

## La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del CoViD-19 Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del Governo italiano

*Laura Fabiano\**

THE CHAIN OF EMERGENCY REGULATIONS IN RESPONSE TO THE THREATS OF DISSEMINATION OF COVID-19. REFLECTIONS ON THE KEEPING IN TERMS OF LEGITIMACY AND OPPORTUNITY OF THE ITALIAN GOVERNMENT REGULATORY CHOICES

ABSTRACT: The constitutional legitimacy of the discipline adopted in Italy to deal with the CoViD-19 emergency must be evaluate on the basis of the principle of legality and reasonableness. However, there are also assessments in terms of opportunities to object to. The evolution of the said discipline highlights how legality and opportunity have both played an important role in government choices.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; legitimacy: rule of law; health

SOMMARIO: 1. La pandemia da CoViD-19 e la disciplina emergenziale – 2. Le scelte normative italiane di risposta all'emergenza: riflessioni in termini di legittimità degli atti, principio di legalità e ragionevolezza – 3- Qualche breve riflessione in relazione alla opportunità dell'uso massiccio dello strumento del dpcm.

### 1. La pandemia da CoViD-19 e la disciplina emergenziale

Il 30 gennaio 2020, a seguito della notifica (del 31 dicembre 2019) da parte delle autorità sanitarie cinesi di un focolaio di casi di polmonite ad eziologia non nota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan (Provincia dell'Hubei, Cina), dopo la seconda riunione del Comitato di sicurezza, il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato il focolaio internazionale da nuovo coronavirus 2019-nCoV un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public Health Emergency of International Concern – PHEIC*), come sancito nel Regolamento sanitario internazionale (*International Health Regulations, IHR, 2005*).

Con lo scorrere dei giorni e delle settimane l'epidemia virale si è progressivamente espansa in diverse aree territoriali del mondo sino a che, l'11 marzo 2020, è stata proclamata pandemia dall'OMS<sup>1</sup>.

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Bari "A. Moro". Mail: [laura.fabiano@uniba.it](mailto:laura.fabiano@uniba.it). Il presente lavoro è aggiornato al 21 aprile 2020.

<sup>1</sup> <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2> (ultima consultazione 13/04/2020). L'11 marzo 2020 il direttore generale dell'OMS Tedros Adhanom Ghebreyesus ha definito la diffusione del CoViD-19 non più un'epidemia confinata ad alcune zone geografiche, ma una pandemia diffusa in tutto il pianeta.

La diffusione sull'intero territorio mondiale di un virus del quale non esiste un vaccino né una cura specifica, che presenta un tasso di contagiosità difficile da stimare, ma considerato elevato, e che può evolvere frequentemente, anche in soggetti giovani, in una polmonite interstiziale con conseguente insufficienza respiratoria, spesso grave (SARS), la quale può richiedere un trattamento medico intensivo o sub intensivo<sup>2</sup>, ha condotto progressivamente diversi paesi, fra cui in primo luogo l'Italia, a doversi confrontare con una emergenza sanitaria di proporzioni enormi soprattutto a causa della discrepanza fra le necessità di assistenza dei malati e le disponibilità logistico strutturali delle unità di terapia intensiva in qualunque paese<sup>3</sup>.

All'inizio della diffusione in Cina dell'epidemia da CoViD-19 il Ministro della Salute italiano ha emanato un'ordinanza recante *Misure profilattiche contro il nuovo coronavirus*, con la quale si è disposto l'interdizione del traffico aereo con l'Italia da e per la Cina per la durata di 90 gg e, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020<sup>4</sup> è stato proclamato, per la durata di 6 mesi, lo stato di emergenza in conseguenza al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Il detto ultimo provvedimento è fondato sull'esercizio dei poteri in materia di protezione civile previsti dal d.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che all'articolo 24 disciplina lo «stato di emergenza di rilievo nazionale» ed ha autorizzato, per l'attuazione degli interventi di cui dell'articolo 25, comma 2, lettere a) e b) del medesimo decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, l'emanazione delle necessarie ordinanze del Capo dipartimento della protezione civile in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse disposte al comma 3 del medesimo provvedimento.

A fronte della necessità di contenere gli effetti negativi che il contrasto alla diffusione del virus ha prodotto sul tessuto economico e sociale sono stati successivamente disposti ulteriori decreti-legge ovvero il decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 (recante *Misure urgenti di sostegno alle famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*)<sup>5</sup>; il decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 (recante *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*)<sup>6</sup> e il decreto-legge n. 14 del 9 marzo 2020 (recante *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*)<sup>7</sup>.

Nel giro di pochi giorni, in attuazione del decreto-legge 6/2020, sono state adottate, nelle forme del Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, delle misure emergenziali fortemente restrittive

<sup>2</sup> Sui dati tecnici della malattia si rinvia a quanto reso noto dall'OMS e dal Ministero della Salute italiana nei rispettivi siti internet istituzionali.

