi, che possono essere suddivisi in cinque gruppi. Con riguardo alla materia della salute, si invoca, oltre all'art. 32 Cost., l'art. 32, co. 3, l. istitutiva del S.S.N.¹⁶ che attribuisce al presidente della Giunta regionale il potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti, con efficacia estesa al territorio della Regione, in materia di igiene e sanità pubblica¹⁷. Tuttavia, il co. 5 del medesimo articolo

¹⁶ Legge del 23 dicembre 1978, n. 833 recante «Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale», in *G.U.*, *S.O.*, n. 360 del 28 dicembre 1978.

¹⁷ Sul punto, cfr. Cons. St., sez. I, parere 7 aprile 2020, n. 735 in merito all'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105/2020, punto 8.2. cons., che puntualizza che «è bensì vero che l'art. 32 della legge n. 833 del 1978 prevede al terzo co. che il Presidente della Giunta regionale possa adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica, ma è altrettanto vero che tale disposizione normativa deve ormai essere letta in uno con le

fa in ogni caso salve le competenze statali, qualora il possibile oggetto dell'ordinanza vada a incidere sulle finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Sempre in tale campo, si evoca l'art. 117 d.l. n. 112/1998 che, nell'attribuire al sindaco un potere di ordinanza circoscritto al livello locale e finalizzato a fronteggiare emergenze sanitarie o di igiene pubblica, dota in via residuale di un analogo potere anche lo Stato e le Regioni, commisurandolo «in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Da un lato, questo rinvio arricchisce il potere di ordinanza, poiché oltre al profilo della salute *pubblica* emerge anche quello della salute *umana*, attinente, come si evince dalla definizione contenuta nell'art. 113, co. 1 del succitato decreto, alla «promozione, prevenzione, e recupero della salute fisica e psichica della popolazione». Dall'altro lato, in contraddizione rispetto alle finalità dell'ordinanza in questione, va rimarcata

successive disposizioni di cui all'art. 117 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (come modificato sul punto dal decreto-legge n. 14 del 2017), norme queste ultime entrate in vigore successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Esse prevedono in particolare che simili poteri di ordinanza (statale oppure regionale) possano essere esercitati «in ragione della dimensione dell'emergenza». Va da sé che, ove la suddetta dimensione abbia valenza infraregionale (e comunque sovracomunale), il Presidente della Regione interessata risulterà legittimato ad intervenire. Laddove invece la dimensione assuma portata ultraregionale o nazionale (come nel caso di specie) la competenza ad adottare simili provvedimenti di urgenza non potrà che essere riservata al centro di imputazione ministeriale». Sulla vicenda dell'ord. del Sindaco di Messina, v., in questo convegno, la relazione di B. LIBERALI, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni "Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale"*, in www.gruppodipisa.it, 72 ss.; come pure N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in questa Rivista, 1/2020, 567 ss.

la delimitazione territoriale del potere di ordinanza, vincolato al raggio d'estensione dell'emergenza. Nel caso di specie, dunque, si annida una distonia fra la persistenza di due crisi che impattano il Paese su scala nazionale (rispettivamente, l'inarrestabile flusso di migranti non regolari e la diffusione dell'epidemia da Covid-19) e il tentativo di fronteggiarle *inaudita altera parte* con uno strumento soltanto regionale. Tale base giuridica, dunque, presuntivamente evocata a proprio favore della Regione, si dimostra essere alquanto debole, poiché distoglie dal piano nazionale un potere pacificamente ascrivibile ai centri decisionali ministeriali.

Un secondo gruppo di presupposti normativi riguarda il tema del contrasto all'immigrazione clandestina. In particolare, si fa rinvio all'art. 11, co. 1-ter, T.U. sull'immigrazione¹⁸ così come modificato dal Decreto Sicurezza-bis¹⁹, che prevedeva che il Ministero dell'Interno potesse «limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica». Le criticità legate a questa disposizione hanno portato alla successiva abrogazione per mezzo del cd. Decreto immigrazione-sicurezza 2020²⁰. Nondimeno, all'epoca del contenzioso con il

¹⁸ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in *G.U.*, *S.O.*, n. 191 del 18 agosto 1998, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

¹⁹ D.l. 14 giugno 2019, n. 53, in *G.U.*, *S.G.*, n. 138 del 14 giugno 2019 (convertito con l. 8 agosto 2019, n. 77, in *G.U.*, n. 186 del 9 agosto 2019), recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica».

²⁰ D.l. 21 ottobre 2020, n. 130, in *G.U.*, *S.G.*, n. 261 del 21 ottobre 2020, recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di

TAR Catania la normativa era ancora in vigore.

