
ADiM BLOG

Settembre 2020

ANALISI & OPINIONI

*Regioni, emergenza sanitaria e immigrazione.
Riflessioni in tema di competenze a partire dall'ordinanza 22.8.2020 del
Presidente della Regione Siciliana*

Francesca Biondi Dal Monte

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna

Parole chiave

Emergenza – salute – immigrazione – accoglienza – competenze regionali

Abstract

L'articolo analizza le misure disposte con l'ordinanza 22 agosto 2020 del Presidente della Regione Siciliana, in tema di emergenza sanitaria e immigrazione, e il contenuto del decreto del TAR per la Regione siciliana del 27 agosto 2020 che ne ha sospeso l'esecutività, dedicando una particolare attenzione al difetto di competenza del Presidente della Regione nel quadro più generale del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di immigrazione e asilo. La questione offre l'occasione per evidenziare la necessità di un più stretto coordinamento tra Stato e Regioni nella gestione dell'accoglienza dei migranti in tempi di emergenza sanitaria.

1. *L'ordinanza del Presidente della Regione Siciliana in tema di emergenza sanitaria e immigrazione*

Quello delle competenze tra Stato e Regioni in tema di immigrazione e asilo è un tema che ha ricevuto una grande attenzione negli anni immediatamente successivi alla riforma del titolo V della Costituzione e che mantiene una perdurante attualità anche in tempi di emergenza sanitaria.

La pandemia in corso, causata dalla diffusione del virus Covid-19, ha infatti messo alla prova tutti gli Stati nazionali, e al loro interno tutti i livelli di governo, nella ricerca di soluzioni efficaci per arginare il contagio nel rispetto dei diritti umani fondamentali. Si tratta di una emergenza sanitaria che ha visto un ampio ricorso a poteri di emergenza e che ha avuto riflessi anche sulla gestione del fenomeno migratorio, sulla tutela della salute dei migranti nei luoghi di accoglienza, sull'accesso ai servizi sanitari e sociali a livello territoriale. Preoccupano in questa direzione il sovraffollamento di alcuni centri di accoglienza e dell'*hotspot* di Lampedusa, in conseguenza degli ultimi sbarchi sul territorio siciliano, nonché il ricorso a "navi quarantena", in cui i migranti vengono trattenuti per accertare la presenza o meno di persone affette da Covid-19. Alle difficoltà già rilevate, a livello regionale e locale, nella gestione dell'accoglienza dei migranti, sia in relazione al ricorso a centri straordinari di accoglienza che nell'adesione degli enti locali alla rete *Sprar*, si è aggiunta – in tempi di pandemia – anche la necessità di evitare la diffusione del contagio nei centri per migranti e il rispetto delle prescrizioni in temi di distanziamento sociale e osservanza dell'obbligo di quarantena.

Si colloca in questo contesto [l'ordinanza contingibile e urgente del 22 agosto 2020, n. 33](#), del Presidente della Regione siciliana Nello Musumeci, con la quale è stato ordinato l'immediato sgombero degli *hotspot* e dei centri di accoglienza dei migranti, disponendo che tutti i migranti presenti fossero «improrogabilmente trasferiti e/o ricollocati in altre strutture fuori dal territorio della Regione Siciliana, non essendo allo stato possibile garantire la permanenza nell'Isola nel rispetto delle misure sanitarie di prevenzione del contagio». Con la medesima ordinanza il Presidente della Regione ha altresì disposto il divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione Siciliana di ogni migrante che raggiunga le coste siciliane con imbarcazioni di grandi e pubbliche dimensioni, comprese quelle delle O.N.G., con il fine di «tutelare e garantire la salute e la incolumità pubblica, in mancanza di strutture idonee di accoglienza».

Tra i presupposti dell'ordinanza, sotto il profilo della competenza del Presidente della Regione, viene richiamato in via generale lo Statuto regionale e le competenze in ambito sanitario. In particolare, ci si riferisce alla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (l. n.

833/1978) e, nello specifico, alla possibilità per il Presidente della Giunta regionale e per il Sindaco di emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente – con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o al territorio comunale – in materia di igiene e sanità pubblica, nonché le funzioni amministrative ad essi attribuiti anche nell’ambito del d.lgs. n. 112/1998. Nel quadro poi dell’emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del Covid-19, viene richiamata l’ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, che individua nel Presidente della Regione Siciliana il Soggetto Attuatore delle misure emergenziali connesse allo stato di emergenza dichiarato sul territorio nazionale e relative al rischio sanitario e connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Mentre sotto il profilo della situazione di fatto che ha determinato l’adozione dell’ordinanza, si richiama genericamente il quotidiano sbarco di migranti sul territorio regionale, che inciderebbe 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». Ci si riferisce altresì alla mancanza di strutture idonee a garantire l’assenza di promiscuità tra soggetti contagiati e sani, la carenza di misure per evitare il concreto rischio di fuga dei migranti contagiati, il sovraffollamento degli *hotspot*.

