

## Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19

Giulio Battistella\*

STATE OF NECESSITY, LIBERTY RESTRICTIONS AND PROPORTIONALITY TEST

ABSTRACT: In order to contrast the CoViD-19 pandemic emergency, the Italian Government imposed several restrictions on fundamental liberties, and in some cases even suspended them. Although many administrative tribunals eventually confirmed the legitimacy of those measures, this article discusses it from the point of view of constitutional law, especially on the basis of the proportionality test.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; liberty restrictions; proportionality test; balancing of interests

SOMMARIO: 1. Le ragioni della scienza e gli strumenti del diritto – 2. Emergenza e bilanciamenti dei diritti: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19 – 3. Alcuni esempi pratici. Conclusioni.

### 1. Le ragioni della scienza e gli strumenti del diritto

Come noto, il 30 gennaio 2020 l'OMS ha definito l'epidemia da CoViD-19 «un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale», e il giorno successivo il Consiglio dei ministri ha dichiarato «lo stato di emergenza nazionale connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» (ex art. 24 del D. Lgs. 02.01.2018, n. 1). Per far fronte alla crisi sanitaria che in breve tempo è esplosa nel nostro Paese, sono state introdotte misure che hanno fortemente limitato, quando non sospeso, molti dei diritti e delle libertà costituzionali. Nel presente scritto si discuterà della loro proporzionalità in relazione al contesto scientifico, economico e sanitario nel quale si inseriva l'azione governativa.

Il quadro critico che stiamo vivendo non ha precedenti dal secondo dopoguerra, ed è reso più incerto dallo stretto intreccio tra i profili tecnico-scientifici del fenomeno epidemiologico e i profili politico-discrezionali nella gestione dell'emergenza. I dati scientifici e le valutazioni tecniche che connotano lo specifico ambito che si va a normare rappresentano un elemento istruttorio imprescindibile, che conferisce alla scelta politica la necessaria legittimazione sotto il profilo della ragionevolezza scientifica<sup>1</sup>: non a caso, all'art. 2, co. 1 del D.L. 25.03.2020, n. 19 è prescritto che «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adot-

\* Dottorando in Studi Giuridici Comparati ed Europei, Università degli Studi di Trento. Mail: [giulio.battistella@unitn.it](mailto:giulio.battistella@unitn.it). Il presente lavoro è aggiornato al 8 maggio 2020.

<sup>1</sup> S. PENASA, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del Diritto*, 2, 2015, 271 ss; ID., *La legge della scienza*, Napoli, 2015.

tati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico» (ma si veda anche l'art. 19 del D. Lgs. n. 1/2018).

Ad oggi, la giurisprudenza costituzionale che si è espressa sul rapporto tra discrezionalità degli organi politici e cognizioni scientifiche è giunta ad affermare, da un lato, un divieto di ingerenza del legislatore rispetto alla scelta delle tecniche terapeutiche ammesse in campo medico (Corte cost., sentt. 282/2002, 151/2009, 162/2014), dall'altro, in generale con riferimento ai saperi tecnico-specialistici, un dovere di giustificazione/adequatezza della scelta politico-discrezionale alla luce «delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite» (Corte cost., sentt. 274/2014, 5/2018).

Sebbene le informazioni sul virus SARS-CoV-2 siano (tuttora) parziali e frammentarie, la comunità scientifica ha nondimeno immediatamente convenuto sul fatto che il distanziamento sociale fosse l'unico metodo efficace a contenerlo (in assenza di un valido vaccino). Quanto alle modalità di attuazione del distanziamento, il Governo disponeva di un certo margine discrezionale, che poteva andare da misure più blande (sancendo l'obbligo di indossare dispositivi di protezione e mantenere la distanza di sicurezza obbligatoria) ad altre più incisive (come la chiusura totale dei luoghi pubblici e aperti al pubblico, la sospensione delle attività scolastiche e lavorative, l'obbligo di rimanere a casa).

