

# CORONAVIRUS » INTERVISTA A SABINO CASSESE

di Alessandro Pirina

SASSARI

È passato ormai più di un anno da quando l'Italia - e poi il mondo intero - sono stati travolti dallo tsunami Covid. Tredici mesi che hanno sconvolto la vita del Paese che, ancora oggi, non riesce a vedere la luce in fondo al tunnel, complice una campagna vaccinale che non procede secondo i piani stabiliti. Nella Sardegna fanalino di coda più che altrove. Lo stesso premier Mario Draghi è uscito dal suo consueto riserbo istituzionale per tirare le orecchie alle Regioni. Perché, dal punto di vista giuridico, a uscirne malconco dall'era della pandemia è stato proprio il rapporto tra Stato e Regioni, che in questa difficile fase ha mostrato tutti i suoi limiti. Ne abbiamo parlato con Sabino Cassese, massimo esperto di pubblica amministrazione, già ministro e giudice costituzionale, tra i più duri con l'ex presidente del Consiglio Giuseppe Conte per come ha gestito l'emergenza Covid.

**Professor Cassese, a un anno dall'inizio della pandemia: cosa non ha funzionato nel rapporto tra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria e ora in particolare nella somministrazione dei vaccini? La Sardegna, per esempio, è sempre all'ultimo posto.**

«È stato fatto un errore iniziale: invece di seguire il dettato costituzionale, secondo il quale il contrasto della pandemia rientra nella profilassi internazionale, si è partiti dall'idea che rientrasse nella materia della sanità. La differenza è fondamentale, perché la profilassi internazionale spetta in via esclusiva allo Stato, mentre sulla sanità concorrono la competenza statale e quella delle regioni. La Corte costituzionale, con la sentenza numero 37 dei giorni scorsi, ha definitivamente riconosciuto questo errore dello Stato. Si è trattato di più di un errore; in realtà, si è trattato di una illegittimità costituzionale. Da qui sono discesi contraddizioni, conflitti, incertezze, registrati nel corso dell'anno passato e nei primi mesi di quest'anno».

**Come si spiega che una regione considerata la locomotiva del Paese quale la Lombardia abbia avuto una gestione così fallimentare?**

«Posso fare due ipotesi, che hanno agito da concause. La prima deriva dall'impianto della sanità regionale lombarda, che ha dato la precedenza ai grandi centri ospedalieri, alla sanità privata, alle eccellenze mediche. Vi è stata minore attenzione per la sanità di base, per i medici di fa-

## «La lotta alla pandemia è competenza dello Stato»

Il giurista: «Conte ha sbagliato: non se ne sarebbero dovute occupare le Regioni  
La svolta per la libera circolazione sarà il certificato di vaccinazione della Ue»

BIOGRAFIA

### Ex ministro e giudice costituzionale

**Nato nel 1935 ad Atripalda, in provincia di Avellino, Sabino Cassese è considerato il massimo esperto di pubblica amministrazione in Italia. Laureato con lode all'università di Pisa e diplomato con lode alla Normale, ha lavorato all'Eni di Enrico Mattei dal 1958 al 1962. Ha iniziato a insegnare a Urbino (era la facoltà di Economia di Ancona, di cui è stato anche preside). Dopo un breve passaggio a Napoli, è arrivato a Roma, prima come docente della Scuola superiore della Pubblica amministrazione, poi della Sapienza, dove ha insegnato prima Diritto pubblico dell'economia nella facoltà di Scienze politiche e poi Diritto amministrativo in Giurisprudenza. Nel 1993 Carlo Azeglio Ciampi lo volle nel suo governo come ministro della Funzione pubblica. E fu sempre Ciampi, nel frattempo salito al Quirinale, a nominarlo nel 2005 giudice costituzionale. Incarico ricoperto fino al 2014. Negli anni scorsi il nome di Cassese si è fatto più volte come papabile per l'elezione alla presidenza della Repubblica.**



Sabino Cassese è stato ministro nel governo Ciampi

miglia, per la struttura diffusa sul territorio della rete sanitaria. La seconda riguarda la qualità del personale politico del vertice regionale che ha dimostrato scarsa capacità amministrativa, d'altra parte riconosciuta dallo stesso vertice che ha cambiato più volte i propri principali collaboratori. Da questa esperienza bisognerà trarre una lezione: ci sono troppe disparità territoriali e la funzione di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e di controllo del centro è stata molto sottovalutata».

