



Le regole dell'emergenza – I ruoli e i poteri istituzionali nella gestione della crisi sanitaria del Covid-19: un dibattito aperto

di Stefania Boscaini

29 aprile 2020

Quello che segue è un tentativo di ricostruire il percorso svolto dalle istituzioni della Repubblica - Governo, Parlamento, Regioni, circuito degli enti locali, sistema della Protezione civile - nella lotta ad una epidemia che ha rappresentato la sfida più drammatica e impegnativa dalla fine del dopoguerra, dal punto di vista delle ricadute sull'assetto dei poteri derivanti dalle scelte del Governo riguardo le fonti normative utilizzate, dato che, come è risaputo, la nostra Costituzione, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali.

Il tema, nelle cronache istituzionali del primo periodo di gestione della crisi, era rimasto un po' sottotraccia, ad eccezione di alcuni autorevoli interventi di studiosi o di opinionisti che richiamavano in particolare l'attenzione sul ricorso ai Decreti del Presidente del Consiglio - oramai noti come Dpcm-, ma ultimamente ha guadagnato le prime pagine dei giornali, con un incrociarsi di interventi di alte istituzioni, politici di primo piano, studiosi e opinionisti.

Il periodo che viene ricostruito in questa analisi riguarda la prima fase di gestione della crisi epidemica, a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza, il 31 gennaio, fino alla fine della sua vigenza, il 3 maggio, data fissata dall'ultimo Dpcm per il termine del lockdown del Paese.

Il fatto però che anche la cosiddetta "fase due" della ripartenza del Paese sia introdotta e regolata ancora da un altro Dpcm (quello del 26 aprile, destinato ad entrare in vigore il 4 maggio) ha dato

la stura a un dibattito che prende le mosse, a vari livelli, da posizioni riconducibili alla Presidenza della Corte Costituzionale, alla Presidenza del Senato, a esponenti delle varie forze politiche.

Sono state riportate dai giornali in questi giorni le parole tratte dalla relazione sull'attività della Corte Costituzionale nel 2019 della Presidente della Corte Marta Cartabia,¹: “ La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi di straordinaria necessità e di urgenza ... che sono state affrontate senza mai sospendere i diritti costituzionali, ma ravvisando al suo interno gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base alle specifiche contingenze :necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri, con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela sistemica e non frazionata dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti ... “e ancora “ ...la Costituzione non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola necessaria per navigare per” l’alto mare aperto” dell'emergenza e del dopo-emergenza ... In tale frangente ... merita particolare attenzione il principio della leale collaborazione – il risvolto istituzionale della solidarietà”².

Anche le Presidenze di Camera e Senato fin dall'inizio dell'emergenza hanno rivendicato il ruolo centrale del Parlamento e della sua irrinunciabile funzione di controllo, che non è sembrata sufficientemente garantita dalle attività meramente informative svolte nelle Camere o nelle Commissioni³. In questo quadro si inserisce la richiesta della Presidente del Senato e di esponenti di forze parlamentari di maggioranza e di opposizione⁴ di inserire delle norme per sancire un controllo del Parlamento sulla “catena” dei Decreti del Governo, ad esempio per favorire e promuovere una soluzione più concordata per il rispetto della libertà di culto dopo le limitazioni imposte con i vari Dpcm e confermate anche con l'ultimo del 26 aprile. Tutte prese di posizione riconducibili a una “non condivisione” dovuta al ricorso, anche per la nuova fase che sta per cominciare, di uno strumento normativo, il Dpcm, che è stato “tollerato” nella fase più acuta

¹ E' stato però smentito il riferimento a vicende di attualità politica, come riportato da molti organi di stampa Cfr. tra gli altri: Intervista a Marta Cartabia, di G.Bianconi “Nella Costituzione le vie per uscire dalla crisi, possibili limitazioni ai diritti, ma proporzionate e a tempo”, Corriere della sera del 29 aprile 2020; Avvenire del 29 aprile 2020; U. Magri “Cartabia:”Anche nell'emergenza la Costituzione non è sospesa”, La stampa del 29 aprile 2020;A. Ziniti “La Consulta avvisa il Governo “La bussola è la Costituzione”, la Repubblica del 29 aprile 2020°. Cfr. tra gli altri : Fabozzi, “Camere ai margini, sponda con la Corte”, il manifesto del 28 aprile 2020; P.Napolitano “Calpesta la Costituzione” del 29 aprile 2020.

²Cfr.Corte Costituzionale . Relazione della Presidente Maria Cartabia sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2019.Sintesi vedi la relazione integrale su Diritto e Giustizia http://www.dirittoegiustizia.it/news/23/0000098514/La_Relazione_della_Presidente_Cartabia_sull_attivita_della_Corte_Costituzionale_del_2019.html?utm_source=RSS_Feed&utm_medium=RSS&utm_campaign=RSS_Syndication

³ *pure ora espressamente previste dal decreto n. 19*

⁴ Si vedano fra tutte le prese di posizione registrate tra maggioranza ed opposizione su una proposta di emendamento (Iniziativa S. Ceccanti) al D.l. n 19, in corso di conversione in prima lettura, (A.C 2447), di cui si è parlato estensivamente in questa analisi, volto a prevedere la trasmissione alle Camere, per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti, degli schemi di decreto dei Dpcm, su cui verrebbe così espresso un parere obbligatorio ma non vincolante. Sempre a tale decreto, in fase di esame per la conversione, e sempre da parte del medesimo proponente, è stata avanzata un'altra proposta emendativa per la “adozione di protocolli, adottati di intesa con la Chiesa Cattolica e con le confessioni religiose per la definizione delle misure necessarie per consentire lo svolgimento delle funzioni religiose”, inibite anche dall'ultimo Dpcm di prossima entrata in vigore. Cfr. “Lettera a Fico. Subito misure per riprendere la funzionalità del Parlamento, lettera indirizzata al Presidente della Camera Fico, il Messaggero del 28 aprile 2020. Cfr., fra gli altri per una panoramica delle varie prese di posizione, “Il Pd vuole parlamentarizzare la crisi. Casellati contro Conte : Camere escluse”, il fatto quotidiano del 29 aprile 2020 e R. Magi, “Con la fase 2 si torni alla Costituzione”, il riformista del 29 aprile 2020.

della crisi - e che ha registrato alti tassi di adesione tra la popolazione - ma che non sembra più adatto, per il suo carattere eccessivamente “monocratico”, per regolare la fase dell’uscita dal lockdown. Una fase che richiede di ricorrere a tutti gli strumenti della collaborazione istituzionale tra gli organi e tra i poteri dello stato, ma anche alla necessaria mediazione politica, ritrovando quell’equilibrio tra i poteri richiamato anche da un autorevole studioso⁵.

Vedremo se, nel periodo che ci attende, si riuscirà, anche da questo punto di vista, a voltare pagina e dare avvio, in modo più condiviso e collaborativo, alla difficile fase che il Paese ha davanti.

La complessità dei temi trattati, per i quali si propone qualche spunto di riflessione e qualche prima chiave di lettura, per favorire un dibattito su delle vicende istituzionali in costante e talvolta anche caotico divenire, richiederà sicuramente un ulteriore supplemento di analisi e di approfondimento.

⁵ Cfr. V. Zagrebelsky “Ritrovare l’equilibrio tra i poteri”, la Stampa del 29 aprile 2020

1.Introduzione

La gravissima emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19, che ha investito l'Italia a partire dalla fine del mese di gennaio, per poi diffondersi in Europa e su tutto il pianeta, ha sottoposto ad un forte *stress-test* le Istituzioni chiamate ad affrontare quella che rappresenta la più grave crisi che ha colpito il Paese a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale.