Dal quadro scientifico conosciuto a metà febbraio non discendeva, comunque, alcuna scelta politicamente vincolata, da un lato perché le prime epifanie di CoViD-19 in Italia non facevano presagire la gravità del fenomeno per come poi si sarebbe rivelato, dall'altro perché la gestione dell'epidemia non si riduce ad un mero fatto di scienza. La "riserva di scienza" si arresta, infatti, alla configurazione in termini scientifici di un dato di fatto extra-normativo avente riflessi giuridicamente rilevanti, mentre il dispiegamento di mezzi e strategie per farvi fronte è compito del decisore politico, la cui valutazione, se certamente viene ad essere incisa dalle risultanze medico-biologiche, non si riduce ad esse.

La risposta politica, al contrario, deve essere conforme nel suo complesso al quadro assiologico definito in Costituzione, laddove – accanto alle esigenze di tutela della salute come «diritto del singolo e interesse della collettività» (art. 32) e di difesa delle persone vulnerabili – trovano fondamento altre e concorrenti istanze di ordine economico, sociale, educativo ed assistenziale, quali la libertà personale (art. 13), la libertà di circolazione (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), la libertà di culto (art. 19), la libertà d'iniziativa economica privata (art. 41), il diritto all'istruzione (art. 34) e il diritto/dovere al lavoro (art. 4).

## 2. Emergenza e bilanciamento dei diritti: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19

Nell'ottica di consentire il ragionevole bilanciamento tra valori costituzionali potenzialmente in conflitto, la Costituzione italiana accosta sempre ciascun diritto al suo limite. A tal proposito, la Corte ha recentemente ribadito che dal bilanciamento non può derivare «né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di uno di loro» (Corte cost., sent. 58/2018).

Tuttavia, nel nostro caso, non di mera compressione può parlarsi, perché gli spazi per l'esercizio di alcune elementari libertà sono stati completamente soppressi<sup>2</sup>. Se è vero che la situazione sanitaria del

<sup>2</sup> G. LATTANZI, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *Giustizia Insieme*, intervista a cura di F. De Stefano, 2 marzo 2020.

nostro Paese è grave e meritava di essere affrontata con rigore, nondimeno la sospensione delle libertà costituzionali deve rappresentare l'*extrema ratio* tra le soluzioni astrattamente prospettabili, quale epilogo di un bilanciamento che porta a far soccombere le libertà individuali solo allorché si palesi irragionevole il sacrificio – anche parziale – di qualunque altro bene concorrente, ovvero laddove il rischio (astratto) di un *vulnus* più grave dei valori in gioco faccia prospettare come unica alternativa ammissibile la sospensione delle libertà individuali a favore dei beni collettivi (la salute pubblica, la sicurezza pubblica).

La natura collettiva o super-individuale di un bene costituzionalmente tutelato non determina *per se* che i diritti e le libertà individuali siano senz'altro recessivi rispetto al primo (Corte cost., sent. 70/2015): la Corte costituzionale ha sul punto chiarito che la Costituzione non contempla ordini pre-stabiliti di preferenza tra valori costituzionali concorrenti (Corte cost., sent. 85/2013), e che semmai l'eventuale preponderanza accordata ad uno di essi deve giustificarsi alla luce del peculiare contesto in cui si radica il conflitto, secondo una valutazione casistica che varia al mutare del tempo e delle circostanze.

Se si assume che, in circostanze assolutamente eccezionali e inedite, è concesso di sopprimere temporaneamente (e per quanto di necessità) alcune di quelle libertà, ciò tuttavia non può costituire l'esito di una decisione scientificamente necessitata, perché il bilanciamento d'interessi è un atto di responsabilità politica riservato agli organi di Governo e non della scienza, che viene svolto sulla base di un raffronto tra più scenari ipotizzabili secondo una diversa modulazione dei beni giuridici in conflitto, «tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente esistenti» (Corte cost., sent. 1130/1988).

Le circostanze in presenza delle quali il Governo ha dovuto intervenire comprendevano da un lato i presupposti scientifici che definivano le caratteristiche epidemiologiche del SARS-CoV-2, dall'altro le problematiche connesse alla gestione dell'epidemia in relazione ai territori più colpiti, alla solidità dei sistemi sanitari regionali, al contesto economico e demografico locale.

Un limite intrinseco cui soggiace anche la normazione d'emergenza è la ragionevolezza e proporzionalità delle misure con essa introdotte, secondo uno scrutinio articolato in tre test: necessità, adeguatezza e proporzionalità in senso stretto. Ciascuno dei tre test esprime l'idea di ottimizzazione, rispondendo all'esigenza di massimizzare i benefici conseguibili sacrificando nella misura più ridotta possibile i costi in danno dei soggetti che sono colpiti dalle misure<sup>3</sup>.