**Crede sia arrivato il tempo di arrivare a un superamento del**

**Titolo V della Costituzione, soprattutto in tema di sanità?**

«Per i motivi che ho detto, la crisi non dipende dalla Costituzione, ma dal modo in cui è stata interpretata e attuata dal secondo governo Conte. Penso che il Titolo V, cioè le norme costituzionali relative agli enti territoriali, debba essere valutato nella sua attuazione ormai ventennale, ma la causa principale della sua debolezza non è quella rivelata dalla crisi prodotta dalla pandemia».

**Lei è stato molto critico con il governo Conte in particolare sull'utilizzo dei Dpcm. Come**

**giudica questi primi mesi di Draghi?**

«Si è messo sulla strada giusta, sia pure senza fare strappi vistosi rispetto al governo precedente».

**La Sardegna era zona bianca, da qualche giorno è stata retrocessa arancione con enormi restrizioni per cittadini e imprese. Quanto può reggere il Paese con questo sistema?**

«È evidente che non può durare a lungo. Tuttavia, consolidiamo pensando a quanto sono durate le guerre e a quanti più sacrifici sono stati sopportati nella prima metà del secolo scorso. Un

La battaglia contro il Covid rientra nella profilassi internazionale e non nella materia della sanità. Un errore che ha causato contraddizioni e conflitti

Tutelare insieme libertà di spostarsi e salute è complesso. Per questo è necessario il massimo di pubblicità sui dati epidemici, scelte governative e prospettive

Da questa esperienza bisogna trarre due lezioni: ci sono troppe disparità territoriali e la funzione del potere centrale è stata molto sottovalutata

buon motivo per essere favorevoli all'Unione europea, che ha garantito settant'anni di pace».

**La libertà di circolazione è tra le più compresse, ma di fatto basta una autocertificazione per potersi spostare da una regione all'altra: in Sardegna, in queste settimane, sono state presentate molte autocertificazioni bizzarre. Qual è a suo avviso lo strumento per riuscire a garantire diritto alla sicurezza e diritto alla salute?**

«Il bilanciamento tra i diritti è una delle operazioni più difficili. Mettere insieme libertà di circolazione e tutela della salute è

molto complesso. Proprio per questo sarebbe necessario il massimo di pubblicità sui dati epidemici, sulle ragioni che motivano le decisioni governative e parlamentari, sul monitoraggio dei risultati, sulle prospettive a breve e a lunga scadenza».

**Il caso Sardegna è stato molto discusso nei mesi scorsi. Il passaporto sanitario del governatore Solinas fu giudicato anticonstituzionale e ancora oggi è impossibile pretendere certificati di vaccinazione o tamponi all'arrivo o rendere obbligatori i test all'arrivo nell'isola. Viene data la possibilità di farli entro 48 ore dall'arrivo oppure si richiedono 10 giorni di isolamento. Ma i fatti stanno dimostrando che effettuare i controlli non è facile: come si può venire fuori da questa impasse?**

«Aspettare che l'Unione Europea concluda la procedura per introdurre il certificato verde digitale, che sarà un esempio per tutti i Paesi europei. Mi pare giusto che, nel circolare all'interno degli Stati e tra gli Stati, si richieda a tutti il certificato dell'avvenuta vaccinazione, a garanzia di tutte le collettività verso le quali ci si muove».

**Per spostarsi da una regione a un'altra devono sussistere ragioni di lavoro, salute e urgenza: le stesse regole valgono anche per gli stranieri?**

«Certamente, perché l'articolo 16 della Costituzione stabilisce che le limitazioni introdotte dalla legge, per motivi di sanità, alla circolazione e al soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale vengono disposte "in via generale"».

**Che idea si è fatto del passaporto vaccinale proposto dall'Unione europea?**

«Come ho appena detto, mi pare una buona idea, in funzione della protezione di sé stessi e degli altri. Noi non dobbiamo dimenticare che l'articolo 32 della Costituzione dispone che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e anche come interesse della collettività. Quindi, la tutela della salute deve rispondere sia all'interesse individuale, sia a quello collettivo. Curandoci, miglioriamo il nostro benessere, ma contribuiamo anche al benessere della collettività».

