

V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus. La democrazia nel tempo dell'emergenza*, Milano, Piemme, 2020, 42 pp.

Valerio Onida offre al lettore, attraverso l'esame di una serie di problematiche, una trattazione in chiave costituzionalistica dell'emergenza epidemiologica generata dal Coronavirus. Le diverse criticità sollevate costituiscono spunto per poter argomentare sul corretto funzionamento delle istituzioni e degli istituti in presenza di situazioni straordinarie caratterizzate dalla necessità e urgenza di intervento. Procedure sulle quali, sebbene studiate *ad hoc* per far fronte a tali evenienze, solo al termine della fase emergenziale potrà esprimersi un giudizio di idoneità o inidoneità al raggiungimento degli obiettivi per i quali sono state codificate. I caratteri della necessità e urgenza, che sicuramente poco e male si attagliano ad alcune procedure del nostro ordinamento, devono inevitabilmente corroborare gli interventi dello Stato in queste situazioni. Ma la celerità d'azione richiesta alle istituzioni non può in alcun modo incidere sulla portata dei principi cardine del costituzionalismo democratico, pertanto non sono avallate dall'Autore le posizioni di quanti «vedono la democrazia [...] necessariamente più debole di un regime autoritario». I regimi autoritari «illudono» di tenere tutto sotto controllo, ma solo scelte comuni generate in contesti democratici fanno sì che la società sia più incline a rispettarle, così «gli esseri umani avvertono di non essere semplici oggetti maneggiati con la forza da un potere estraneo alla società, ma animali sociali abitanti di quella casa».

Fatta questa premessa, le questioni esaminate da Onida sono sostanzialmente riconducibili a tre macroaree: adeguatezza degli istituti utilizzati per la gestione dell'emergenza, esame del rapporto fra Stato e Regioni e infine capacità degli atti e dei provvedimenti amministrativi di incidere su diritti costituzionalmente garantiti. Tematiche accuratamente supportate da riferimenti legislativi e giurisprudenziali.

Più tecnica, e tale non poteva non essere, risulta la stesura della parte iniziale del libro nella quale l'Autore analizza gli istituti riconducibili alle prime due macroaree individuate. La Costituzione italiana non codifica, come altre, istituti *ad hoc* per gestire situazioni d'emergenza se non l'unica ipotesi dello stato di guerra. Offre, però, uno strumento duttile che ben si presta per caratteristiche alla gestione di casi straordinari di necessità e urgenza: quello della decretazione d'emergenza. Da quest'ultimo l'Autore distingue i provvedimenti contingibili e urgenti del Governo, dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci dei Comuni che, differentemente dalla decretazione d'emergenza, hanno natura amministrativa e in tale area sono ricondotti i tanto criticati decreti del Presidente

del Consiglio, criticando così le posizioni di quanti argomentano l'illegittimità degli stessi in presenza di vuoti normativi nella Costituzione.

La tematica del rapporto fra Stato e Regioni è introdotta da Onida esaminando una delle più importanti materie in cui la Regione ha una competenza concorrente: il diritto alla salute. In ambito sanitario, e più in generale nei rapporti tra Stato e Regioni, l'Autore ritiene che dover scegliere a chi riconoscere il diritto alle cure o meno, in un sistema sanitario ormai al collasso, costituisce l'evoluzione propedeutica di problematiche risalenti nel tempo, la cui causa è da individuarsi nella mancata attuazione del federalismo fiscale. Oltre alla materia sopra esaminata, Onida ritiene legittimo il *modus operandi* secondo cui la gestione delle emergenze nazionali deve essere garantita dallo Stato in maniera omogenea su tutto il territorio e a questi provvedimenti possono cumularsi, per una limitata valenza regionale o locale, atti adottati dagli organi delle Regioni e dei Comuni.

Il *modus* e il *quantum* con cui le misure di emergenza incidono su diritti garantiti dalla Costituzione costituiscono il nucleo della terza tematica. I diritti, seppur assoluti, non sono immuni da qualsiasi limitazione. Nella nozione stessa di diritto è insito il concetto di limite: ciò era pacificamente affermato già nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789. Seppur non menzionata, a tale impostazione si conforma l'Autore per affrontare lo sviluppo di questa tematica e ciò lo si deduce nel passo in cui afferma l'inesistenza di diritti "tiranni", cioè tali da prevaricare qualsiasi altro diritto. Proprio nella tutela di diritti altrui o di interessi collettivi si individua la legittimazione delle limitazioni (diritti o interessi individuati spesso dalla stessa Costituzione), che devono comunque avvenire nel rispetto dei principi di legalità e di proporzionalità, nonché nel rispetto dei diritti fondamentali. Tali misure limitative sono da valutarsi alla luce del bilanciamento fra diritto tutelato e diritto sacrificato nel rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento giuridico. Alla Corte costituzionale compete operare un controllo affinché le limitazioni avvengano secondo le disposizioni e le modalità consentite dall'ordinamento: in ciò si rappresenta la caratteristica principale di uno Stato costituzionale di diritto che non vede neanche durante le fasi emergenziali la sospensione delle garanzie costituzionali.

Queste osservazioni costituiscono l'innescò per le ultime valutazioni dell'Autore e, per il lettore, spunto per una visione rinnovata dello Stato democratico. "Tra gli insegnamenti" che possono estrapolarsi dall'emergenza sanitaria attraversata Onida individua la necessità di istituzioni, di ogni livello, dotate dei necessari poteri e prerogative in grado di poter far fronte a emergenze imprevedibili, così da costruire un apparato statale del tutto antitetico a quello ipotizzato dalla dottrina

liberale di Locke. Infatti, le prospettive di sviluppo non potranno adagiarsi su una visione di “Stato minimo” ma necessiteranno di un fronte d’intervento quanto più possibile comune e omogeneo in ambito nazionale e sovranazionale. In questo quadro, dinnanzi a richieste di solidarietà europea fortemente volute da alcuni Stati membri, attraverso piani d’intervento di politica economica-sociale, l’Unione europea non potrà arretrare.

PASQUALE ERAMO