<sup>3</sup> Sull'iniziale smarrimento in Italia e sulle sue immediate conseguenze si rinvia a A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in questo fascicolo. Spiegano bene i dilemmi delle scelte mediche in caso di infetti superiori alle possibilità di ricovero nelle terapie intensive i contributi presenti nella sezione, *At the Bedside, Scelte tragiche e risorse limitate*, in questo fascicolo. Sulle reazioni in ambito comparato si rinvia al dossier a cura di L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid. Una prospettiva comparata*, su *Federalismi.it* oltre che alla sezione, *Looking around: le esperienze straniere*, in questo fascicolo.

<sup>4</sup> GU Serie generale n. 26 del 1/02/2020.

<sup>5</sup> GU Serie Generale n.53 del 2-03-2020.

<sup>6</sup> GU Serie Generale n.60 del 8-03-2020.

<sup>7</sup> GU Serie Generale n.62 del 9-03-2020.

delle libertà personali degli individui inizialmente solo in alcune aree territoriali del paese (le c.d. “zone rosse”) e, nel giro di poco tempo, sull’intero territorio nazionale.

Ci si riferisce al dpcm 23 febbraio 2020 recante *Disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*<sup>8</sup>; al dpcm 25 febbraio 2020 recante *Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*<sup>9</sup>; al dpcm 1 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*<sup>10</sup>; al dpcm 4 marzo 2020 *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*<sup>11</sup>; al dpcm 8 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*<sup>12</sup>; al dpcm 9 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*<sup>13</sup>; al dpcm 11 marzo 2020 *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*<sup>14</sup> ed infine al dpcm 22 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*<sup>15</sup>.

Nel medesimo periodo il governo, a fianco della detta normativa indirizzata a porre delle restrizioni nella vita sociale individuale e collettiva in termini di distanziamento sociale, adottava anche delle normative di urgenza e necessità volte sia a sostenere economicamente le famiglie i lavoratori e le imprese del territorio nazionale colpite e danneggiate da tali restrizioni<sup>16</sup> sia a gestire la logistica e le impellenti necessità di tale cambiamento<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> G.U Serie Generale n. 45 del 23/03/2020.

<sup>9</sup> GU Serie Generale n.47 del 25/02/2020.

<sup>10</sup> GU Serie Generale n.52 del 01/03/2020.

<sup>11</sup> GU Serie Generale n.55 del 04/03/2020.

<sup>12</sup> GU Serie Generale n.59 del 08/03/2020.

<sup>13</sup> GU Serie Generale n.62 del 09/03/2020.

<sup>14</sup> GU Serie Generale n.64 del 11/03/2020.

<sup>15</sup> GU Serie generale n. 76 del 22/03/2020.

<sup>16</sup> Ci si riferisce al decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020.

<sup>17</sup> Decreto-legge n. 11 dell’8 marzo 2020, decreto-legge n. 14 del 2020 e decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020. Alle normative citate devono poi aggiungersi le numerose ordinanze e circolari ministeriali (molte del Ministero della Salute ma alcune anche del Ministero dell’istruzione, della giustizia, dell’interno) e le decine (per non dire centinaia) di ordinanza regionali e comunali.

## 2. Le scelte normative italiane di risposta all'emergenza: riflessioni in termini di legittimità degli atti, principio di legalità e ragionevolezza

In Italia, dunque, la gestione della vicenda sanitaria connessa al CoViD-19 ha richiesto, nel giro di pochissimo tempo, l'adozione di una serie di misure normative le quali hanno imposto la temporanea parziale compressione di numerosi diritti individuali anche di tipo fondamentale.

Tale disciplina, contenuta tecnicamente in norme di rango secondario quali sono i dpcm, gode tuttavia di copertura legislativa stante la previsione degli stessi disposta nell'art. 3 del d.l. 23/2/2020 n. 6<sup>18</sup>.

Il detto d.l. 6 del 2020, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da CoViD-19, adottando misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus ha provveduto ad elencare, nell'art. 1, una serie di provvedimenti normativi passibili di adozione<sup>19</sup> da parte delle autorità (nella specie il Presidente del Consiglio dei ministri con il coinvolgimento dei ministri competenti e dei Presidenti delle Regioni interessate ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, nel caso riguardino il territorio naziona-

<sup>18</sup> Convertito in legge con modificazioni con legge 13 del 2020.

<sup>19</sup> Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; b) divieto di accesso al comune o all'area interessata; c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati; l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente; m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestri, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3; n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3.

le<sup>20</sup>) disponendo tuttavia all'art. 2 una norma di chiusura piuttosto ampia ove stabilisce che "le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da CoViD-19 anche fuori dei casi di cui all'art. 1 comma 1". Resta fermo, peraltro, per i casi di estrema necessità ed urgenza, il potere del Ministro della salute, delle Regioni e dei Sindaci di emettere ordinanze, nelle more dell'adozione dei suddetti decreti (articolo 3, comma 2).

La legittimità dei dpcm adottati, cui la decretazione d'urgenza ha fornito copertura, è innanzitutto subordinata alla condizione che la riserva di legge che è posta a presidio, in Costituzione, dei diversi diritti che gli stessi dpcm vanno a limitare sia relativa e, qualora sia rinforzata, i provvedimenti adottati rientrino, per contenuto, fra quelli consentiti dalla stessa limitazione costituzionale.