**Da giurista, da grande conoscitore della cosa pubblica, in questo anno di pandemia come giudica la classe politica italiana: chi promuove e chi bocchia?**

«Mi consente di non rispondere a questa domanda? Ne riparlamo quando la pandemia sarà stata messa definitivamente sotto controllo».

GRIPRODUZIONE RISERVATA

## La vita stravolta da Dpcm e ordinanze

Costituzionalisti a confronto sulle norme emanate da governo e Regione

CAGLIARI

I Dpcm da una parte, le ordinanze delle Regioni dall'altra, e in mezzo, fino a essere schiacciate nella morsa, un po' di tutti: diritti costituzionali e libertà personali, come quello di non spostarsi da una Regione all'altra. La pandemia ha stravolto la vita quotidiana, ma anche le giornate dei giuristi. Di questo, la legittimità o meno delle diverse restrizioni, hanno discusso costituzionalisti ed esperti di diritto regionale, nel seminario dell'Università di Cagliari coordinato dal giornalista Sergio Nuvoli.

**Il caso ordinanze.** «Alcune delle ultime firmate da Solinas hanno limitato i pericoli del contagio e questo obiettivo di sicurezza sanitaria è condivisibile, ma occorre valutare, con molta attenzione, tutti gli aspetti di legittimità», ha detto Giuseppe Cicero, direttore del dipartimento di giurisprudenza, nell'aprire i lavori. Giovanni Coinu, docente di diritto regionale: «Le ordinanze, ad esempio, prevedono degli obblighi anche da parte delle compagnie aeree e di navigazione, si tratta del cosiddetto controllo preliminare anti-Covid dei passeggeri in partenza, ma

scavalcano di fatto un primo principio: la territorialità delle stesse ordinanze visto che quei porti e aeroporti sono extraregionali». Pietro Ciarlo, docente di costituzionale, è stato ancora più netto: «Certe ordinanze non sembrano scritte per disciplinare una materia, ma rivolte solo a rassicurare l'elettorato di riferimento e quindi spesso sono pasticciate. Testi di questa portata andrebbero costruiti con molta più attenzione e non in maniera affrettata, perché molte volte si finisce per sbagliare». Più volte, nel dibattito, è stata sottolineata la differenza fra un'ordinanza

che dispone controlli preventivi e un'altra in cui, invece, sono imposti divieti, come quella che ha bloccato l'arrivo dei non residenti proprietari di seconde case. «La prima è legittima, l'altra non lo è», ha ribadito Marco Betzu, docente di costituzionale. **Effetto a cascata.** «La scelta di voler colorare le Regioni, a seconda della pericolosità del contagio, ha provocato una contrapposizione tra gli stessi governatori, che si sono preoccupati soprattutto di tutelare i loro territori e lo hanno fatto proprio tirando su il muro delle ordinanze», ha detto Tommaso Edoardo Fro-



Carla Bassu, docente di Diritto

sini, docente di diritto pubblico comparato all'Università Benincasa di Napoli. Secondo Carla Bassu, docente di diritto pubblico comparato a Sassari, «una delle prime vittime del Covid, oltre ad aver sconquassato la quo-

tidianità, è stato il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni. Troppo spesso ci sono stati provvedimenti dal carattere quasi provocatorio e dagli obiettivi più di carattere politico che amministrativo». Soprattutto a essere andato in crisi, secondo Gianmario Demuro, docente di costituzionale, è stato il principio di sussidiarietà: «Non ha funzionato né a livello europeo né nazionale. Lo Stato, con i suoi interventi, non ha fatto quello che doveva fare e le Regioni hanno riempito, più o meno a ragione, questi enormi vuoti». Ciarlo ha concluso: «Però le prossime ordinanze andranno indirizzate verso il rispetto dei comportamenti virtuosi e la sanzione severa per chi non rispetta le regole». Di per sé già questo sarebbe un primo ritorno alla quasi normalità personale e costituzionale, ma tutto dipenderà dalla velocità nelle vaccinazioni. (ua)