Vari sono i profili critici dell’ordinanza in questione, che peraltro introduce misure da adottare nei confronti di tutti i migranti presenti sul territorio regionale, senza distinguere quelli affetti da Covid-19 o quelli in sovrannumero rispetto alla capienza consentita nei luoghi di accoglienza presenti sul territorio. A ciò deve aggiungersi anche l’inadeguatezza del breve termine assegnato per l’esecuzione delle misure ivi previste – dal giorno successivo alla sua adozione, 23 agosto 2020, e fino al 10 settembre 2020 – senza una adeguata e previa attivazione di meccanismi di coordinamento con lo Stato e le altre Regioni.

L’ordinanza è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell’interno dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, con contestuale istanza di adozione della misura cautelare monocratica di cui all’art. 56 c.p.a., che come noto consente di chiedere al Presidente del Tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio.

L’istanza cautelare è stata accolta con decreto del 27 agosto 2020 del Presidente della Sezione Terza del TAR per la Sicilia, rinviando poi la trattazione collegiale ad una successiva camera di consiglio.

2. La sospensione dell’ordinanza e il decreto cautelare del TAR per la Sicilia

Tra i vari profili toccati nel decreto cautelare, appare meritevole di attenzione proprio quello attinente al difetto di competenza del Presidente della Regione Siciliana, sia sotto il profilo delle attribuzioni regionali in tema di salute, che in relazione a quelle in tema di immigrazione.

Con riferimento al primo profilo occorre inquadrare l'ordinanza nell'ambito della disciplina emergenziale adottata in conseguenza della diffusione del virus Covid-19. In particolare, la speciale normativa di rango primario adottata con il d.l. n. 19/2020 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) ha attratto allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la competenza all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, rimettendo alla responsabilità delle Regioni l'adozione di eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi giustificate da specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario a livello locale. In riferimento a tali situazioni, le Regioni possono comunque provvedere soltanto in via di urgenza – nelle more dell'adozione di un nuovo D.P.C.M. – ed esclusivamente «nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale».

Tuttavia, l'ordinanza in questione, sebbene sia stata adottata con la dichiarata finalità di tutelare la salute in conseguenza del dilagare dell'epidemia da Covid-19 sul territorio regionale, incide inevitabilmente sull'organizzazione e gestione del fenomeno migratorio nel territorio italiano, ambito di competenza statale esclusiva. Peraltro, è indubbio come l'esecuzione delle misure previste dall'ordinanza avrebbe effetti sull'intero territorio nazionale, nel quale dovrebbero essere trasferiti tutti i migranti presenti sul territorio siciliano.

Che le misure in questione incidano sulla competenza statale esclusiva in tema di immigrazione e asilo appare piuttosto chiaro dalla natura delle stesse, strettamente attinenti all'ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio regionale (e nazionale). Sul punto è decisivo il contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenza tra Stato e Regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Come si ricorderà, infatti, proprio la riforma del titolo V ha offerto un nuovo slancio all'intervento delle Regioni in materia di immigrazione, stimolando l'adozione di specifiche leggi prevalentemente dedicate all'integrazione dei migranti sul territorio regionale e alla tutela dei loro diritti fondamentali. Ne è derivato un contenzioso che è stato risolto dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 300/2005, con la quale è stato chiarito che l'intervento pubblico «non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente». La legislazione statale può dunque

coesistere con legislazioni regionali distinguendo tuttavia le “politiche di immigrazione” dalle “politiche per l’immigrazione”. Le prime sono attinenti al controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale e rientrano nella competenza statale esclusiva in tema di “diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea” (art. 117, comma 2, lett. a, Cost.) e “immigrazione” (art. 117, comma 2, lett. b Cost.). Le seconde sono relative agli altri ambiti della vita dello straniero sul territorio nazionale/regionale: dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, rientranti nella competenza regionale concorrente o residuale. In questo quadro le Regioni possono anche introdurre interventi a favore degli stranieri presenti sul proprio territorio e non in regola con le norme sull’ingresso e soggiorno, in stretta connessione con il principio personalista di cui all’art. 2 Cost. e con la tutela dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (Corte cost. sent. nn. [269/2010](#), [299/2010](#) e [61/2011](#)). Mentre per quanto riguarda le funzioni amministrative, l’art. 118 Cost. ha come noto costituzionalizzato il principio di sussidiarietà verticale, secondo il quale esse sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Lo stesso art. 118 Cost. prevede espressamente che la legge statale disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione.