Tali condizioni sembrano rispettate per quanto concerne la limitazione della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e di riunione (art.17 Cost): la copertura in termini di legittimità costituzionale si rinviene nella constatazione per cui la tutela della salute pubblica nell'ambito di una emergenza sanitaria sia finalità rientrante a pieno titolo nell'alveo «motivi di sanità e sicurezza» ovvero di «sicurezza o di incolumità pubblica» che giustificano la limitazione della circolazione e del diritto a riunirsi. Con riguardo invece alla compressione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost) la clausola costituzionale cui si fa riferimento per giustificarne la compressione attraverso misure emergenziali è nel divieto di svolgimento della stessa «in modi che si ponga in contrasto con l'utilità sociale o da recare danno alla libertà ed alla dignità umana»; la detta dicitura è stata introdotta dal costituente con finalità legate al bilanciamento reciproco dei valori costituzionali sottesi alla carta fondamentale in termini di costituzione economica<sup>21</sup> con particolare riguardo al rapporto fra la libertà di iniziativa economica con il principio lavorista e la tutela dei diritti sociali<sup>22</sup> e tuttavia è stata interpretata dalla giurisprudenza costituzionale quale clausola che consente eventuali restrizioni e limitazioni alla libera

<sup>20</sup> L'art. 3 del decreto legge n. 6 del 2020 dispone ai commi 1 e 2 che «le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate...con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. (2) Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». La legge 13 del 2020 di conversione del d.l. 6/2020 apporta una modifica al comma 1 dell'art .1 del detto d.l. specificando che, dopo le parole: «le autorità competenti», sono inserite le seguenti: «,con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2,».

<sup>21</sup> Sull'art. 41 Cost. come frutto del compromesso tra le tre anime presenti in sede di Assemblea costituente ovvero quella liberale, di cui è espressione il co. 1 (libertà d'iniziativa economica), quella cattolica, di cui è espressione il co. 2 (l'utilità sociale e i c.d. limiti "negativi" alla libertà d'iniziativa economica) e quella comunista/socialista di cui è espressione il co. 3 si rinvia a L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Diritto pubblico*, 3, 2000. Sull'estrema ampiezza del compromesso in particolare si veda E.CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1960, 300.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. S. COSTANTINI, *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. "clausole sociali"*, in *Ianus*, 5, 2011, 199 ss.; F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: La libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in *forumcostituzionale.it*; L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, cit.

iniziativa economica ove essi trovino puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale<sup>23</sup> e quindi anche a tutela della dignità e della salute del lavoratore.

Con particolare riguardo alle garanzie poste a presidio della libertà di circolazione nell'art. 16 della Costituzione alcuni dubbi hanno riguardato l'iniziale carattere territorialmente circoscritto delle normative di contenimento (le quali tuttavia in brevissimo tempo sono state allargate all'intero territorio nazionale come "area protetta"). Soccorre a sciogliere tali dubbi una risalente giurisprudenza costituzionale che nella decisione 68 del 1964 afferma «I motivi di sanità o di sicurezza possono nascere da situazioni generali o particolari. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni – non le uniche – di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti»<sup>24</sup>.

Non suscita inoltre particolari dubbi la legittimità delle normative adottate in relazione al parametro rappresentato dall'art. 32: una giurisprudenza acclarata della Corte costituzionale afferma difatti che «la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con il detto parametro costituzionale se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella au-

<sup>23</sup> La Corte costituzionale ha costantemente negato che sia «configurabile una lesione della libertà di iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue»; Corte costituzionale sentenze 167/2009; 152/2010; 247/2020; 165/2014.

<sup>24</sup> Peraltro nel proseguo della medesima sentenza la Corte afferma che «i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica. Il fatto che l'art. 16 accomuni, mettendole sullo stesso piano, le ragioni di sanità e di sicurezza è indice che non può trattarsi solo di ragioni di carattere generale, non essendo pensabile che motivi di sanità attinenti alla pericolosità di singoli individui possano non essere validi ai fini delle limitazioni consentite dalla norma costituzionale. Ed anche il fatto che lo stesso art. 16 esclude le restrizioni determinate da ragioni politiche conferma che le limitazioni possono essere adottate per motivi di carattere individuale, non essendo concepibile una misura ispirata da motivi politici se non in vista dei personali convincimenti e comportamenti di individui e di gruppi». D'altra parte, se il costituente avesse avuto la volontà di circoscrivere le limitazioni ai soli casi di carattere generale, avrebbe certamente preveduto, magari imponendo particolari garanzie, la possibilità di adottare provvedimenti di carattere individuale almeno nei casi urgenti. E sarebbe strano il fatto che, mentre per le restrizioni della libertà personale l'art. 13 prevede che la legge indichi i casi urgenti in cui l'autorità di pubblica sicurezza può intervenire, l'art. 16 avrebbe escluso in via assoluta che la legge possa statuire limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno che non siano di carattere generale. La Corte conclude pertanto affermando che «Nel quadro di questi presupposti, ed espressamente in vista di essi, fu inserita nel testo definitivo dell'attuale art. 16 la formula "in via generale", per chiarire che "le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie": non nel senso che non si potessero adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si potessero stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi. La conclusione è che la formula "stabilisce in via generale" altro non è che una particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 della Costituzione, come lo è nell'art. 21, ultimo comma, della stessa Costituzione».

to-determinazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale»<sup>25</sup>.