A quasi due mesi dall'inizio dell'epidemia, può offrire spunti di riflessione ripercorrere sinteticamente il percorso seguito dall'Esecutivo e dal fronte delle Regioni, per ricavare una chiave di lettura, non solo istituzionale, dei provvedimenti di emergenza e delle fonti normative cui si è fatto ricorso, sulla base del quadro legislativo vigente, sia di rango costituzionale che di legislazione ordinaria. La produzione normativa che ne è derivata ha riguardato sia provvedimenti di decretazione d'urgenza, sia una catena di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (*di seguito* Dpcm), che hanno avuto la loro base legale in due decreti legge, succedutisi nel tempo tra la fine di febbraio e la fine di marzo⁶, con cui sono state dettate le “regole dell'emergenza” ed è stato tracciato il perimetro degli interventi di contenimento dell'epidemia. Nella fase più acuta ed “esplosiva” della crisi, l'Esecutivo, che si è trovato a dover arginare e contenere una situazione eccezionale di necessità e di urgenza sanitaria, ha operato un accentramento del meccanismo decisionale, che non ha mancato di avere riflessi sia sul versante dei rapporti con le Camere e con l'opposizione (solo in un secondo tempo è stata messa in piedi una “cabina di regia” con le forze presenti in Parlamento, in funzione di coordinamento, ben presto rivelatasi non in grado di accontentare tutti i vari attori politici in campo), sia sul fronte della dialettica con le Regioni e con gli enti locali⁷: è di questi giorni l'attivazione di un'altra informale “cabina di regia” per assicurare un coinvolgimento delle Regioni e dei vari attori istituzionali⁸ nella delicata opera di disegno della cosiddetta “fase due” di uscita dall'emergenza, che richiede una valutazione della praticabilità delle varie proposte per la “ripartenza” del Paese. Quando poi, al termine del periodo emergenziale, si potrà riannodare il filo del dibattito istituzionale interrotto e si potrà anche mettere mano alla cosiddetta “cassetta degli attrezzi”, spetterà alle forze politiche, ma anche ai cittadini, rivalutare in modo critico, oltre che determinati comportamenti, molti dei temi istituzionali che erano centrali al dibattito sulle riforme: dalla modifica della operatività delle Camere solo attraverso la “mera” riduzione del numero dei parlamentari (che era già pervenuta alla soglia del referendum confermativo, poi rinviato, insieme ad alcune elezioni regionali e amministrative⁹) alle richieste, formalizzate dalle tre Regioni” di punta” della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna, di ottenere una forma di autonomia differenziata, richieste che erano già pervenute sul tavolo del ministro competente per le ulteriori fasi negoziali. Su tali temi indubbiamente è richiesta una pausa di riflessione e un supplemento di analisi in ordine alla praticabilità, anche finanziaria, della richiesta di autonomia, alla luce anche degli insegnamenti da trarre sull'assetto dei poteri Stato-Regioni nella materia sanitaria, desumibili dall'esperienza svolta nel fronteggiare la crisi pandemica

⁶ Decreto-legge del 23 febbraio 2020, n.6, poi convertito, con modificazioni, dalla legge n.13 del 5 marzo 2020 e il decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, in corso di esame presso la Camera dei Deputati (AC 2447) in prima lettura

⁷ A. Gentili “Cabina di regia per imbrigliare i governatori” Il Messaggero del 17 aprile 2020

⁸ Per tale finalità “ il premier Conte ha più volte indicato come punto fermo la necessità di tenere diverse cabine di regia: un confronto permanente e alternato con il comitato tecnico-scientifico, la maggioranza e l'opposizione, con le Regioni e gli enti locali, con la *task-force* guidata da Vittorio Colao, con i sindacati e gli industriali” (cfr. M.Mieli “Vescovi contro il decreto” “Viola la libertà di culto” I timori delle regioni” , Corriere della sera del 27 aprile 2020,

⁹ Cfr: nota(83)

che proprio in tali regioni, è stata tra le più acute. Il filo di questo discorso potrà essere ripreso al termine di questo breve *excursus*.

2. Il quadro legislativo vigente prima dello scoppio della emergenza sanitaria.

La Costituzione italiana - diversamente da altre Carte costituzionali come quella francese¹⁰, quella tedesca¹¹ o come quella spagnola¹² ispirate ad un criterio di accentramento della linea decisionale in capo all'Esecutivo, quando si verificano circostanze eccezionali¹³ - non prevede una disciplina costituzionale dei poteri di emergenza¹⁴, in particolare sulla ripartizione dei poteri in fase di emergenza. Sono previste tre situazioni che attengono ai rapporti con l'organo legislativo, cioè il Parlamento, relativamente alla dichiarazione da parte delle Camere dello stato di guerra,¹⁵ e a quanto previsto dalla disposizione¹⁶ che consente, nei casi straordinari di necessità e di urgenza, l'adozione di atti provvisori (decreti-legge da sottoporre al Parlamento), per la conversione in legge degli effetti giuridici. Rileva anche quanto previsto in Costituzione in merito al rapporto tra Stato, Regioni ed autonomie locali¹⁷, ove si prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi delle competenze amministrative regionali, per il caso di pericolo grave per la sicurezza o l'incolumità pubblica, secondo i principi della sussidiarietà e della leale collaborazione¹⁸. Quanto alla funzione legislativa,

¹⁰ In Francia sono previsti poteri eccezionali, da ultimo disciplinati anche da una apposita legge ordinaria di urgenza, n. 290 del 23 marzo 2020. Comunque, per l'emergenza da Covid-19, si è scelto di non ricorrere alla legge n. 55-385 del 1955, il Governo non ha dichiarato inizialmente lo stato di urgenza (*etat d'urgence*) e gli interventi sono stati affidati ad "arrets" ministeriali del Ministro della salute, o a altri *décrets*, quindi dotati di una base legale debole (cfr. L. Cuocolo. *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*. In: *federalismi.it - paper Osservatorio emergenza Covid-19* <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41288>. Successivamente viene votata, il 23 marzo 2020, la "legge d'urgenza" sanitaria per convalidare retroattivamente le decisioni prese dopo il 12 marzo e per conferire una base legale a quelle future. Emergono problemi analoghi a quelli che si porranno in Italia, attinenti alla emarginazione del Parlamento, alla estensione delle competenze trasferite all'esecutivo e al rilievo acquisito da una Comitato di esperti, problemi da inquadrare naturalmente nella diversa cornice costituzionale di tale paese. (Cfr.: D. Rousseau *L'emergenza delle libertà*, p.3. In: *Nomos !-2020. Note e commenti – Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus* http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/04/Rousseau_L'emergenza-delle-libert%C3%A0_Covid19.pdf. Cfr anche *Francia. Covid-19. Documentazione normativa*, a cura di P. Piciacchia, in: *Anticipazioni al n.1 del 2020 della Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto" da parte dei* <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/03/Piciacchia-documentazione-1.pdf>

¹¹ Che enumera una casistica di situazioni di emergenza cui ancora le limitazioni e le deroghe dei diritti e delle libertà. Va sottolineato che, mentre è previsto un ampio ruolo esecutivo per la gestione dell'emergenza da parte dei Länder, la competenza legislativa risulta accentrata a livello federale per una raccolta normativa in lingua originale cfr "Germania Covid-19. Documentazione normativa" a cura di Astrid Zei. In: *Nomos Le attualità nel diritto. Covid-19. Documentazione normativa*, che fornisce materiali di documentazione sugli interventi normativi di molti paesi europei ed extra-europei, con un'ampia prospettiva di diritto comparato <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/news/problemi-giuridici-dellemergenza-coronavirus/>.

¹² Che pure prevede una disciplina per le situazioni di emergenza e di eccezione. In questo caso, l'esecutivo ha... cfr. *Nomos*, *op. cit. infra* <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/03/FROSINA-SPAGNA-COVID-19-20-03.pdf>

¹³ Cfr. *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, P. Passaglia marzo 2011 (s.n.t.)

¹⁴ va ricordato che il tema fu discusso in sede di Assemblea Costituente

¹⁵ disciplinato dall'articolo 78 Cost.

¹⁶ Disciplinato dall'articolo 77 Cost.

¹⁷ Art. 120, commi secondo e terzo, Cost.