Dal punto di vista pratico, le misure messe in atto dal Governo italiano sono senz'altro necessarie per fronteggiare l'emergenza, avuto riguardo allo specifico contesto nel quale le pubbliche autorità sono chiamate ad intervenire: trattandosi di una crisi di natura epidemica, nella quale il rischio di infezione è direttamente collegato all'interazione e al contatto tra le persone, la limitazione degli spostamenti e l'obbligo di distanziamento sociale tra individui (anche sui luoghi di lavoro) rappresentano l'unica forma di intervento praticabile<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> R. ALEXY, *Constitutional Rights, Democracy and Representation*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2015, 23 ss.

<sup>4</sup> V. quanto premesso nel D.L. 23.02.2020, n. 6, ma anche in alcune ordinanze regionali, come ad es. l'ord. n. 33 del 20.03.2020 del Presidente della Regione Veneto, in cui si dà conto che «le unanimesi indicazioni del mondo scientifico e delle autorità politico-amministrative sono nel senso che l'unico strumento di prevenzione del contagio del virus, assolutamente necessaria a fronte della persistente assenza di mezzi di cura vaccinale, rimane

Anche sotto il profilo della adeguatezza, non può dubitarsi che le misure adottate siano adeguate e idonee a combattere il fattore di rischio principale che contribuisce a far dilagare l'epidemia, cioè le occasioni di contatto con soggetti potenzialmente già infetti. Tanto lo scrutinio inerente alla necessità quanto quello relativo all'adeguatezza delle misure attuate giustificano le conclusioni raggiunte alla luce delle valutazioni svolte dalle autorità scientifiche ufficiali.

Più complesso, invece, si fa il discorso in relazione al test di stretta proporzionalità. Già il D.L. n. 6/2020, all'art. 1, co. 1, prevedeva che «le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», prefigurando quindi forme di intervento ispirate al principio di progressività. Su questa linea, bene ha fatto il Governo a differenziare – almeno inizialmente – le misure introdotte per i territori compresi nella “zona rossa” e le misure dirette a prevenire la diffusione del contagio oltre le aree interessate, come è avvenuto con i D.P.C.M. del 23.02.2020 e del 25.02.2020. In un contesto scientificamente incerto come quello di metà febbraio era corretto cercare soluzioni più compromissorie, nel senso cioè di un giusto temperamento tra le istanze di sicurezza e quelle di libertà. Forse, se si fosse data più importanza ad alcune avvisaglie sull'aggressività del virus che venivano dalla Cina, si sarebbero potute anticipare alcune misure di prevenzione o di contenimento sociale, ma non era affatto scontato che si fosse già in presenza dei presupposti per il *lockdown*.

Il Governo ha poi ulteriormente differenziato i regimi tra le varie aree del Paese con il D.P.C.M. del 01.03.2020, distinguendo tra i comuni che erano già stati isolati (art. 1) e le altre Regioni e province variamente lambite dal fenomeno (art. 2), permettendo in queste ultime la continuazione delle normali attività quotidiane (es. attività commerciali, di ristorazione, frequenza di luoghi di culto e di cultura, attività sportiva all'aperto), e disponendo alcune misure da attuarsi sull'intero territorio nazionale (artt. 3 e 4). In seguito, con il D.P.C.M. del 08.03.2020 (che è intervenuto ad inasprire le misure già introdotte con i D.P.C.M. del 01.03.2020 e del 04.03.2020, abrogandoli), ritenuto di doversi «procedere a una rimodulazione delle aree nonché individuare ulteriori misure a carattere nazionale», il Governo ha sospeso per l'intero territorio nazionale tutti gli eventi, riunioni, manifestazioni organizzate (di qualunque genere esse fossero). Il giorno successivo, con il D.P.C.M. del 09.03.2020, è stato poi esteso a tutto il territorio nazionale il regime introdotto con il precedente D.P.C.M. per i territori già inclusi nella “zona rossa”, e con il D.P.C.M. del 11.03.2020 sono state sospese alcune attività imprenditoriali prima consentite. Infine, con il D.P.C.M. del 22.03.2020, è stato ulteriormente esteso il novero delle attività industriali e commerciali sospese (art. 1, co. 1, lett. a) e sancito il divieto di spostarsi in un comune diverso da quello di attuale permanenza (art. 1, co. 1, lett. b).