Qualche seria perplessità suscitano invece le limitazioni poste dai dpcm qualora si pongano in contrasto con la libertà personale (art. 13) e la libertà di domicilio (art.14). Il problema attiene, evidentemente, alle garanzie, in termini di riserva assoluta di legge, che presidia tali diritti<sup>26</sup>: ci si riferisce ad esempio alle disposizioni sulla quarantena con sorveglianza attiva (normative che in termini limitativi

<sup>25</sup> Cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990.

<sup>26</sup> Sul punto la dottrina è divisa fra coloro che, richiamando il dettato formale della Costituzione ritengono le norme adottate come lesive delle libertà garantite negli artt., 13 e 14 della Costituzione (Cfr. sul punto M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, su *La Repubblica*, 3 marzo 2020; esprimono un atteggiamento critico anche L. CUOCOLO, *intervista su Genova24.it*, 11 marzo 2020; M. OLIVETTI, *Coronavirus, Così le norme contro il virus possono rievocare il "dictator"*, su *Avvenire*, 11 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, su *Il sole 24 ore*, 13 marzo 2020; L. CASAROTTI, *L'emergenza per decreto*, su *Jacobinitalia.it*, 13 marzo 2020; M. PLUTINO, *I decreti di Conte sul coronavirus*, su *Il Riformista*, 14 marzo 2020) e coloro che ritengono che la situazione in corso possa nei fatti giustificare misure straordinarie sulla base dello stato di necessità (Cfr. L. MILELLA, *intervista a G. Zagrebelski, Giusti i divieti per il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura*, 22 marzo 2020 reperibile su *libertaegiustizia.it* (ultima consultazione 14 marzo 2020); F. DE STEFANO, *La pandemia aggredisce il diritto, intervista a C. Caruso, G. Lattanzi, G. Luccioli, M. Luciani*, reperibile su *giustiziainsieme.it* (ultima consultazione 14 marzo 2020). In tale ultima intervista alcuni degli studiosi intervistati difendono le normative governative richiamandosi alla eccezionalità del momento. C. Caruso afferma ad esempio: «Trovo del tutto fuori bersaglio il richiamo, per descrivere i provvedimenti atti a fronteggiare la pandemia, allo stato di eccezione ed ai suoi epigoni. Simile categoria si presta ad usi equivoci, rievocando una sospensione permanente delle libertà fondamentali per motivi che trascendono il benessere della comunità. In passato lo stato di eccezione ha forgiato la spada della repressione liberticida contro il cittadino, in vista dell'autoconservazione del potere costituito o della trasformazione autoritaria del sistema politico. Sarà ovvio ma ripetere aiuta: non è questa la ratio che ispira i provvedimenti messi in campo sino ad ora, finalizzati, in ultima istanza, a proteggere la persona e la comunità in cui vive. L'epidemia è un fatto emergenziale, empiricamente individuato e scientificamente provato, che mette in pericolo la salute e le nostre comprovate abitudini. È la portata straordinaria e transitoria dell'emergenza a consentire forti limitazioni ai diritti fondamentali, a delineare la misura della legittimità delle misure adottate (anche per tale ragione è da evitare il concetto, carico di presagi sinistri, di "sospensione" delle libertà). In questo senso, la proporzionalità dei provvedimenti non va valutata in astratto ma in concreto, alla luce della particolare situazione di fatto che giustifica la limitazione (nel nostro caso, la virulenza dell'epidemia; la misura del contagio; la tenuta del sistema sanitario, la transitorietà dell'evento etc.)». G. Lattanzi analogamente afferma: «A ben vedere contrastare una pandemia come quella in cui siamo immersi è doveroso più che per tutelare il diritto alla salute della persona, per un interesse generale, e il sacrificio delle libertà e dei diritti individuali è richiesto per evitare il collasso dell'intera società nei suoi aspetti personali, collettivi, economici e politici. È da aggiungere che il numero dei morti che ogni giorno incrementa la tremenda contabilità della pandemia rende evidente che vi è non soltanto la necessità di tutelare la vita, perché se il COVID 19 determinasse solo una malattia, ancorché grave, priva di esiti letali che ha dimostrato di avere potrebbero ritenersi eccessive, e dunque non giustificate, alcune delle misure adottate per impedirne la diffusione. La situazione che stiamo vivendo mi ha fatto pensare alla causa di giustificazione penale dello stato di necessità che rende non punibili anche fatti gravissimi, come l'omicidio, quando sono avvenuti per la necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona non altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo. Analogamente ci dobbiamo chiedere se tutti i sacrifici dei diritti fondamentali che ci sono stati richiesti possono considerarsi giustificati da una necessità del genere, se il pericolo esistente non è altrimenti evitabile e se i sacrifici richiesti sono proporzionati al pericolo. Credo che, tutto considerato, la risposta possa essere affermativa, ma è ovvio che solo un'emergenza eccezionale come quella che stiamo vivendo può giustificare misure come quelle che sono state prese, alle quali non è consentita nessuna assuefazione, così come non dovrebbe essere consentita l'adozione con provvedimenti della disinvoltura di quelli che sono stati adottati».

sembrano assimilabili al ricovero coatto misura che la giurisprudenza costituzionale ha ampiamente riconosciuto in passato come limitativa della libertà personale<sup>27</sup>).