¹⁸ Cfr. B. Caravita. *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione Italiana*. In: *federalismi.it*, n.6/2020, che sottolinea che la Costituzione chiede "il mantenimento di un rapporto .- pur derogatorio del regime ordinario – tra

la tutela della salute è inquadrata nell'ambito della potestà legislativa concorrente¹⁹. Al di fuori dalle norme di rango costituzionale, rileva poi quanto previsto dalla legislazione sanitaria²⁰ in materia di poteri di ordinanza, ripartiti tra Ministero della Salute, Regioni e sindaci, per gli interventi sul territorio nazionale e su quello regionale e comunale²¹. Anche per il settore della Protezione civile è previsto un circuito decisionale dell'emergenza, che prevede la dichiarazione preliminare dello stato di emergenza per l'attivazione di ampi poteri, attribuiti al Governo dal codice della Protezione civile²².

3. Il quadro normativo vigente a partire dalla deliberazione dello stato di emergenza il 31 gennaio 2020 : il decreto legge del 23 febbraio 2020, n.6 - Il problema della gestione e del contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 acquista visibilità alla fine di gennaio dopo l'intervento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità il 30 gennaio²³, e da subito emergono criticità, riconducibili sia all'intreccio di fonti normative, corrispondenti a vari livelli di governo dell'emergenza, sia alla scelta, effettuata dall'Esecutivo, di delineare un percorso, ancorato solo in parte al quadro legislativo vigente di protezione civile, cui si era fatto inizialmente ricorso, quando non era ancora percepibile la reale dimensione del contagio. L'Esecutivo sceglie quindi di ricorrere a un approccio che fa leva sulla pluralità di fonti normative, e vara interventi di rango legislativo (i decreti-legge) e di tipo ordinamentale (ordinanze di tipo normativo di vari livelli di governo), cui corrisponderà ben presto una pluralità di interventi anche del livello regionale di governo e degli enti locali, mano a mano che emergerà la dimensione sempre più estesa del contagio²⁴.

legislatore, quale espressione della rappresentanza politica del Paese, e governo, quale titolare del potere esecutivo, affidando un ruolo di garante e custode al Presidente della Repubblica ... (ib. p.vi)

¹⁹ Si ricorda che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, approvata con legge n. 3 del 2001, è stata effettuata una ripartizione del potere normativo dello Stato cui non spetta più la competenza legislativa generale. Sono così previste: una competenza statale esclusiva in materie tassativamente enumerate ex art.117,c.2 Cost; una competenza concorrente tra Stato e Regioni (art.117,c.3 Cost.) e ripartita su materie tassativamente indicate e una competenza regionale esclusiva, innominata, residuale e generale (Art.117, c.4 Cost.) su tutte le materie non rientranti nelle precedenti enumerazioni In base all'art.117,c.3 Cost. Cfr. Camera dei Deputati. Servizio Studi, XVII Legislatura marzo 2015. " *Il riparto di competenza legislativa nel nuovo titolo V*".

Cfr. G.Tropea " *Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*" federalismi.it paper Osservatorio emergenza Covid-19, che richiama come " *l'art.32 Cost. configura il diritto alla salute non solo come diritto fondamentale della persona, ma anche come interesse della collettività*" (ib. p.14)

²⁰ Cfr. l'articolo. 32 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale e l'articolo. 117 del d.lvo n.117 del 1998.

²¹ Con efficacia estesa al territorio regionale o a parte del suo territorio, oppure al solo territorio comunale.

²² Come previsto dall' articolo 24 del dlgs. n. 1 del 2018, che regola ruoli e poteri del Governo. In particolare viene individuata nel Presidente del Consiglio dei Ministri l'autorità nazionale di protezione civile; inoltre è prevista l'adozione di ordinanze, anche con il coinvolgimento degli esecutivi regionali sotto forma di intese, secondo lo schema della ordinanze contingibili e urgenti, in deroga a ogni disposizione vigente, che, comunque, devono rispettare i principi generali, avere adeguata motivazione e indicare le norme cui derogano.

²³ L'OMS aveva definito l'esistenza di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Successivamente, in data 11 marzo, l'OMS ha dichiarato che l'epidemia da Covid-19 è stata valutata come una "pandemia".

²⁴ Come evidenziato, a partire dalla fine di gennaio, viene messo in campo un intervento attraverso l'adozione di una grande mole di decreti, di ordinanze normative, sotto forma di Dpcm, di decreti e ordinanze ministeriali, di ordinanze della Protezione civile, cui si aggiungeranno le ordinanze regionali e dei sindaci dei territori colpiti. Per una ricognizione di questo vastissimo materiale, si possono consultare i principali siti giuridici reperibili *on line*, che hanno dedicato un osservatorio specifico alla produzione giuridica legata all'epidemia da Covid-19. Tra questi in particolare cfr. federalismi.it, ove è stato aperto un.FOCUS –OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19

https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=112&focus=covid, in cui sono reperibili, oltre a numerosi contributi dottrinari, anche la raccolta di testi legislativi e amministrativi, varati per l'emergenza.

Dopo la dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, viene deliberato, dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio, lo stato di emergenza di rilievo nazionale, relativo al rischio sanitario da Covid-19, per un periodo di 6 mesi, in base alla normativa emergenziale del settore della Protezione civile²⁵.

Il Governo, di fronte all'esplosione dei primi focolai di contagio, prima in alcune zone della Regione Lombardia, poi in una piccola comunità del Veneto, non ricorre alla sola strumentazione offerta dal codice della Protezione civile (cui faceva riferimento la dichiarazione dello stato di emergenza deliberato a fine gennaio) ma imbocca una strada diversa. In primo luogo l'Esecutivo ricorre ai poteri di ordinanza previsti dalla legislazione sanitaria (art. 32 della l. n. 833 *cit.*): prima vengono emanate due ordinanze del Ministro della salute, la prima d'intesa con la Regione interessata (Lombardia) e con efficacia territorialmente circoscritta²⁶; la seconda, a seguito della forte impennata nella diffusione e nel numero dei contagi, adottata dal medesimo Ministro il 21 febbraio, estesa questa volta a tutto il territorio nazionale per l'applicazione di un primo periodo di c.d. "quarantena"²⁷.

Sin da subito emerge un quadro normativo di particolare complessità, risultante dalla implementazione progressiva di una pluralità di fonti normative di diverso rango e che, in base all'estendersi del contagio - che colpisce in modo differenziato varie zone del Paese - incideranno in misura crescente sulla sfera di diritti fondamentali costituzionalmente protetti. L'impostazione governativa mira da un lato a soddisfare una esigenza di accentramento decisionale, mettendo in campo lo strumento del decreto-legge, dall'altro, per rispondere alla celerità e anche flessibilità operativa richiesta dalla situazione eccezionale in atto, inserisce nel testo del primo decreto-legge che verrà adottato²⁸ una clausola "aperta" che consente di adottare ulteriori misure applicative, sotto forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm), imputati alla responsabilità del Presidente del Consiglio, e proprio per questo di minore complessità procedurale e in grado di assicurare, anche nelle prime fasi, la necessaria speditezza degli interventi, ma anche una differenziazione della disciplina rispetto alle situazioni in atto nelle diverse aree che vengono progressivamente interessate dal contagio.

Cfr. il sito contenente le anticipazioni *on line* della Rivista *Nomos :le attualità nel diritto*, che presenta approfondimenti dottrinari e una vasta documentazione di diritto comparato per molti paesi europei ed extra-europei, oltre che una documentazione sulle normative vigenti <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>

Questo solo per citare alcune fonti, per una prima selezione. Comunque per avere un'idea della mole di provvedimenti, si può consultare *on line*, sempre sulla rivista *Nomos*, lo speciale "Coronavirus: disposizioni Governo e Regioni", periodicamente aggiornato (da ultimo al 21 aprile 2020), che indica il numero di disposizioni vigenti a tale data e scaricabili da un apposito documento.

Anche l'ANCI compila un elenco aggiornato di tutti i provvedimenti della materia dell'emergenza COVID-19.