Sempre sulla materia migratoria, il d. interm. del 7 aprile 2020, n. 150, cui fa rinvio l'ordinanza n. 33, correla il fenomeno migratorio a un incremento dei rischi per la salute pubblica, partendo dalla considerazione che le persone soccorse in mare possano risultare affette da Covid-19. Di conseguenza, esso ritiene opportuno «disporre misure straordinarie di prevenzione del rischio di contagio con riferimento ai casi di soccorso». Le operazioni di assistenza alle navi in difficoltà sono legate alla nozione di «porto sicuro» come stabilita dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo del 1979 (cd. SAR). Il decreto, però, delibera che i porti italiani attualmente non rispettano le richieste caratteristiche di *safety* e non sono, pertanto, attrezzati per accogliere navi battenti bandiera straniera che abbiano effettuato operazioni di soccorso in mare al di fuori dell'area SAR italiana. Questa auto-esonerazione da ogni responsabilità internazionale ha come delimitazione temporale tutto il periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale.

Da qui, dunque, si snoda come conseguenza logica il terzo gruppo di presupposti normativi: quelli legati alla situazione di emergenza. Così, il preambolo fa un richiamo preliminare alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020²¹, dichiarativa dello stato d'emergenza nazionale, e il d.l. 30 luglio 2020, n. 83, che ne proroga i termini²². Inoltre, alcune ordinanze del

contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale».

²¹ Delibera recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili», in *G.U.*, *S.G.*, n. 26 del 1° febbraio 2020.

²² D.l. recante «Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020», in *G.U.*, *S.G.*, n. 190 del 30 luglio 2020.

CDPC²³ hanno previsto, tra gli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dalle misure di contenimento dell'epidemia, anche la possibilità di disporre in materia di «interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale» nonché di «rimpatrio assistito dei cittadini stranieri dei paesi di origine esposti al rischio». A tali fini, vengono individuati dei «Soggetti attuatori» che possono affiancare il CDPC, per effettuare gli interventi necessari²⁴: fra questi figura il Presidente della Regione siciliana, competente per il suo territorio.

Il quarto gruppo di presupposti riunisce gli atti che autorizzano il Presidente della Regione ad adottare ordinanze di emergenza nel contesto epidemico. Dopo aver enumerato la successione di decreti emergenziali adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri fra febbraio e agosto 2020, si fa riferimento in particolar modo ai dd. ll. del 25 marzo 2020 n. 19²⁵ e del 16 maggio 2020, n. 33²⁶, che rilevano in quanto prevedono il potere *anche* per la Regione di introdurre misure derogatorie, restrittive o ampliative, rispetto al quadro

²³ Ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020, in *G.U.* n. 32 del 08 febbraio 2020, recante «Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

²⁴ Decreto del CDPC del 27 febbraio 2020, recante «Nomina del Soggetto attuatore per il coordinamento delle attività poste in essere dalle strutture della Regione Siciliana, competenti nei settori della protezione civile e della sanità, impegnate nella gestione dell'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». In particolare, l'art. 1 specifica che: «Il Soggetto attuatore [...] opera sulla base di specifiche direttive impartite dal CDPC».

²⁵ Il decreto, in *G.U.* n. 79 del 25 marzo 2020, conv. con mod. dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, reca «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19».

²⁶ Il decreto, in *G.U.* n. 125, del 16 maggio 2020, conv. con mod. dalla l. 14 luglio 2020, n. 74 reca «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19».

di interventi statali di contenimento alla diffusione del virus di cui al decreto n. 19 (art. 1, co. 16), ovvero ulteriori misure tassativamente enumerate, limitate a periodi predeterminati e secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio, di cui al decreto n. 33 (art. 2, co. 1).

Infine, l'ultimo gruppo di presupposti riguarda quegli atti normativi che consentono di disporre limiti alla circolazione degli individui: oltre allo stesso decreto n. 33, che vieta o limita gli spostamenti interregionali, si inseriscono il D.P.C.M. del 7 agosto 2020 e il D.P.C.M. dell'11 giugno 2020, che prevedono specifiche misure di contenimento dell'epidemia anche con riguardo al trasporto marittimo.