Con riguardo alla libertà di espressione religiosa (art.19), il limite del buon costume posto in Costituzione quale parametro idoneo a limitare l'esercizio del culto in qualsiasi forma, individuale e associata ed in qualsiasi luogo pubblico o privato, se all'apparenza risulta piuttosto fragile quale aggancio normativo a copertura della limitazione ottiene maggior vigore nella considerazione della giurisprudenza costituzionale (sui c.d. limiti impliciti alle libertà costituzionali) per la quale «tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità [...] sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico ed alla pacifica convivenza»<sup>28</sup>.

Ulteriori valutazioni da considerare al fine di valutare la legittimità delle disposizioni limitative poste dal governo riguardano la ragionevolezza intesa come coerenza, congruenza, congruità, proporzionalità, necessità, misura, pertinenza, delle limitazioni poste dalle norme dette<sup>29</sup> tenendo peraltro conto che insieme alla problematica degli automatismi legislativi, il bilanciamento dei diritti è certamente uno degli ambiti privilegiati del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana<sup>30</sup>.

Su tale bilanciamento, ed in particolare sul rapporto fra diritto alla salute e altri diritti costituzionalmente garantiti la Corte costituzionale si è notoriamente pronunciata con sentenza 85 del 2013 (in merito al caso Ilva di Taranto) affermando che «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condi-

<sup>27</sup> Sentenze 74/1968; 223/1976; 160/1982. L'opinione è contestata da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020 il quale evidenzia come la quarantena (che nell'ordinamento italiano, in armonia con quello internazionale è una misura affidata esclusivamente all'autorità sanitaria), non è un trattamento cui si applicano le garanzie dell'art.13. «Delle due, infatti, l'una. Se si ritiene che la libertà personale sia in gioco (solo) quando si è di fronte a provvedimenti che implicino un apprezzamento moralmente negativo del soggetto attinto, un simile stigma non si rinviene nella imposizione della quarantena. Se invece si ritiene che l'essenza della libertà personale stia nella sottrazione della coazione fisica, sicché incidono nell'art.13 Cost. solo i trattamenti sanitari che la prevedono, la mancanza della coazione fisica a sostegno delle misure impositive della quarantena esclude l'applicabilità delle norme sulla libertà personale», *ivi*, 16.

<sup>28</sup> Sentenza 63/2016. Sul tema si rinvia a A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, su *consultaonline.it* (ultima consultazione 14/04/2020).

<sup>29</sup> Cfr. sul punto a A. CANDIDO, *poteri normativi del governo e libertà di circolazione ai tempi del Covid-19*, in *foumcostituzionale.it* (ultima consultazione 14/04/2020); V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *lacostituzione.info*, 2 marzo 2020; G. AZZARITI, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *Repubblica*, 8 marzo 2020.

<sup>30</sup> Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, reperibile all'url <https://bit.ly/2TuFQ3B> (ultima consultazione 14/04/2020).



vedere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo "fondamentale", contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un "carattere preminente" del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona»; pertanto «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

Tuttavia la medesima giurisprudenza costituzionale ha diverse volte posto in evidenza l'esistenza di un «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana»<sup>31</sup>; giurisprudenza questa che, nata paradossalmente per porre un limite alla discrezionalità legislativa nel bilanciamento fra salute e limitatezza delle risorse economico finanziarie<sup>32</sup> risulta in effetti estremamente significativa quale riferimento per valutare, al momento, la legittimità della discrezionalità della normativa emergenziale<sup>33</sup>.

Qualche dubbio in termini di ragionevolezza può suscitare invece la disposizione posta nella clausola "aperta" posta dall'art. 2 del decreto legge n. 6 del 2020 ove è stabilito che «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da CoViD-19 anche fuori dei casi di cui all'art. 1 comma 1». Non sembra peraltro a prima lettura che la clausola contenuta nell'art. 2 possa essere mitigata dalla affermazione contenuta nello stesso decreto legge 6/2020 ove, all'art. 1 si prescrive che ogni misura di contenimento e gestione deve essere «adeguata e proporzionata». I dubbi circa l'ampiezza di tale disposizione sono confermati dal fatto che anche in sede di conversione del decreto legge il Comitato permanente per i pareri della I Commissione permanente della Camera, in un parere espresso il 25 febbraio 2020, ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di specificare se l'articolo 2 intendesse far riferimento a misure ulteriori rispetto all'ambito territoriale di cui all'articolo 1, comma 1, o a misure ulteriori rispetto a quelle elencate dall'articolo 1, comma 2, ovvero ad entrambe le ipotesi<sup>34</sup>.

Anche se soccorre alla sua legittimazione quanto affermato dalla Corte costituzionale già in tempi risalenti con Sentenza 1130 del 1988 («il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla

<sup>31</sup> Corte costituzionale, sentenza 309/1999.

<sup>32</sup> Sul tema si rinvia a M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e Livelli essenziali di Assistenza (LEA)*, reperibile su *federalismi.it*, 15 novembre 2017 (ultima consultazione 14/04/2020).