<http://www.anci.it/normativa-e-provvedimenti-emergenza-coronavirus/>

²⁵ Art. 24 del Decreto legislativo n. 1 del 2018, Codice della Protezione civile, che consente l'adozione di ordinanze, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del diritto dell'Unione specificatamente motivati e con l'intesa delle Regioni interessate. Spetta al Dipartimento della Protezione civile accertare lo stato di emergenza.

²⁶ Il Ministro della salute, già in data 30 gennaio 2020, aveva adottato una preliminare ordinanza interdittiva del traffico aereo dalla Cina e restrittiva della libertà di circolazione.

²⁷ L'ordinanza distingue tra quarantena con sorveglianza attiva e permanenza domiciliare fiduciaria.

²⁸ Si tratta del decreto legge n.6 del 23 febbraio (AC 2402), già citato alla nota (1),

<https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2402>

A soli due giorni di distanza dal primo decreto ministeriale, il Governo adotta un primo provvedimento di urgenza (il decreto-legge n.6 del 23 febbraio 2020²⁹), che definisce la cornice giuridica e fornisce la base legale degli interventi emergenziali, trattandosi di un provvedimento dotato di forza di legge: all'articolo 1 dispone direttamente le prime misure di contenimento e di gestione dell'emergenza sanitaria, con una elencazione non tassativa delle misure di contenimento dell'epidemia non riconducibili ai casi non espressamente precisati; all'articolo 2 prevede altri interventi per l'adozione da parte delle "autorità competenti" di ulteriori misure di contenimento, volte a prevenire la diffusione dell'epidemia, senza peraltro fornire una indicazione tassativa, quindi anche al di fuori dei casi già previsti dall'articolo 1; infine, all'articolo 3 precisa che le misure previste dal decreto sono adottate con uno o più³⁰ Dpcm³¹ che "non hanno natura regolamentare ma devono senz'altro essere ricondotti al genus (cioè alla tipologia) delle ordinanze"³², con attribuzione del potere al solo Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, e, pendente l'adozione di questi ultimi, anche con ordinanze del Ministero della salute³³. La materia disciplinata rientra nella materia di esclusiva potestà statale per gli aspetti ordinamentali e di profilassi e, per la materia della salute, nella competenza legislativa "concorrente" ripartita tra Stato e Regioni, di cui viene previsto il parere, se interessate dall'intervento³⁴, fermo restando che, in attesa (nelle "more") dell'adozione dei Dpcm attuativi, sussiste il potere di ordinanza delle autorità territoriali³⁵; peraltro, in sede di conversione del decreto-legge n. 6, si è previsto che le misure eventualmente adottate dalle autorità competenti, da adottare in coordinamento con le competenze del Presidente del Consiglio, perdano efficacia se non comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore³⁶, quindi con una conferma dell'obiettivo di accentrare il meccanismo decisionale. E' poi prevista l'irrogazione di sanzioni, anche con profilo penale, per il mancato

²⁹ Per una ricostruzione della prima fase di gestione dell'emergenza cfr. M.Cavino "Covid-19 Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo".federalismi.it –paper Osservatorio emergenza Covid-19, ove si sottolinea che il decreto-legge riprende "le misure indicate nelle ordinanze del 21 febbraio del Ministro della salute, citandole a titolo esemplificativo" (ib. p.4), lasciando peraltro ampia discrezionalità nella adozione di ulteriori misure di contenimento. Per un'analisi puntuale delle prescrizioni dei Dpcm del 9 marzo, 2020 che estende le misure di contenimento stabilite in precedenza per la Lombardia e le quattordici province della cosiddetta "zona rossa" a tutto il territorio nazionale con applicazione fino al 3 aprile 2020 e del Dpcm 11 marzo 2020, che dispone un ulteriore inasprimento delle misure già previste, con la medesima durata del precedente, cfr. M. Bozzaotre, "Il diritto ai tempi del coronavirus: come cambia la nostra vita e perché", in: "Giustizia insieme", 16 marzo 2020.

³⁰ Su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, della difesa, dell'economia o gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti o il Presidente della conferenza dei presidenti delle regioni nel caso in cui riguardino il territorio nazionale: si tratta comunque di pareri non vincolanti.

³¹ Il decreto-legge n.6 conteneva anche "previsioni puramente ipotetiche, rinviando a successivi Dpcm l'adozione delle misure concrete di limitazione delle libertà costituzionali". Cfr. L.Cuocolo "I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana", federalismi.it. Osservatorio emergenza Covid-19, ove si osserva come, in particolare il Dpcm 8 marzo, 2020 affianca alle restrizioni vere e proprie alla libertà di circolazione "forme di moral suasion", ispirate al senso di appartenenza alla comunità "(ib. p.16).

³² Cfr. M. Cavino, op. cit, p.5

³³ Il comma 3 dell'art. 3 del decreto n. 6 fa comunque salvi gli effetti delle ordinanze già adottate in base all'art. 32 della legge n. 833 del 1978, che prevede ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria.

³⁴ Se più regioni sono interessate è previsto il parere del presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

³⁵ Sono previste anche ordinanze dei Presidenti delle Giunte regionali, ex art. 32 l. n. 833 del 1978 e ordinanze del Sindaco, in relazione ad urgenti necessità, ammesse in base all'articolo 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U. ordinamento enti locali). Le ordinanze del sindaco pertanto sarebbero ammesse solo nelle more della adozione dei Dpcm

³⁶ Art. 3, c.2 del decreto l. n.6 convertito con modificazioni dalla legge.13 del 5 marzo 2020. comunque è poi previsto che vengano sentite le regioni interessate e non con l'intesa prevista per le ordinanze di protezione civile.

rispetto delle disposizioni e sono previsti controlli dell'Autorità, oltreché riduzione dei termini per i controlli preventivi di legittimità.

3. Il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. I Dpcm

Il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio fornisce la base giuridica per l'esercizio, col prevalente ricorso a dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm), dei poteri emergenziali di contenimento della gravissima situazione sanitaria in atto e ciò fino alla adozione dell'ultimo decreto-legge di marzo (decreto-legge n. 19 del 25 marzo), che - a soli venti giorni dalla conversione in legge del primo decreto-legge n.6 - ne dispone l'abrogazione³⁷, modificando il quadro normativo di riferimento e intervenendo sulle criticità subito emerse e segnalate nel dibattito apertosi tra i giuristi e sulla stampa.

Il decreto-legge n. 6 rappresenta il primo dei sei decreti-legge³⁸ adottati dal Governo nell'arco di poco più di un mese, tra febbraio e marzo, cui si sono aggiunte molteplici ordinanze ministeriali, ordinanze regionali e ordinanze dei sindaci, oltre che ordinanze della Protezione civile, per fronteggiare la gravissima situazione epidemiologica derivante dalla pandemia in atto.

Sulla base normativa rappresentata dal decreto-legge n. 6 vengono adottati otto decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm)³⁹, il primo, del 23 febbraio 2020, contestualmente all'adozione del decreto-legge n.6, di cui reca le prime disposizioni attuative.

³⁷Cfr. AC: 2447 relativo al disegno di legge di conversione del decreto-legge n.19, in corso di esame alla Camera dei Deputati, di cui la XII Commissione ha concluso l'esame in sede referente in data 16 aprile (scadenza il 24 maggio)

³⁸ Decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020; *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni con legge n. 13 del 13 marzo 2020; e poi abrogato dal successivo d.l. n.19

- decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 *Misure urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*;

- decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*;

- decreto-legge n. 14 del 9 marzo 2020; *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*;

- decreto-legge n. 18 dell'17 marzo 2020; *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*;

- decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-16, Atto Camera 2447;

Di tali decreti, solo il decreto legge n. 6, era stato convertito in legge mentre degli altri decreti-legge che erano stati presentati al Parlamento, tre (n.9, n.11 e n. 14) sono tutti confluiti, senza che ne sia cominciato l'esame da parte delle Camere, nell'articolato del decreto-legge successivamente presentato (d.l. n. 18 dell'8 aprile 2020, A.C. 2461, c.d. "Cura Italia"), di cui si è concluso l'esame in seconda lettura alla Camera dei Deputati il 23 aprile, con l'approvazione definitiva del provvedimento.