Ora, la rapida rassegna della su richiamata normativa dimostra uno sforzo di differenziazione da parte dell'Esecutivo, al fine di evitare – per quanto possibile – di estendere divieti e sospensioni oltre lo stretto necessario, annettendo entro un magmatico e indifferenziato regime situazioni anche molto diverse (si pensi alle specificità economiche e demografiche di ciascun territorio, o alla intrinseca diversità di mercato di ciascun settore produttivo)<sup>5</sup>.

---

l'eliminazione dei contatti tra persone fisiche non presidiati da idonee misure (quali la distanza) e dispositivi (quali la mascherina)».

<sup>5</sup> Più dubbiosi M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in questo fascicolo.



### 3. Alcuni esempi pratici. Conclusioni

Alla normativa nazionale, tuttavia, si è presto aggiunta una congerie di decreti e ordinanze da parte dei Presidenti di Regione (e, in alcuni casi, anche di sindaci), che a loro volta hanno inasprito le disposizioni già esistenti. A prescindere dalla legittimità dell'intervento regionale *in peius* alla luce del riparto di competenza<sup>6</sup>, vi sono ragioni per dubitare della effettiva necessità (o comunque della proporzionalità) di inasprire le limitazioni già introdotte a livello nazionale, creando tra l'altro delle disparità di trattamento nel godimento dei diritti fondamentali.

Si consideri il caso dell'ordinanza contingibile e urgente n. 16 del 11.04.2020 del Presidente della Regione Siciliana, con cui si è reiterato il divieto (già disposto con precedente ordinanza) di «ogni attività motoria all'aperto anche in forma individuale comprese quelle dei minori accompagnati dai genitori», nemmeno nei pressi della propria abitazione, neppure per pochi minuti, indipendentemente dall'utilizzo di dispositivi di protezione o dall'adozione delle opportune cautele. Nel respingere l'istanza di misure cautelari formulata da due genitori nel ricorso introduttivo, il TAR Sicilia argomenta che «gli aspetti di massima prudenza sanitaria e prevenzione epidemiologica [...] appaiono prevalenti rispetto agli interessi e alla posizione giuridica dei ricorrenti, essendo, i predetti aspetti, correlati sia alla oramai conclamata e progressiva situazione di emergenza epidemiologica, sia all'esigenza di scoraggiare a priori, specificamente nella realtà siciliana, possibili espedienti e comportamenti elusivi della quarantena generalizzata» (T.A.R. Sicilia, dec. 17.04.2020, n. 458).

Gli assunti da cui parte la motivazione del giudice amministrativo sono impeccabili, però viene naturale porsi una domanda: gli «aspetti di massima prudenza sanitaria e prevenzione epidemiologica» si perseguono impedendo ad un bambino di fare una corsa di quindici minuti intorno a casa sua, a fronte delle 23 ore e 45 minuti giornalieri che trascorre, magari, in un appartamento angusto di città? È, in verità, difficile credere che non esista alcuna alternativa più mite per conciliare in maniera più proporzionale le ragioni della salute pubblica con le (minime) istanze di libertà del singolo. La soluzione dell'autorità mi sembra inoltre irragionevole in rapporto ad altre fattispecie in cui la libertà di movimento è implicata: come infatti è possibile spostarsi per andare a fare la spesa e recarsi a lavoro, una minima libertà dovrebbe essere consentita per tutte quelle attività che serbino un livello di rischio pari o inferiore (come appunto fare pochi passi fuori da casa propria).

Probabilmente lo spirito condiscendente del G.A. si spiega alla luce dell'*id quod plerumque accidit*, e cioè nella prospettiva di escludere in principio eccezioni alla regola per non dar corso a quegli «espedienti e comportamenti elusivi» che, nella prassi, si verificano non appena si intravedono spiragli utili alla propria causa. E forse, proprio perché il giudice non ha gli strumenti per valutare l'impatto delle conseguenze delle proprie decisioni sul sistema sanitario e finanziario regionale in caso aggravamento dell'epidemia, potrebbe anche giustificarsi il *self-restraint* del TAR, alla luce del fatto che il Governo regionale è l'organo *best-positioned* a svolgere questo genere di valutazioni (essenzialmente politiche), che presuppongono la conoscenza dell'attuale stato di fatto dell'apparato amministrativo regionale. Ciò, tuttavia, non vale a fugare ogni dubbio.