Chiarito quanto sopra, in ragione degli interessi coinvolti, è evidente come l’intervento del Presidente della Regione Siciliana sia andato ad incidere su un ambito di competenza statale esclusiva, in quanto attinente all’ingresso dei migranti sul territorio regionale e alla loro permanenza nei centri di accoglienza. Tale conclusione è confermata anche dalla più recente [sentenza n. 194/2019](#), ove la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, con specifico riferimento alla riforma del sistema di accoglienza adottata con il d.l. n. 113/2018, convertito dalla legge n. 132/2018, che l’intervento statale in tema di accoglienza deve prioritariamente ricondursi alle materie «diritto d’asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» contemplate dall’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., di competenza esclusiva statale. In questo quadro spetta allo Stato definire il trattamento di coloro che – una volta fatto ingresso nel territorio dello Stato – richiedono all’Italia protezione internazionale, anche modificando la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell’accoglienza territoriale. Ne consegue dunque che le Regioni non potranno – con proprie discipline legislative o amministrative – incidere su detta platea, disponendo, come nel caso dell’ordinanza del 22 agosto 2020, lo sgombero immediato dei centri di accoglienza.

Si precisa a tal proposito che neppure lo [Statuto speciale siciliano](#) può condurre ad una diversa conclusione, non contemplando un diverso assetto di competenze in tema di immigrazione e asilo tra la Regione e lo Stato. Né la circostanza che il Presidente della Regione Siciliana sia stato individuato Soggetto Attuatore delle misure emergenziali con

ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile conduce a differenti conclusioni, poiché – si rileva nel decreto cautelare – il Soggetto Attuatore opera sulla base delle direttive impartite dal Capo del Dipartimento, oltre che in stretto raccordo con la struttura di coordinamento del suddetto Dipartimento. Pertanto, in mancanza di prevee direttive in materia non è possibile ricondurre le misure adottate con ordinanza ai poteri delegati dal Governo centrale.

Peraltro, anche in relazione ai presupposti fattuali dell'ordinanza, sembra rilevabile un difetto di istruttoria, poiché il rischio sanitario legato alla diffusione del Covid-19 e posto in relazione con la necessità delle misure prospettate risulta meramente enunciato in mancanza di specifici riferimenti o richiami ad accertamenti svolti. In via generale sul punto, non può non rilevarsi la necessità che i dati relativi ai contagi siano forniti in modo tempestivo e aggiornato, soprattutto in relazione ai migranti che vivono in strutture di accoglienza e, dunque, inevitabilmente a contatto con altre persone. Ciò al fine di apprestare le misure più appropriate per prevenire il contagio e, al contempo, tutelare la salute di coloro che sono risultati positivi al virus Covid-19. Ogni misura programmata e adottata deve, infatti, essere coerente con il principio di proporzionalità e dunque manifestare una ragionevole correlazione tra mezzi impiegati e obiettivi da raggiungere.

3. Rilievi conclusivi

In conclusione, un ultimo passo è meritevole di attenzione. Nelle premesse all'ordinanza si afferma espressamente che l'ordinanza è adottata ritenuto che “nonostante il crescente numero dei migranti ospitati negli *hotspot* con sede nell'Isola e il numero dei soggetti infetti ivi presenti, ad oggi non ha prodotto alcun provvedimento da parte dei competenti organi con l'evidente necessità ed urgenza di intervenire, a livello regionale, per evitare che perduri un evidente stato di pericolo rappresentato dalla propagazione del virus”. Sembra dunque che nella stessa ordinanza sia dia atto dell'esistenza di “organi competenti” che non sono tempestivamente intervenuti, quasi che la Regione potesse attivare una sorta di potere sostitutivo di intervento in direzione opposta a quella contemplata dall'art. 120 Cost. Si ricorda a tal proposito che tale disposizione prevede la possibilità per il Governo di sostituirsi agli organi delle Regioni (e degli enti locali) in alcuni casi tra i quali figura il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Sembra dunque che l'ordinanza lasci intendere l'esercizio da parte del Presidente della Regione Siciliana di un potere sostitutivo “alla rovescia”, per il quale potrebbe ritenersi astrattamente ammissibile un intervento regionale volto a tutelare la sicurezza della popolazione regionale (declinata in senso ampio come anche riferita alla tutela della sanità pubblica e della salute umana) in assenza di un intervento statale.