³⁹In una approfondita analisi sul potere di ordinanza (Cfr:A. Cardone" *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem : alcune tendenze costanti che vanno oltre le nuove dinamiche della formazione al tempo della crisi economica*", in: Osservatorio sulle fonti.it,fa sc.3/2016) vengono approfonditi i rapporti tra decreti-legge e ordinanze contingibili e urgenti del Governo :alla luce della prassi, invalsa in particolare dopo l'approvazione della legge sulla protezione civile, n.225 del 1992 e, ancor più dopo la introduzione del potere di ordinanza in capo al Dipartimento della Protezione civile (l.n. 59 del 2012) il potere di ordinanza e il potere di decretazione d'urgenza sono stati "avvertiti dal Governo come strumenti fungibili, vale a dire come mezzi indifferentemente utilizzabili per fronteggiare situazioni di emergenza" (ib. p.2). L'autore analizza come è stato inquadrato il potere di ordinanza nel sistema delle fonti, nel più ampio scenario della evoluzione degli strumenti della formazione, ricordando anche la radice del silenzio del costituente sul potere di ordinanza. Per una dettagliata ricostruzione del ruolo esercitato, nel sistema delle fonti normative, in una particolare

Successivamente vengono adottati i Dpcm del 23 e 25 febbraio e del 1° marzo, nonché, a partire dai Dpcm del 4 marzo 2020, dell'8, del 9 e dell'11 marzo, fino all'ultimo Dpcm del 22 marzo 2020, con applicazione all'intero territorio nazionale,⁴⁰ volti ad assicurare un progressivo inasprimento delle misure di contenimento della gravissima emergenza epidemiologica da Covid-19 in atto, con il blocco della circolazione, fino alla realizzazione dell'integrale *lockdown* del Paese, con l'estensione a tutto il territorio nazionale delle misure restrittive già previste in alcune zone del Paese.

Vengono anche adottate numerose ordinanze del Ministero della salute e del Dipartimento della protezione civile, che, sin dall'inizio di febbraio, istituisce anche un organismo di consulenza tecnico-scientifica⁴¹, che acquista un forte ruolo di indirizzo e di influenza sulle scelte del governo, con una forte visibilità anche sui media.

Il quadro normativo che ne risulta è contrassegnato dal ricorso ad una pluralità di strumenti di intervento, con una deriva fortemente "decisionista" del Governo⁴² e con un ruolo, in alcuni casi, abbastanza "interventista" di alcune regioni .

Ben presto l'aggravarsi della situazione epidemiologica impone, anche sulla base degli orientamenti espressi dall'organismo di consulenza tecnico-scientifica⁴³, misure di distanziamento sociale che si traducono in una progressiva compressione di diritti e libertà fondamentali, a favore della tutela del diritto collettivo alla salute, pure costituzionalmente protetto.

4. I rilievi critici mossi al ricorso ai Dpcm.

Sul piano della riflessione giuridica, viene sottolineata preliminarmente l'esigenza di proporzionalità e di bilanciamento tra gli interessi da tutelare⁴⁴ e viene eccepito che, in particolare con l'articolo 2 del decreto-legge, si autorizzano, con una formula generica, ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza .Inoltre, si sottolinea che i Dpcm appaiono uno strumento adeguato solo qualora intervengano nei limiti dei poteri di ordinanza (rispettando i criteri di provvisorietà, non astrattezza e proporzionalità con l'emergenza)⁴⁵. Secondo alcuni commentatori le misure adottate con i Dpcm emanati tra l'8 e l'11 marzo 2020 avrebbero invece dovuto formare oggetto di un altro, distinto decreto-legge ⁴⁶.

fase di attività di governo, dallo strumento dei Dpcm, con una ricognizione della prassi in particolare per gli anni 2014-2015, cfr. V.Di Porto, *"La carica dei Dpcm"* (In: Osservatorio sulle fonti fasc.2/2016)

⁴⁰ Tutti i Dpcm adottati fanno riferimento, in premessa, al decreto-legge, n.6 di cui alla nota 1

⁴¹ Cfr Ordinanza della Protezione civile n.630 del 3 febbraio 2020, istitutiva del Comitato tecnico -scientifico

⁴² Cfr. M. Mandato *"Il rapporto stato-regioni nella gestione del Covid-19"* In *Nomos, 1-2020. Note e commenti. Problemi giuridici dell'emergenza Coronavirus*

⁴³ Cfr.Caravita B., *L'Italia ai tempi del Coronavirus, cit.*, p. vi, ove si osserva che andrebbe meglio esplicitata la catena decisionale che conduce dal Comitato tecnico- scientifico, al capo della protezione civile e infine al Presidente del Consiglio o ai ministri competenti e si segnala anche il rischio di una sovraesposizione del titolare del potere di ordinanza-

⁴⁴ B. Caravita, cit, p.v, ricorda che la riserva di legge posta a presidio delle libertà, ad esempio di domicilio, soggiorno e circolazione, è "... assolta anche se si procede con i tradizionali atti con forza di legge (decreto legge, decreto legislativo delegato)."

⁴⁵ B. Caravita, cit., p. vii,,

⁴⁶ M. Cavino, *Covid-19, Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo. Osservatorio emergenza Covid-19.Paper, 18 marzo 2020*, p.8, osserva che " l'adozione con decreto-legge avrebbe implicato il coinvolgimento per l'emanazione, del Presidente della Repubblica e quello del Parlamento, chiamato alla conversione in legge, quindi non per osservare "una mera esigenza di carattere formale, ma/ .../ in ossequio ai valori costituzionali sottesi alla corretta

Se, come è stato osservato⁴⁷, sono legittime le critiche che ritengono la base legale di questi interventi più adeguata alla introduzione di misure di contenimento e di restrizione su base locale (come inizialmente previsto) che non di ambito nazionale⁴⁸, non sono mancati rilievi espressi, anche con accenti fortemente critici, sulla idoneità del decreto-legge (che dovrebbe contenere norme di dettaglio e di immediata applicazione) a costituire una adeguata base legale ai vari Dpcm adottati⁴⁹. Peraltro, appare prevalente il consenso espresso sulla ammissibilità della limitazione dei diritti costituzionali con atto avente forza di legge (appunto il decreto-legge).

Quanto poi alle ricadute sul riparto costituzionale di competenze tra centro e periferia, in relazione a una materia, quella della salute, che rientra tra quelle a competenza “concorrente”, è stato osservato che sarebbe stata auspicabile una “maggiore collaborazione con i governi regionali⁵⁰. E’ stata poi oggetto di critiche l’avocazione di decisioni al centro rispetto alla ripartizione costituzionale di competenze tra centro e periferia, ma si è detto anche che “*l’accentramento delle decisioni non esclude, in via di principio, l’adozione concordata delle stesse*”⁵¹ e la cooperazione di tutti i livelli di governo interessati., coordinati dal centro. Dall’intreccio di disposizioni emerge “*un quadro normativo che, pur mirando all’accentramento, non è in grado di prescindere dagli interventi su base decentrata, in quanto maggiormente idonei a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà ed adeguatezza in un contesto del tutto nuovo e in continua evoluzione*”⁵².

Sui complessi problemi innescati dall’adozione dei primi otto Dpcm citati⁵³ sono state svolte riflessioni e espressi commenti, anche particolarmente critici sul rispetto delle prerogative parlamentari, nel dibattito tra addetti ai lavori e sulla stampa, pur nella diffusa consapevolezza e

applicazione del principio di legalità /... /e che giustificano la riserva di legge a protezione delle libertà costituzionali quale forma di manifestazione della volontà popolare” (cit, p.9).

⁴⁷ F.M. Storelli “*La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*” in *iusinitinere.it* 28 marzo 2020.