In questo intricato quadro normativo, il provvedimento, dopo aver evidenziato che «il quotidiano sbarco di popolazione migrante, attraverso imbarcazioni e natanti non autorizzati, incide in modo significativo ed allarmante sul rischio concreto di diffusione del contagio, con evidente pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica e, quindi, per la tutela della salute», prevede due misure molto forti. L'art. 1 sancisce lo «sgombero degli *hotspot* e dei Centri di accoglienza dei migranti», richiedendo, senza specificare a opera di chi, l'improrogabile trasferimento e/o ricollocamento in altre strutture al di fuori dalla Regione. All'art. 2, poi, si dispone un divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione, avente come destinatario «ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e piccole dimensioni, comprese quelle delle O.N.G.». Si tratta, dunque, di una regolamentazione che ricade nel campo dell'organizzazione e gestione del fenomeno migratorio, con sacrificio della libertà di transito e circolazione.

4. Le motivazioni sottese all'annullamento disposto dal Tar Catania

Nel decreto pronunciato dal TAR²⁷, che concede ai ricorrenti (Presidenza del Consiglio e Ministro dell'Interno) la sospensione cautelare dell'esecutività dell'ordinanza, si ravvisano svariati ed evidenti profili di illegittimità. A nulla varrebbe, infatti, il riferimento all'art. 32, l. n. 833/1978, poiché, come si è visto, il recente d.l. n. 19/2020 ha limitato il potere di ordinanza regionale, avocando ai D.P.C.M. ogni strategia di contenimento dell'epidemia²⁸. Residua alla discrezionalità di ciascuna Regione, nelle more dei suddetti decreti, l'adozione di ulteriori misure restrittive o di profilassi, tra cui, come nella fattispecie, le «limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori [...] regionali»²⁹.

La stessa individuazione del Presidente della Regione quale «soggetto attuatore» delle misure disposte dal CDPC non autorizza iniziative autonome locali. Difatti, è stabilito che tali soggetti devono agire sulla base delle direttive impartite da quest'ultimo, miranti ad assicurare il coordinamento degli interventi oltre che l'implicito rispetto del principio di leale collaborazione.

Un principio disatteso anche nella strana vicenda per cui l'ordinanza sembra fondarsi sull'inerzia e sulla mancata risposta del Viminale quando, all'opposto, un comunicato del Ministero precisa che l'iniziativa della giunta regionale è da considerarsi un atto *ultra vires*, preso in assenza di consultazioni con il livello statale³⁰.

Lo stesso giudice dell'annullamento ha sottolineato *ad abundantiam* che l'ordinanza è stata adottata senza compiere una previa istruttoria. Pertanto,

²⁷ TAR, sez. III, decreto presidenziale del 27 agosto 2020, n. 842/2020, reg. prov. cau., n. 1259/2020 reg. ric.

²⁸ Cfr. F.F. PAGANO, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal*, 1/2020, *Special Issue*, www.biodiritto.org/Pubblicazioni/BioLaw-Journal, 214, per un approfondimento del meccanismo di cedevolezza.

²⁹ Art. 1, co. 2, d.l. 19/2020.

³⁰ Sebbene esista la citata procedura di coordinamento di cui al d.l. 19/2020.

le misure disposte (chiusura dei porti e sgombero *hotspot*), incidendo su tutto il territorio nazionale e valendo su una materia *ictu oculi* di chiara competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. b) sono, se emanate a livello regionale, «esorbitanti».

Considerato l'annullamento disposto dal tribunale, potrebbe ipotizzarsi che l'esercizio del potere di ordinanza sia stato frutto non già di un'obbligazione di risultato, quanto, piuttosto, di un'obbligazione di mezzi. La sbrigatività delle soluzioni proposte alla crisi parrebbe sottendere una *utilitas* tutta politica, invece che giuridica: per dare una risposta celere ed efficace alle aspettative dell'elettorato sul problema delle migrazioni si è scelto di emanare un provvedimento audace, nella consapevolezza che il clamore mediatico a esso associato avrebbe sortito il suo effetto, traslando sulla magistratura la responsabilità politica e l'impopolarità legata all'ablazione dell'atto.

5. Conclusioni: l'insularità come ragione di fondo della specialità siciliana

Le sommarie notazioni sinora compiute vanno inquadrare all'interno della partita che si sta giocando fra le autonomie speciali, che storicamente sollecitano il riconoscimento di forme di autonomia più ampie, e il livello centrale, che esprime una chiara vocazione al riaccentramento della gestione di settori sensibili, come quelli in discussione³¹.

Lo si è sottolineato in un'attenta relazione del presente convegno³²: la

³¹ Sul tema, appaiono densi di approfondimenti e riflessioni gli atti del IV Convegno di *Diritti regionali*: C. BERTOLINO-A. MORELLI-G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, *passim*.