<sup>33</sup> Sul diritto alla salute come interesse collettivo oltre che come interesse individuale si rinvia a M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi.it* (ultima consultazione 14/04/2020).

<sup>34</sup> Dossier del Servizio Studi sull'A.S. *Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 23 febbraio 2020 n.6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid – 19*, marzo 2020, n. 223/1.

proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. [...] l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra [...] anche nei giudizi di ragionevolezza») rimane tuttavia anche vero che una norma aperta di tale genere delegifica le possibilità di reazione all'emergenza in termini a priori troppo poco prevedibili.

### 3. Qualche breve riflessione in relazione alla opportunità dell'uso massiccio dello strumento del dpcm

La dottrina giuridica ha avanzato, nell'immediatezza dell'adozione della normativa di emergenza descritta, delle osservazioni critiche circa l'opportunità della scelta del governo italiano di utilizzare lo strumento del dpcm per affrontare l'emergenza COVID 19 anche se tali atti normativi di rango secondario erano tutti, come evidenziato, adottati a valle di uno strumento di rango primario preposto alla gestione dell'emergenza qual è il decreto-legge<sup>35</sup>.

Le osservazioni fondamentali hanno riguardato il fatto che lo strumento del dpcm, caratterizzato da una procedura di adozione estremamente agile e tendenzialmente sottratto al circuito del controllo parlamentare, si rivela una fonte normativa molto fragile per l'adozione di normative che tendono a comprimere anche fortemente numerosi diritti e libertà individuali e collettivi.

Si tratta di osservazioni le quali al di là della legittimità del provvedimento che, se rispettoso del principio di legalità, non pare in discussione, si pongono essenzialmente il problema in termini di opportunità.

Le dette osservazioni paiono essere sotto alcuni aspetti certamente condivisibili in quanto è evidente che tanto più nel corso di un'emergenza è necessario non perdere di vista i valori fondamentali dell'assetto costituzionale del Paese in primo luogo il principio democratico<sup>36</sup>; tuttavia, vi sono anche altri elementi da considerare al fine di bilanciare in parte tali osservazioni critiche. Ci si riferisce in particolare alla estrema difficoltà della prosecuzione dell'attività parlamentare secondo le sue ordinarie procedure in tale fase storica<sup>37</sup>.

In occasione del voto sullo scostamento di bilancio dell'11 marzo 2020, di fronte alla impossibilità per numerosi deputati del Nord ed in ossequio alle prescrizioni delle autorità sanitarie per il contenimento del contagio (in particolare la necessità di rispettare la distanza di sicurezza personale di un metro), la conferenza dei capigruppo, su proposta del presidente della Camera ha deciso che, in via ec-

<sup>35</sup> Si rinvia fra i molti L. CUOCOLO, *Servono limiti alle eccezioni. Libertà negate per decreto, necessità e limiti*, in *Il Secolo XIX* del 9/3/2020, 1 e 13; F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un dpcm*, in *Il sole 24 ore* del 13/3/2020, 12.

<sup>36</sup>Cfr. C.M. D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Emergenza e coronavirus, Il Parlamento non sia assente*, in *Il Sole 24 ore*, 15 marzo 2020, 6; M. LUCIANI, *La necessità del Parlamento in un momento di libertà compresse*, in *Il Foglio*, 23 marzo 2020.

<sup>37</sup> Sul tema si rinvia alle interessanti riflessioni di S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del COVID 19: fiat iustitia et peratmundus?*, in *la costituzione.info* (ultima consultazione 14/04/2020).

cezionale, alla seduta pomeridiana avrebbero partecipato 350 deputati in modo da garantire il numero legale e la maggioranza assoluta necessaria al voto. Una decisione da qualcuno duramente criticata<sup>38</sup> ma necessaria a garantire la funzionalità dell'assemblea rappresentativa italiana e sulla scorta della quale si è aperto il dibattito sulla necessità di un diritto parlamentare dell'emergenza e sulla possibilità di predisporre per i parlamentari italiani strumenti di partecipazione alle attività delle assemblee rappresentative in videoconferenza e voto da remoto<sup>39</sup>.

Tali complesse problematiche si intrecciano probabilmente con il tema in termini di opportunità della scelta circa la fonte normativa della gestione dell'emergenza. Il governo ha infatti forse deciso di adottare un numero limitato di decreti-legge (necessari per garantire il rispetto del principio di legalità nella catena degli atti normativi emergenziali adottati) e di utilizzare per quanto possibile anche strumenti di rango secondari. Non è escluso che tale opzione sia stata dettata anche dalla scelta di limitare il più possibile la necessità delle camere di riunirsi (per la conversione dei decreti-legge) in un momento storico nel quale ogni contatto sociale è un potenziale rischio letale ed è peraltro evidente una eventuale epidemia fra i membri del Parlamento italiano rappresenterebbe un problema enorme per la tenuta delle istituzioni.