F. Filice e G.M. Locati “*Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*” “*In questione giustizia*” 27 marzo 2020

⁴⁸ Vedi anche “*Covid-19: il quadro dell’ordinamento di emergenza*” in *iusinitinere* marzo 28 2020.

⁴⁹Cfr. L.A. Mazzaroli” “*Riserva di legge’ e ‘principio di legalità ‘ in tempo di emergenza nazionale: Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio,conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70ss, 77Cost., per tacer d’altri.*”*federalismi.it. paper . Osservatorio emergenza Covid-19*

⁵⁰ Cfr. M. Mandato “*Il rapporto stato-regioni nella gestione del Covid-19*” *op. cit.*, che richiama un significativo scontro verificatosi tra Governo e Regione Lombardia a seguito della emanazione di un Dpcm il 22 marzo 2020 sulla sospensione delle attività produttive, preceduto da una ordinanza regionale restrittiva. Il saggio contiene anche una analisi quantitativa (dal 22 febbraio al 20 marzo)delle ordinanze regionali adottate.

⁵¹ Cfr: A. Ruggeri “*Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*”, in *Forum:*” *La gestione dell’emergenza sanitaria tra stato, regioni ed enti locali*”, *Diritti regionali. Riv. di diritto delle autonomie territoriali, n.1/2020* .L’autore sottolinea “*il carattere fatalmente recessivo, in situazioni di emergenza, del modello “garantista”, che dovrebbe, in condizioni di normalità, tutelare il ruolo delle regioni e che, nella dialettica tra Stato e regioni nelle fasi dell’emergenza - quando si debba pervenire a decisioni tempestive - spetterà al Governo l’adozione delle medesime, con assunzione della relativa responsabilità, che potrà essere fatta valere in sede politica, diffusa ed istituzionale.* (ib. p.374)

⁵² Cfr. G. Boggero “*Le more dell’adozione dei Dpcm sono “ghiotte” per le regioni .Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e regioni*” *Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n.1/2020*. L’autore sottolinea in relazione al d.l. n. 6 del 2020 che la competenza di regioni (ed enti locali)... corrisponde a una scelta potenzialmente vantaggiosa anche per lo stato; ... le ordinanze regionali sono in grado di anticipare e, quindi, di consentire la sperimentazione di misure di contenimento ...”; è da presumere in via induttiva “*che l’art.3,c.2 (del d.l. n.6) accetta una temporanea concorrenza di norme proprio sul presupposto che “dal basso possano provenire risposte più efficaci e tempestive rispetto alla gravità della situazione*”(ib. p.366-367).Si tratta di questioni su cui, come si vedrà, comunque le valutazioni non sono del tutto convergenti.

⁵³ Cui si aggiungeranno altri Dpcm adottati sotto la vigenza del nuovo decreto-legge n.19, ancora in corso di conversione.

comprensione della circostanza che il Governo si è trovato ad affrontare una emergenza senza precedenti nella storia della Repubblica.

Sin da subito viene stigmatizzato che questi provvedimenti non sono mai stati adottati in precedenza nell'ambito della sfera dei diritti fondamentali e che l'intervento su tale sfera giuridica costituzionalmente protetta è accettabile solo se accompagnata da un ragionevole bilanciamento tra i diritti compressi e la situazione di pericolo eccezionale che attraversa il Paese⁵⁴.

Viene osservato che lo strumento dei Dpcm non appare di per sé adeguato a costruire un vero e proprio diritto dell'emergenza, in quanto si tratta di fonti di rango secondario⁵⁵ (cioè non di livello legislativo), che “non perdono certo la loro natura di atti tipicamente amministrativi, solo perché hanno la loro fonte in un unico D.l. (decreto-legge) di portata tanto generale quanto “astratta”, per lo più utilizzata per funzioni di mero coordinamento. Il ricorso al decreto-legge appare uno strumento corretto, ma non può – viene osservato – istituire una delega in bianco alla normazione secondaria (cioè alla produzione non legislativa)⁵⁶.

I Dpcm sono stati configurati come provvedimenti “a maglie larghe”, dotati di una flessibilità rispetto alle esigenze del territorio e delle Regioni che hanno provveduto con ordinanze più restrittive (essendo la salute materia concorrente tra Stato e Regioni)⁵⁷.

Il ricorso ai Dpcm è stato poi rivendicato dal Ministro dei rapporti col Parlamento D'Incà⁵⁸, che ha ricordato l'esigenza di agire con estrema urgenza anche in coordinamento con le Regioni. Il tema dell'assicurare adeguati raccordi con le Regioni si riproporrà come centrale anche nella fase di uscita dal *lockdown* e di predisposizione delle strategie per la “ripartenza” nella cosiddetta “fase 2”.

Almeno fino all'adozione del successivo decreto-legge n. 19 del 25 marzo, “*l'urgenza di provvedere ha spostato l'asse dell'iniziativa dal Parlamento al Governo, che ha agito con diversi strumenti*”⁵⁹, offuscando per taluni il ruolo del Parlamento che, specie nelle prime fasi dell'emergenza, ha dovuto comunque assicurare adeguate misure di sicurezza ai propri componenti quando impegnati in sede.

Non può essere però sottaciuto che, con il mese di marzo, la gravità dell'epidemia raggiunge vette impensabili, tanto da richiedere aggiustamenti organizzativi, deliberati in sede di Conferenze dei Capigruppo delle Camere, per rendere possibile la convocazione delle Camere, chiamate, l'11 marzo, a votare, con maggioranze qualificate, la deliberazione sulla elevazione del livello di indebitamento, indispensabile per la copertura finanziaria delle prime misure di sostegno economico al Paese⁶⁰. In questa prima fase di ripresa dell'attività del Parlamento, che coincide con la

⁵⁴ C. Mirabelli, Il quotidiano del Sud del 13 marzo 2020

⁵⁵ Cfr: L. Mazzaroli, cit, p. 20: “ Il d.l.(decreto-legge), posta la sua natura, le sue caratteristiche e la ragione per la quale la Costituzione consente che esista, non è un atto fonte primario cui si possa dare esecuzione con un atto amministrativo, perché deve esso stesso dettare norme di immediata applicazione /.../posto che i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri non solo dettano norme di dettaglio, rispetto a norme di principio contenute nel d.l. n.6/2020 cit., ma, addirittura, a loro volta, demandano l'attuazione delle proprie norme a ulteriori atti amministrativi di autorità diverse”; cita il caso di una disposizione (art.4) del Dpcm 8 marzo 2020 , in cui si dispongono successive attività a carico del prefetto territorialmente competente.

⁵⁶ Ad es. ordinanze di tipo normativo, ma non legislativo

⁵⁷ Cfr .F . Clementi, Avvenire, del 24 marzo 2020

⁵⁸ Cfr. Il Foglio del 24.03.2020

⁵⁹ Cfr:L. Cuocolo, cit., p,29

⁶⁰ La Conferenza dei Capigruppo della Camera dei Deputati ha deciso all'unanimità che, alla seduta dell'11 marzo, partecipassero solo 350 deputati, scelti in modo da garantire, accanto al numero legale richiesto, la proporzionalità fra

imposizione del massimo delle misure di “distanziamento sociale”, si sviluppa un dibattito pubblico, non solo fra i giuristi, sulla possibilità di configurare modalità di “voto elettronico a distanza” per le deliberazioni parlamentari. La questione viene esaminata in relazione all’esigenza che le Camere procedano tempestivamente all’esame dei decreti-legge sull’emergenza presentati dal Governo: a tal fine alcuni studiosi avanzano anche l’ipotesi di istituire una commissione speciale *ad hoc* dotata di potere redigente, in deroga ai regolamenti parlamentari.⁶¹ La questione è stata comunque accantonata già “nelle fasi più gravi della crisi, nell’assunto che le assemblee delle Camere sono sempre pronte a riunirsi per assicurare senza soluzione di continuità l’esercizio delle proprie funzioni costituzionali”⁶². Anche il dibattito politico, nella seconda metà di marzo, si anima di toni polemici tra le forze politiche, in relazione all’esame del decreto legge n.18 (detto “Cura Italia”) e, come si vedrà più oltre, saranno necessari alcuni accorgimenti di tecnica legislativa (accorpamento di norme) per assicurare un iter di esame dei vari decreti-legge adottati, a partire da quelli in materia “sanitaria”.