³² Quella di D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, anticipata in *Riv. Gruppo di Pisa*, 3/2020, www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa, 183.

pandemia ha sollevato il problema del ripensamento dei rapporti fra Stato e Regioni in campo sanitario, chiedendosi se l'effettuazione di prestazioni in condizioni di parità ed eguaglianza, alla luce dell'estrema pericolosità di un'epidemia che richiede risposte tempestive, sia meglio assicurabile richiamando la competenza al livello centrale.

I problemi di coordinamento sono emersi in tutta la loro gravità. Nel segno opposto, tra le argomentazioni tradizionalmente avanzate dalla Regione siciliana per vedersi "ottriate" specifiche istanze di differenziazione figura, ovviamente, l'insularità³³.

È stato ricordato, sul punto, che l'art. 31 dello Statuto siciliano attribuisce al Presidente della Regione il potere di disporre delle forze di polizia: se tale disposizione fosse attuata, esisterebbe un ancoraggio giuridico per l'adozione di misure volte, ad esempio, a dispiegare agenti di pubblica sicurezza nei porti per presidiare il rispetto della legalità³⁴.

Ma se usciamo dal campo teorico per osservare la questione dal punto di vista pratico, sembra lecito domandarsi se l'"appetito" di autonomia, che l'ordinanza n. 33 provava a esaudire in maniera soddisfattiva, non sia riconducibile, piuttosto, a rivendicazioni di stampo politico.

Lo svantaggio dell'insularità, difatti, viene evocato in un decreto monocratico del Presidente del TAR Palermo che, nel rigettare un'istanza cautelare, sostiene che «gli aspetti di massima prudenza sanitaria e prevenzione»

³³ Cfr. T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Riv. giur. Mezz.*, 1/2020, che ritiene a tal fine che debba essere ripristinata la copertura costituzionale dell'insularità, venuta meno con la riforma di cui alla l. cost. 3/2001. Sul tema, anche se più risalente, v. ID. (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo. Atti del Convegno dell'Associazione DPCE*, Torino 2006. Con una concezione opposta, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in questa *Rivista*, 2/2019, spec. 26.

³⁴ I.A. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid-19*, in questa *Rivista*, 1/2020, 559.

sottesi agli atti impugnati sono prevalenti rispetto alle esigenze dei singoli, in quanto «correlati sia alla ormai conclamata e progressiva situazione di emergenza epidemiologica, sia all'insularità del territorio regionale e quindi alla praticabilità di un effettivo e capillare controllo dei movimenti da e per la Sicilia»³⁵.

Il «doloroso bilanciamento»³⁶, dunque, aveva offerto man forte all'ordinanza annullata. Tuttavia, si potrebbe replicare che, anche se lo sbarco avviene sul territorio della singola Regione e gli *hotspot* sono situati in prossimità dei porti di accoglienza, la minaccia epidemiologica è tale da costituire un rischio per tutto il Paese e da richiedere, pertanto, l'accentramento di ogni azione a livello statale. Come è stato già sottolineato, lo Stato costituzionale e di diritto deve potersi affermare anche nei tempi di emergenza, come un presidio insuperabile a tutela dei diritti fondamentali³⁷.

La condizione dell'insularità, pur rappresentando storicamente una delle principali ragioni giustificatrici della specialità siciliana, dunque, non può giustificare un'«eccezione nello stato d'eccezione» né può richiedere un trattamento asimmetrico sorretto da ragioni politiche contingenti e predisposto a uso e consumo di una parte politica. Inoltre, la mera questione geografica non vale ad ammettere trattamenti discriminatori, disumani o che rischiano di costituire un illecito internazionale (come il respingimento in mare di un natante in *distress*)³⁸. L'uso congiunturale delle ordinanze regionali rischia di

³⁵ TAR, sez. I, decreto monocratico del 10 aprile 2020, n. 00456/2020 reg. prov. cau, n. 00633/2020 reg. ric.

³⁶ Per richiamare l'espressione di A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 368.

³⁷ V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Dir. fond.*, 1/2020, www.dirittifondamentali.it, 666.

³⁸ Su cui M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2020, www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa, 37 ss., che evidenzia la «fragilità delle politiche migratorie degli ultimi decenni».

indurre a uno snaturamento della loro straordinarietà³⁹ e di sfumare, sino a far confondere nel magma delle ragioni politiche, le autentiche istanze autonomistiche e di differenziazione di una Regione, quale quella siciliana, la cui specialità non abbisogna di essere strumentalizzata, bensì di essere riscoperta e valorizzata.

³⁹ Cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, numero speciale 2/2019, www.sereana.unina.it/index.php/dperonline/index, 18 ss.