



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **SPUNTI E RIFLESSIONI MINIME A PARTIRE DALL'EMERGENZA SANITARIA**

di Augusto Cerri\*

L'epidemia di coronavirus scopre i punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi ed anche dei diversi paesi. Riterrei, però, assolutamente dannosa una ennesima diatriba politica o, peggio, nazionalistica. E, pertanto, un discorso utile a qualcosa deve limitarsi al proprio paese, non solo isolatamente considerato ma anche nel contesto giuridico ed istituzionale in cui opera.

Da un punto di vista della garanzia delle libertà costituzionali si “materializza” quella contiguità se non reciproca interferenza fra libertà personale e libertà di circolazione (art. 13 ed art. 16 della Costituzione) segnalata in dottrina fin dal primo dopoguerra (Grossi, Galizia, Mazziotti, Galeotti, Amato, Elia, Vassalli, Pace, etc.) ed ancora non del tutto risolta. Non è il luogo per ripercorrere le varie tesi, confutazioni, avvaloramenti, ciò che ho fatto in sedi appropriate. In definitiva le misure generali di contenimento del contagio (che operano sul terreno della libertà di circolazione) conducono a risultati non molto diversi, nella loro materialità, rispetto ad una misura come la detenzione domiciliare (che opera sul terreno della libertà personale). E, allora, almeno in una vicenda come questa (non certo insignificante neppure sul terreno teorico generale), finisce con l'assumere rilievo quel “criterio sussidiario”, elaborato dalla giurisprudenza della nostra Corte, che valorizza l'incisione nella “pari dignità sociale” (nelle misure restrittive della libertà della persona e non in quelle restrittive della libertà di movimento), criterio che può ricollegarsi a quella dottrina che cerca nella storia degli istituti le origini delle loro differenze (non a caso si ricollegano a due articoli contigui ma radicalmente diversi nelle loro ragioni della *Magna Charta*, gli art. 39 e 40, l'uno immerso in un contesto penalistico, l'altro commerciale). Ulteriori criteri (distinguere obbligo da coercizione, rilievo giuridico di un luogo del territorio della Repubblica, etc.) risulterebbero forse, nel caso, meno efficaci, pur essendo tutti validi, da considerare, tuttavia, come fra loro coordinati, senza priorità o subordinazioni. Questo forse è l'insegnamento dogmatico della vicenda che vale anche per chi, come il sottoscritto, ha sempre valorizzato il criterio della Corte costituzionale,

\* Professore emerito di Diritto pubblico nell'Università 'La Sapienza' di Roma'.

considerandolo, tuttavia, una risorsa ultima da impiegare con cautela, per la sua non assoluta precisione. Il garantismo certo è amico dei concetti precisi, ma talvolta rischia di implodere nelle sue eccessive pretese. Il diritto pubblico, come del resto il diritto privato, che per primo li ha introdotti, non può fare a meno di “concetti valvola”. E questo caso ne è una conferma.

La crisi concomitante e conseguente alla vicenda sanitaria mette, in ogni caso, allo scoperto i punti di debolezza dei sistemi.

Mette in luce il “problema Europa”, il problema, cioè, di un mercato unico, con libertà di circolazione di persone, capitali, merci, lavoro, etc., di una “moneta unica” (che esclude una scelta in contesti difficili decisiva, seppur dolorosa, come può essere quella della svalutazione) senza un “potere politico”, un “governo” (latamente intendendo questo termine) unitario sufficientemente efficace, con una *governance*, culturalmente moderna e trasparente quanto si vuole (ricordo la famosa *accountability*), che rischia tuttavia costantemente di esser paralizzata dai “veti incrociati”; il problema di un unanimismo strisciante in cui rischia di implodere, questa volta, la democrazia (ricordo lo studio economico di Buchanan e Tullock, ormai classico, o quello più recente di Breton, ma anche gli studi storici del nostro Edoardo Ruffini), “nave senza nocchiero in gran tempesta”, direbbe il Poeta.

Si tratta di far appello all’iniziativa politica, al senso di responsabilità, ma anche di metter in opera, ove occorra con la dovuta fermezza, tutti gli strumenti che il diritto europeo già offre per accrescere l’efficacia e l’efficienza del suo “governo”, strumenti che sono, allo stato, più cospicui sul lato della spesa.

Mette in luce, inoltre, la troppo a lungo sottovalutata, almeno a mio sommesso avviso, emergenza del debito pubblico in alcuni paesi ed anche nel nostro, che si presenta ad ogni crisi con un apparato amministrativo (nelle funzioni e nei servizi) stremato e con le finanze esauste. Le crisi sono, purtroppo, più frequenti di quel che si può pensare e sono di genere non sempre prevedibile. Ci attende, fra l’altro, una possibile crisi ambientale cui dobbiamo, in qualche modo, prepararci, pur cercando, con tutte le forze, di prevenirla.

Che dire? Non vorrei andare troppo oltre le mie competenze, ma forse si è sottovalutata l’efficacia di investimenti pubblici “strategici”, sul tipo dei “fondi strutturali” europei, accompagnata da rigorosi controlli sulla produttività della spesa effettiva, che potrebbero aiutarci ad uscire da questa spirale, seguendo, del resto, suggerimenti con insistenza ribaditi dalla nostra Corte dei conti.