Seppure suffragata da tali ipotesi, la scelta di utilizzare lo strumento normativo del dpcm anche per decomprimere il Parlamento, ma sostanzialmente finendo per escluderlo dalle scelte normative, non può non considerarsi un elemento di grave criticità. Tali questioni si sono intrecciate nel dibattito sul tema delle fonti normative utilizzate nella gestione della emergenza sanitaria, il quale ha finito spesso per trascendere la questione riguardante la secca valutazione circa la legittimità/illegittimità dei detti atti adottati, per andare a discutere invece, sia da parte di chi si è posto a difesa delle scelte governative, sia da parte di chi le ha valutate criticamente, anche profili di opportunità e di necessità fattuale<sup>40</sup>.

È dunque decisamente aperto il dibattito sul se l'emergenza sanitaria, nella sua gravità, potrà sanare gli eventuali vizi che nel tempo potranno dunque essere rilevati.

Le valutazioni atterranno certamente anche all'alterazione della normalità costituzionale in corso. Già nei primi anni ottanta del resto, nella sentenza 15/1982 sui limiti massimi della carcerazione preventiva disposti in ragione delle «obiettive difficoltà che esistono per gli accertamenti istruttori e dibattimentali» nei procedimenti che hanno ad oggetto «i delitti commessi per finalità di terrorismo e di evasione dell'ordine democratico», la Corte ebbe ad affermare con chiarezza che «di fronte ad una situazione d'emergenza [...] Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il

<sup>38</sup> Cfr. M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati è incostituzionale*, su il manifesto del 11 marzo 2020, 14.

<sup>39</sup> Cfr. M. ADINOLFI, *Se gli onorevoli votano da casa*, su *Il Mattino*, 15/03/2020, 1 e 43. Sul punto si rinvia anche a S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli Stati emergenziali per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in questo fascicolo. Sul medesimo tema in ottica comparata si rinvia alla sezione di dottrina *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze, prospettive (anche nel tempo del coronavirus)* reperibile su *federalismi.it* (ultima consultazione 14/04/2020).

<sup>40</sup> Sul punto cfr. G.L. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, e A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, entrambi in *Consulta on line*, Studi I, 2020. Sul dibattito che è sorto sulla tenuta del sistema delle fonti nell'odierna emergenza con la conclusione per la quale non vi è stata nessuna rottura della legalità costituzionale si rinvia a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza», aggiungendo tuttavia la considerazione per la quale «[s]e si deve ammettere che un ordinamento [...] versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo».

La tensione ed il dibattito innescati dalla fragilità della catena normativa utilizzata per la gestione dell'emergenza sanitaria in corso hanno contribuito a condurre, nel giro di poco tempo, alla necessità da parte dello stesso governo di dare un segnale della propria volontà di rimanere adente per quanto possibile al dettato costituzionale (quantomeno nei principi che lo ispirano).

In tali termini può essere letto il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 adottato con lo scopo precipuo di risolvere o, come detto, almeno “dare l'impressione” di tenere in conto, alcuni nodi problematici con i quali la legislazione emergenziale si è confrontata.

Se ne individuano quanto meno tre punti essenziali ovvero: 1) lo scarso (se non del tutto assente) coinvolgimento parlamentare nelle decisioni governative sull'emergenza; 2) la necessità di ribadire un rapporto di collaborazione nella gestione dell'emergenza fra il governo nazionale e le autorità territoriali; 3) la necessità di rivalutare la decisione di utilizzare lo strumento della sanzione penale per l'inosservanza dei divieti posti con i dpcm detti.

Con riguardo al primo punto il decreto-legge 19 del 2020 ha tentato di ristabilire un rapporto dialogico fra Governo e Parlamento stabilendo all'art. 2 c. 3 che «[i]l Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto». Si tratta evidentemente di una misura che non soddisfa del tutto l'esigenza di coinvolgimento del Parlamento ma che certamente pone un minimo freno alla sua marginalizzazione. È peraltro da ricordare che fra le critiche avanzate nei confronti del governo nella gestione dell'emergenza vi è stato il rilievo di una decisa sovraesposizione mediatica da parte dello stesso non bilanciata dalla possibilità delle opposizioni di replicare alle decisioni governative nelle giuste sedi istituzionali. Una norma dunque che pone l'obbligo di riferire da parte dello stesso alle Camere ogni 15 giorni comporta in parte la possibilità da parte delle opposizioni di riemergere in una sede istituzionale in un confronto non più solo mediatico e virtuale con il governo.

Con riguardo al secondo punto è noto che la vicenda emergenziale si è sviluppata in termini di rapporti fra livelli di governo a volte dialogici a volte conflittuali<sup>41</sup>. Nel d.l. n. 19 del 2020 il governo sembra avere ribadito la sua (almeno in apparenza) volontà di lasciare alle autorità territoriali la possibilità di effettuare delle scelte normative specifiche in funzione delle problematiche del proprio territorio.