<sup>6</sup> Critico V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 882.

La corretta strategia per far fronte all'emergenza secondo modalità costituzionalmente sostenibili dovrebbe far leva sulla previsione di soluzioni per le quali, a fronte delle infinite occasioni quotidiane che le persone hanno per esercitare un diritto/libertà, si prevedano meccanismi atti non a eliminarle, bensì a contenerle secondo criteri ragionevolmente accettabili. In relazione, ad esempio, alla necessità di recarsi periodicamente a fare la spesa per approvvigionarsi dei beni di prima necessità, riscontrata la diffusa tendenza nella popolazione ad eludere i divieti alla circolazione per recarsi più volte alla settimana a fare la spesa, il TAR Sardegna ha ritenuto ragionevole l'ordinanza sindacale che contingeva in via imperativa la spesa presso le strutture di vendita ovvero panifici, macellerie, pescherie, frutta e verdura da parte di un solo componente di ciascun nucleo familiare, rispettivamente per due volte alla settimana nella prima ipotesi e una volta al giorno per le altre, poiché da un lato essa non elimina la libertà su cui incide, mentre dall'altro poggia sulla rilevazione istruttoria in base alla quale «continuano a registrarsi comportamenti personali in violazione delle disposizioni riguardanti il precetto di ogni forma di assembramento in particolar modo presso gli enti erogatori di servizi pubblici e presso gli esercizi commerciali di maggiore entità» (T.A.R. Sardegna, Sez. I, dec. 07.04.2020, n. 122).

Lo stesso dicasi con riguardo ad altre libertà personali, tra cui anche la libertà di riunione in luogo pubblico (art. 17, co. 3 Cost.). Fermo restando che la modalità "aggregata" con cui si esercita tale diritto aumenta il rischio di diffusione del virus, l'amministrazione non dovrebbe *a priori* precluderne l'esercizio, dovendo semmai valutare se esistano le condizioni affinché la riunione possa svolgersi in sicurezza. L'emergenza non deve tradursi, infatti, in un'abdicazione di funzioni per la PA, la quale dovrebbe semmai avere un ruolo "costituzionalmente proattivo" nella ricerca di modalità d'esercizio dei diritti in linea con l'esigenza di garantire la salute pubblica e la pubblica sicurezza.

In questa direzione si è recentemente espresso anche il Tribunale Costituzionale Federale tedesco (BVerfG, 1 BvR 828/20, ordinanza del 15.04.2020), per il quale l'amministrazione non è legittimata a vietare dappprincipio una manifestazione in luogo pubblico senza nemmeno avere preso in esame le condizioni di sicurezza che gli organizzatori avevano a tal fine predisposto (numero limitato di partecipanti, cartelli a contrassegno del percorso da seguire e delle misure di sicurezza individuale, distanziamento minimo di 1,5 metri, soste non superiori ai 15 minuti). In termini ancora più espliciti si pronuncia lo stesso Tribunale federale in una ordinanza di poco successiva (BVerfG, 1 BvQ 37/20, ordinanza del 17.04.2020), ove si afferma che «in quanto libertà tesa alla formazione dell'opinione pubblica, la libertà di riunione è elemento costitutivo di un ordinamento liberal-democratico» (§ 19) e che «prima di esercitare restrizioni sulla libertà di riunione, l'amministrazione competente deve sforzarsi di addivenire ad una soluzione conciliante e concordata col promotore dell'evento» (§ 25). Secondo il Tribunale Costituzionale Federale, laddove ad essere implicata sia una libertà espressiva del dissenso verso l'indirizzo politico di governo, a maggior ragione è necessario che il rigetto della domanda da parte dell'amministrazione sia giustificato alla luce di uno stretto vaglio di proporzionalità, dato che il dissenso è utile solo quando v'è da "farsi sentire", e non avrebbe senso rinviare le proteste contro le restrizioni anti-COVID-19 alla fine dell'emergenza.