5.Il quadro normativo dopo l'adozione del decreto- legge n. 19 del 25 marzo 2020

L’adozione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare la grave emergenza epidemiologica (A.C. 2447)⁶³ - presentato alla Camera dei deputati - rappresenta una significativa inversione di rotta: tale decreto non predispone direttamente misure di contenimento dei rischi sanitari ma, perdurando l’emergenza, definisce in modo più puntuale e conforme alle riserve di legge costituzionalmente previste, la base normativa e la cornice giuridica, delle misure di

i gruppi parlamentari, e ciò al fine di assicurare un certo “distanziamento” in Aula. Anche in Senato si fa ricorso a modalità di voto con la chiama per appello nominale con un intervallo di tempo concordato

⁶¹ Cfr. F. Clementi *“Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione* (18 marzo).federalismi.it, n.6./2020 e anche dello stesso autore *“Parlamento difeso con il voto a distanza”*. Sul voto a distanza si sviluppa un ampio dibattito sulla stampa, contestuale all’approfondimento in Parlamento sulla possibilità di prevedere di affidare l’esame, anche degli emendamenti, del decreto-legge. n.18”Cura Italia” a una Commissione speciale costituita in modo da rappresentare tutti i gruppi, prevedendo per la deliberazione finale il voto a distanza. La ipotesi non trova accoglimento nelle sedi parlamentari Per una ricostruzione della tematica cfr. A.Malaschini *“Procedure parlamentari e legislazione d’emergenza”*, Luiss School of Government, marzo 2020. Al riguardo cfr., tra gli altri, S. Cassese *“Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza”* il foglio del 17 marzo 2020; E. Patta e M. Rogari *“Voto a distanza: pressing Pd-Lega. L’ipotesi commissione speciale”*, sole 24ore del 18 marzo 2020 e A. La Mattina *“Niente tele-voto”.E’ già saltata la tregua per il virus”*, la Stampa del 19 marzo 2020

Cfr.⁶² R: Dickmann *“Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza”* federalismi.it. paper - 1 Aprile 2020, p:3, che richiama la costante apertura e vocazione del Parlamento come sede costituzionale propria del dibattito politico. Nella seconda metà di marzo sulla scia degli interventi che propugnano un voto a distanza, sulla stampa e tra le forze politiche si apre un dibattito pubblico, molto intenso sulla esigenza di un ruolo più incisivo del Parlamento, nelle forme consuete, con un appello delle forze di opposizione al Capo dello stato per una più intensa attività parlamentare.(Cfr”:*Appello per riaprire le Camere”*, Il Tempo del 22 marzo 2020). Le Presidenze di Assemblee convocano le giunte del Regolamento per un approfondimento sulle concrete modalità operative delle Camere e rivendicano anche il ruolo del Parlamento a presidio e garanzia dei principi democratici (Cfr; Intervista al Presidente della Camera Fico” La Repubblica, 18 marzo, 2020)

⁶³ Cfr.: Dossier legislativo n. 78 A.C. n 2447 <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2447>.

contenimento e di gestione dell'emergenza adottate, a partire da quelle direttamente disposte dal decreto-legge n. 6⁶⁴ del 23 febbraio 2020 e dalle ulteriori misure applicative⁶⁵.

Il decreto-legge n. 19, come espressamente dichiara la relazione illustrativa presentata alle Camere, intende "sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza" da ricondurre a livello di fonte di rango legislativo e anche introducendo "una più stretta applicazione del principio di tassatività" delle limitazioni di libertà rese necessarie dall'esigenza di contenere il rischio epidemico. L'articolo 1 definisce chiaramente "l'ambito e l'oggetto delle possibili misure di contenimento dell'epidemia, e contiene appunto l'elencazione dettagliata ed esaustiva delle varie misure, applicabili su parti del territorio nazionale o sulla sua totalità, con la previsione di una durata predeterminata degli interventi (non superiore a 30 giorni), reiterabili e modificabili, ma entro la cornice temporale del 31 luglio 2020, che costituisce il termine della durata dello stato di emergenza, già deliberato il 31 gennaio scorso, e che, in quanto richiamato dall'articolo 1 del decreto-legge, potrà essere prorogato solo con legge, quindi con il pieno coinvolgimento del Parlamento. " Il provvedimento si muove in conformità con la riserva di legge, prevista dalla Costituzione, per poter apportare limitazioni ad alcuni diritti di libertà – quali la libertà personale, di circolazione e di soggiorno, di riunione, la libertà di iniziativa economica privata, di cui rispettivamente agli articoli 13, 14, 16, 17 e 41 della Costituzione – giustificate da altri interessi costituzionali, quali nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'articolo 32 della Costituzione. Reca, quindi, una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure potenzialmente applicabili, per contrastare l'emergenza, nel cui ambito i singoli provvedimenti attuativi potranno discernere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci"⁶⁶. L'articolo 2 stabilisce le modalità di adozione delle misure citate mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, salva, nelle more dell'adozione dei Dpcm, la possibile adozione delle misure previste dall'articolo 1 con ordinanze contingibili e urgenti del Ministro della salute in casi di estrema necessità e urgenza.⁶⁷ E' prevista la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e la comunicazione alle Camere il giorno successivo alla loro pubblicazione. E' anche da notare che viene ora previsto, a livello legislativo, il parere del Comitato tecnico-scientifico operante presso il Dipartimento della protezione civile e istituito il 3 febbraio⁶⁸. Viene anche riproposta la disciplina del controllo preventivo (della Corte dei Conti).

E' poi da sottolineare che il decreto interviene anche sulla materia dei rapporti tra Governo e Assemblee parlamentari, con la previsione che il Presidente del Consiglio, o un ministro da lui delegato, riferisca ogni quindici giorni sulle misure adottate⁶⁹.

64 Presentato al Senato (A.S. 1741) recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13; www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52821.htm.

65 L'intreccio normativo e la torrenziale produzione normativa sono sintetizzati da un articolo di De Stefani, Del Bo e Fossati "Mille pagine di norme per la gestione dell'emergenza", in "Il Sole 24 ore", 5 aprile 2020.

66 Cfr. Res: XII Commissione Camera dei Deputati, Esame AC "447 di conversione in legge del decreto n. 19 del 25 marzo, del 2020. Relazione della relatrice on M. Lorefica, che sottolinea come le misure che possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria sono ispirate a "principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio. effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso

67 Dal link dell'ANCI, citato nella nota (4), è possibile ricavare un elenco aggiornato delle ordinanze adottate dal Ministro della salute per l'emergenza Covid-19.

68 Cfr. precedente nota (31).

69 In data 26 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha reso una informativa "Sulle iniziative del Governo per fronteggiare l'emergenza derivante dal diffondersi dell'epidemia da Covid-19", sulla quale si è svolto un dibattito.

L'articolo 3 regola i rapporti tra gli atti di cui all'articolo 2 (Dpcm e ordinanze ministeriali) da un lato e le ordinanze dei Presidenti delle Regioni, che possono introdurre misure ulteriormente restrittive tra quelle già indicate nell'elenco tassativo e solo nelle more (in attesa) dell'adozione dei predetti Dpcm e comunque con efficacia limitata sino a tale momento in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario e solo nelle attività di loro competenza⁷⁰; "i sindaci continuano a disporre del potere di adottare ordinanze con tangibili e urgenti motivazioni in ambito comunale, ma soltanto negli stessi limiti oggettivi indicati per le Regioni (e comunque adottati in forza di qualunque disposizione di legge previgente) e purché non contrastanti con le misure emergenziali decise dallo Stato"⁷¹. La finalità è quella di "rafforzare il potere di coordinamento nella gestione dell'emergenza rispetto a quanto già previsto nel precedente decreto n.6, ora contestualmente abrogato, conferendo un ruolo centrale ai Dpcm rispetto agli altri provvedimenti emergenziali, ma sempre in una cornice di leale collaborazione con gli esecutivi regionali."⁷²

L'articolo 4 reca anche l'apparato sanzionatorio sostituendo la previgente sanzione penale con nuove sanzioni amministrative (pecuniarie e interdittive) e, solo nei casi più gravi con la sanzione penale⁷³.