Tale scelta che si giustifica sotto il profilo “politico”, come osservato, nella volontà di calmierare i rapporti centro-autonomie, ha tuttavia avuto come effetto inverso quello di non risolvere la confusione normativa che la disciplina multilivello dell'emergenza ha prodotto ove, allo stato attuale, anche un tecnico del diritto sembra fare fatica nel decodificare cosa sarebbe consentito e cosa no a se-

<sup>41</sup> Sul punto si rinvia ai contributi pubblicati nella sezione 3 *Centro e periferie: le regioni dell'epidemia* in questo fascicolo e, inoltre, al contributo di L. DELL'ATTI, G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da COVID 19*.

conda del luogo fisico in cui si trova o dello spostamento che intende compiere. Peraltro è stato anche criticato il fatto che la possibilità lasciata a Presidenti delle Regioni e sindaci di continuare a disporre normative territoriali maggiormente restrittive può significare caricare gli stessi della responsabilità del fallimento delle strategie di contenimento della malattia a livello locale il che piuttosto che contribuire a pacificare i rapporti governo centrali autonomie può rappresentare una ulteriore nuova ragione di polemica politica.

Infine il d.l. 19 ha affrontato il tema della parziale rivalutazione della scelta di penalizzare le sanzioni poste dai dpcm adottati in attuazione del d.l. n. 6 del 2020.

Difatti la scelta iniziale fatta dal governo è andata nella direzione di presidiare le misure limitative introdotte dal d.l. 6 del 2020 e dai dpcm conseguenti, con sanzioni penali. Disponeva difatti l'art. 3, co. 4 del d.l. n. 6/2020 che «salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale». Il rinvio era alla contravvenzione di *inosservanza dei provvedimenti dell'autorità* (art. 650 c.p.), che presuppone provvedimenti amministrativi «legalmente dati». È stato osservato che ciò considerando «il giudice penale ben potrebbe dubitare della legittimità dei provvedimenti adottati con DPCM, al di fuori delle originarie zone-rosse (istituite all'epoca del d.l. n. 6/2020) e comunque (come nel caso del DPCM dell'11 marzo) sulla base della clausola in bianco di cui all'art. 2 dello stesso decreto-legge; oppure potrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione, dell'art. 25, co. 2 Cost., sotto il profilo della violazione della riserva di legge in materia penale (pur se intesa in senso sostanziale) e del *vulnus* al principio di precisione (o determinatezza)»<sup>42</sup>.

Sul punto il governo è dunque intervenuto disponendo all'art.4 c. 1 che «[s]alvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo».

È evidente che l'adozione del decreto-legge 19 del 2020 non scioglie gli intricati nodi politici e giuridici che la normativa emergenziale ha prodotto ed anzi forse pone ancora di più in evidenza il problema sottostante ovvero la fragilità della disciplina costituzionale in sé per la gestione di una crisi sistemica la quale, in effetti, solo a prezzo di importanti compromessi può essere gestita con lo stru-

<sup>42</sup> G.L. GATTA, *Coronavirus, limitazioni di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, reperibile su [sistemapenale.it](http://sistemapenale.it) (ultima consultazione 15/04 2020). Sul punto è stato aggiunto che «[s]i resta sbigottiti di fronte a una sanzione uguale per la violazione di tutti gli obblighi imposti dal decreto, tanti, diversissimi fra loro, alcuni dei quali forse nemmeno possono dirsi davvero obblighi. Sicché si pone, irresolubile temiamo, un gigantesco problema di tassatività: le disposizioni assistite da una sanzione penale debbono essere precise, poiché tutti devono sapere in anticipo se una determinata condotta è reato o no. Infine, ma si tratta del meno, in una confezione tanto pasticciata, il richiamo all'art. 650 c.p. pare del tutto superfluo. La disposizione prevede l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro. Il che significa, in poche parole, che può essere estinta con il pagamento di 103 euro. Più di un divieto di sosta, meno di un eccesso di velocità di modesta gravità»; C.M. D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Il Coronavirus: Il decreto tra obblighi, divieti, raccomandazioni e semplici sanzioni*, [ilsole24ore.com](http://ilsole24ore.com), 8 marzo 2020.

mento del decreto-legge per casi di necessità ed urgenza<sup>43</sup>. Si pone dunque con gravità la necessità di porre mano al testo costituzionale per disciplinare con maggiore cura condizioni come quella che il paese sta vivendo al fine di evitare che in futuro (avendo scoperto quanto è facile che attraverso atti governativi, sfruttando la latitanza del Parlamento, si possa intervenire in modo così importante sulla dei cittadini e del paese intero), situazioni simili, o anche meno gravi possano condurre a tentazioni autoritarie<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020; F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*; R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e Stato costituzionale*; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano*, tutti reperibili in questo fascicolo.

<sup>44</sup> S. FURFARO, *Autorità e libertà dopo il coronavirus*; M. BOVERO, *Lo Stato d'emergenza può mettere a repentaglio la democrazia costituzionale?*, entrambi in *archiviopenale.it* (ultima consultazione 15/04 2020). Sulle derive autoritarie in Ungheria e Polonia sull'onda dell'emergenza Coronavirus si rinvia a L. VERONESE, *Ungheria, Orban si prende i pieni poteri. L'opposizione: è dittatura*, in *ilsole24ore.com*; A. APPLEBAUM, *Le epidemie favoriscono i governi autoritari*, in *The Atlantic*, Stati Uniti (tradotto su *internazionale.it*, 28/3/2020); P. HASKI, *In Ungheria Viktor Orban usa l'epidemia per avere i pieni poteri*, in *France Inter*, Francia (tradotto su *internazionale.it*, 31 marzo 2020).