La scelta (in ultimo confermata dal D.P.C.M. del 26.04.2020, art. 1) di sospendere ogni forma di assembramento (lett. d), eventi e competizioni sportive (lett. g), manifestazioni eventi e spettacoli con presenza di pubblico (lett. i) rimane senz'altro legittima anche alla luce degli ultimi dati sull'epidemia,

a maggior ragione se hanno luogo al chiuso. Lo stesso vale anche per l'esercizio collettivo dei culti religiosi: a prescindere, infatti, dall'eventuale adozione di misure di sicurezza interpersonali, il raggruppamento di più persone in un luogo chiuso aggrava notevolmente il rischio di contrarre l'infezione a causa dello scarso ricambio di aria (in senso conforme anche BVerfG, 1 BvQ 31/20, ordinanza del 10.04.2020), a meno che ulteriori evidenze scientifiche non sanciscano la possibilità di svolgere assembramenti al chiuso in maniera sicura.

Più cauto, invece, è il mio giudizio rispetto alla sospensione delle attività economiche: sui posti di lavoro è (quasi) inevitabile che vi siano interscambi con colleghi e clienti, e trattandosi nella stragrande maggioranza dei casi di spazi assai contenuti ove lavorano decine di persone in simultanea, il rischio di favorire la propagazione del virus è assai alto. Ritengo dunque non irragionevole la scelta governativa (D.P.C.M. del 22.03.2020, in larga parte confermate dal D.P.C.M. del 26.04.2020) di chiudere *ex abrupto* alcune attività nella fase più critica dell'emergenza, salvo permettere la continuazione delle attività strategiche e indispensabili di cui all'allegato n. 1 al D.P.C.M. (ex art. 1, co. 1, lett. a), ovvero delle attività suscettibili d'essere «organizzate in modalità a distanza o lavoro agile» (lett. c), nonché delle altre attività per le quali sia prevista la previa comunicazione al prefetto (lett. d e lett. g) ovvero la sua previa autorizzazione (lett. h).

Ovviamente il regime esposto rimane valido *rebus sic stantibus*, nella misura in cui non mutino i presupposti fattuali che consentano, in ipotesi, la ripresa delle attività economiche e la riespansione delle libertà. Se è vero che il D.P.C.M. del 26 aprile ha allentato alcune delle misure di rigore in vista della c.d. "fase 2" (frattanto per il periodo che va dal 4 al 17 maggio, ex art. 10, co. 1), alla luce degli incoraggianti sviluppi sul contenimento dell'epidemia, non dovrebbe essere ostacolata la volontà di alcune amministrazioni regionali di anticipare le riaperture, in virtù di una valutazione autonomamente svolta sulla base della specificità di ciascun territorio.

Se infatti il bilanciamento è un'operazione di natura politica che pertiene a chi si trova nella posizione più favorevole e dispone delle informazioni più aggiornate per valutare la soluzione migliore in relazione alla propria specifica situazione, le Regioni dovrebbero essere lasciate libere di derogare *in melius* alle norme statali (nonostante l'art. 3, co. 1 del D.L. 19/2020 consenta loro solo di «introdurre misure ulteriormente restrittive»), magari anche in combinazione con l'attuazione di misure di profilassi ulteriori rispetto a quelle statali. Questa soluzione lascia peraltro impregiudicata la possibilità per lo Stato centrale di intervenire in via sostitutiva nel caso in cui le misure regionali si rivelassero inadeguate o insufficienti a contrastare l'epidemia, o addirittura comportino il rischio di un suo aggravamento, ovvero sia richiesta una gestione unitaria della crisi (art. 120, co. 2 Cost.).

Del resto, il *lockdown* non è una situazione a lungo sostenibile, e adesso è venuto il momento di rimediare alle situazioni di disagio familiare, psicologico, educativo, assistenziale e lavorativo che la pur necessaria chiusura forzata ha provocato nel tessuto sociale. Anche qualora il rischio di contagio non fosse completamente debellato, il ritorno graduale alla normalità è un'esigenza ancor più superiore della tutela assoluta della salute, sicché da una logica prettamente precauzionale bisognerebbe passare ad una logica fondata sulla responsabilizzazione dei comportamenti individuali. Se è vero, infatti, che la Costituzione contempla valori che trascendono l'interesse dell'individuo, è anche vero che la scommessa della democrazia consiste nel dare fiducia alla responsabilità di ciascuno di noi.