È evidente come tale tesi non possa trovare fondamento nell'art. 120 Cost., che configura un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi peraltro sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, rinviando a procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto di principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Ciò non esclude peraltro che anche le Regioni possano esercitare un potere sostitutivo regionale nei confronti dell'inerzia degli enti locali. Come chiarito anche dalla Corte costituzionale, l'art. 120 Cost. non preclude, infatti, «la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (Corte cost. sent. n. 43/2004). Ma è evidente che questo non è il caso. Nell'ordinanza in questione non si fa infatti riferimento all'inerzia degli enti locali della Regione siciliana, bensì “alla mancanza di idonee e concrete misure di prevenzione adottate dal Governo nazionale”, oltre a idonei ed efficaci meccanismi di redistribuzione dei migranti in altri Stati europei.

Se dunque giuridicamente non sembra configurabile un tale potere sostitutivo regionale, nondimeno l'azione del Presidente della Regione Siciliana ha comunque avuto un effetto per così dire “politico”, ponendo l'attenzione sulla situazione della Regione e stimolando un'azione del Governo centrale. Si rileva infatti che in data 7 settembre 2020 il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e il Ministro della Salute Roberto Speranza hanno istituito una task force interministeriale composta dal personale sanitario della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco e dell'USMAF (ufficio sanità marittima, aerea e di frontiera)-SASN Sicilia, per assicurare il supporto ai Prefetti delle Province della Regione Siciliana interessati dall'attuazione dei necessari interventi di adeguamento delle strutture di accoglienza per migranti. Sarà dunque rilevante, ai fini più generali di un'analisi della situazione siciliana, monitorare l'attività che sarà condotta da questa task force e quali interventi saranno effettivamente realizzati nei centri di accoglienza siciliani.

Per il futuro, è auspicabile che la gestione dell'accoglienza dei migranti in tempi di emergenza sia oggetto di un'azione coordinata dello Stato e delle Regioni, non solo quella Siciliana, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata: sedi deputate a favorire la discussione sugli atti normativi e amministrativi di interesse regionale e la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Si ricordi a tal proposito l'intesa raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 “per fronteggiare il flusso

straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”, che ha costituito la base per la definizione del sistema di accoglienza poi delineato con il d.lgs. n. 142/2015. Il tema dell’accoglienza in tempi di emergenza sanitaria sollecita, infatti, un più stretto coordinamento tra Stato e Regioni ai fini della tutela della salute pubblica nel rispetto dei diritti di tutte le persone presenti sul territorio, cittadini e stranieri. Si tratta di un tema che ha una grande valenza politica non solo a livello nazionale ma anche europeo e che sollecita direttamente la capacità degli Stati nazionali e dell’Unione europea di offrire risposte ai territori e alle persone.

APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Corte d’Appello Palermo, sez. IV pen., sent. 3.6.2020, n. 1525](#)

Giurisprudenza:

[AA.VV., Fascicolo speciale 2020, Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale/2020;](#)

G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra stato e regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010, in *Giur. cost.*, n. 5/2010, 3901 ss.;

P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, 483 ss.;

P. BONETTI, *L’allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell’ordine pubblico, della sicurezza e dell’immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1121 ss.;

[A. Cioffi, Sui poteri di necessità e di urgenza della Regione Siciliana nell'emergenza Covid e migranti \(nota a Tar Sicilia - sez. III- decreto cautelare 27 agosto 2020 n. 842\), in Giustizia Insieme, 15.9.2020;](#)

C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 229 ss.;

S. FABBRINI, *La miscela esplosiva di Covid-19 e rifugiati*, in *Il Sole24ore*, 13 settembre 2020;

[M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020](#), 109 ss.

C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, 1152 ss.

A. PIRAINO, O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, 907 ss.

A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. Revenga Sanchez (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigracion: una vision desde Italia y España*, Valencia, 2005, 309 ss.

M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017;

D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, 1036 ss.;

D. STRAZZARI, *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata*, Napoli, 2020;

D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2019, 413 ss.

Per citare questo contributo: F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, emergenza sanitaria e immigrazione. Riflessioni in tema di competenze a partire dall'ordinanza 22.8.2020 del Presidente della Regione Siciliana*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, settembre 2020.