Di particolare interesse è l'articolo 5 che dispone l'abrogazione, ad eccezione di alcune specifiche disposizioni, del precedente decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, da poco convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 5 marzo 2020, che aveva dettato le prime norme per l'esercizio dei poteri di emergenza. Il comma 3 di tale articolo fa poi salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze (cioè sulla base dei Dpcm, delle ordinanze del Ministro della salute e dei Sindaci adottate in base al decreto-legge n.6). Si prevede altresì l'abrogazione di una disposizione (art. 35 del decreto-legge n. 13) - temporalmente intermedio tra il decreto-legge n. 6 e il n. 19 e ancora in corso di conversione in legge – volta a realizzare un coordinamento delle disposizioni in materia di ordinanze sindacali rispetto ai Dpcm.⁷⁴

Anche in data 21 aprile alla Camera dei Deputati si è svolta l'Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle recenti iniziative del Governo per fronteggiare l'emergenza da Covid-19...

⁷⁰ Senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza strategica.

⁷¹ Cfr. relazione di accompagnamento al ddl, di conversione del decreto-legge n.19 (AC 2447) Le ordinanze sindacali pertanto: possono essere emesse solo nelle more dell'adozione dei DPCM; hanno un'efficacia che si esaurisce con l'adozione di questi ultimi; devono far fronte a specifiche situazioni sopravvenute che prefigurino un aggravamento del rischio sanitario nel proprio territorio; sono tenute ad introdurre misure più restrittive di quelle già in essere; devono riguardare ambiti di propria competenza, senza poter incidere sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia. Cfr. http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/QR0091.htm?_1586936672552

⁷² L'articolo 2, c.2 prevede che i Dpcm possano essere adottati previo parere, ma non con carattere vincolante, dei presidenti delle regioni interessate, o, del presidente della Conferenza delle regioni e province autonome, se riguardino l'intero territorio nazionale.

⁷³ Cfr. F.Filice e G.M.Locati "Lo stato democratico di diritto alla prova del contagio", *Questione giustizia*, 27 marzo 2020, ove si affronta in modo approfondito il problema del rispetto coattivo delle misure emergenziali, inclusi i profili penali e amministrativi.

⁷⁴ Sotto il profilo della tecnica legislativa il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, in sede di parere su tale decreto, ricorda di avere già precedentemente raccomandato al Governo "di evitare l'abrogazione di una norma (in questo caso l'art. 35 del decreto legge n.9) di un decreto legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. E' da rilevare che in occasione della valutazione di tale tecnica legislativa il Comitato della legislazione della Camera ha ritenuto comunque di non ribadire tale raccomandazione" in considerazione della situazione di

Secondo le valutazioni contenute in un'analisi molto puntuale ed esaustiva dei provvedimenti adottati in materia di diritti e libertà costituzionali nonché delle regole dell'emergenza dettate con i due decreti esaminati, è *“da considerare con particolare favore l'adozione del nuovo decreto-legge n.19 del 25 marzo 2020”*⁷⁵. *Il nuovo testo non contiene più una clausola “in bianco””, ma solo un elenco (molto articolato) di misure restrittive che potranno essere adottate con Dpcm. La correzione di rotta appare maggiormente in linea con il principio di legalità”*⁷⁶; secondo tale interpretazione, si può ritenere che *“le esigenze di una gestione unitaria della fase emergenziale abbiano correttamente condotto lo Stato centrale ad attrarre a sé, in via sussidiaria, sia le funzioni amministrative, sia le funzioni legislative”, il che “trova conferma nel riconoscimento di uno spazio procedurale alle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione tra enti territoriali”*⁷⁷.

La correzione di rotta operata con l'adozione del decreto-legge n.19, *“dopo la drammatica e convulsa fase iniziale di diffusione dell'epidemia ... segna il primo tentativo di ordinare per quanto possibile la materia: si individua un percorso che, muovendo da un decreto-legge, individua il tipo di misure da adottare quanto al contenuto e lo strumento da utilizzare (che è quello del Dpcm o dell'ordinanza del Ministro della salute in caso di estrema urgenza), disciplina i rapporti con le Regioni e con le ordinanze sindacali / .../ e infine fissa il modo di interlocuzione tra Governo e Parlamento”*.⁷⁸ Il decreto legge citato e le ordinanze emanate per il lockdown rispondono, secondo tale analisi, a stringenti requisiti di necessità il primo, e a situazioni di emergenza le seconde, anche se viene altresì sottolineato che la lunga durata dello stato di emergenza, la sua diffusione su tutto il territorio nazionale, la stabilità delle misure, salvo inasprimenti, *“rafforzano la portata normativa delle ordinanze”*, come pure rileva la difficoltà di un controllo giurisdizionale, giacché tale situazione segna *“un netto distacco da tutte le esperienze che si sono finora vissute a proposito delle ordinanze libere”*⁷⁹.

Per una sintesi della posizione dell'Esecutivo, si può fare riferimento da ultimo alle dichiarazioni rese, in una informativa alle Camere, dal Presidente del Consiglio, che ha affermato *“che la pandemia ha costretto a misure di estrema urgenza adottate sempre nel rispetto dei principi di massima precauzione e di proporzionalità. In ogni più delicato passaggio/ha/ avuto la massima premura affinché fosse preservato il delicato, complesso equilibrio fra i molteplici valori coinvolti,*

effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana, nella quale Governo e Parlamento stanno operando” (Seduta del 31 marzo 2020)

⁷⁵ La Camera dei Deputati ha completato l'esame del decreto in prima lettura in sede referente in XII Commissione il 16 aprile, conferendo mandato favorevole alla relatrice per l'esame in Assemblea.

⁷⁶ L. Cuocolo *“I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana”*. federalismi.it-paper. Osservatorio emergenza Covid-19, p.14-15, à”. Una valutazione di segno opposto è stata recentemente espressa da S; Cassese *“La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al Governo non sono legittimi”*, che ritiene che il primo decreto (n.6) era *“illegittimo”*: non fissava un termine; non tipizzava i poteri, perché conteneva una elencazione esemplificativa, così consentendo l'adozione di atti innominati; non stabiliva le modalità di esercizio dei poteri”. Cfr. anche *“Evitare che la democrazia si indebolisca”* di M. Pera e A. Malaschini, Corriere della Sera del 31 marzo 2020

⁷⁷ Cfr: L. Cuocolo, op.cit in nota precedente, in cui si ricorda che, in base al decreto n. 6, i Dpcm erano adottati previo parere dei Presidenti delle Regioni o del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni, e che il nuovo decreto-legge n. 19 prevede, oltre a tale analogo coinvolgimento dei Presidenti di Regioni, anche che questi ultimi sono titolari anche di un potere di proposta per le misure restrittive.

⁷⁸ Cfr: F. Cintioli *“Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n.19 del 25 marzo 2020)”*, federalismi.it Osservatorio Emergenza Covid-19

⁷⁹ Cfr: Cintioli F., cit, p.10, ove si osserva in premessa che le ordinanze libere sono assistite da una serie di limiti e garanzie (motivazione, emanate dalla pubblica amministrazione titolare del potere, derogano solo alcune norme e rispettano il principio di proporzionalità); nel caso di specie viene ritenuta rilevante però la sostanziale assenza del controllo giurisdizionale, anche per le difficoltà operative e di accesso.

tutti, tutti di rango costituzionale e affinché fosse assicurato che i diversi organi costituzionali, ciascuno espressione di irrinunciabili garanzie, fossero coinvolti nella misura più ampia possibile, soprattutto a tutela del principio supremo di democraticità che informa di sé l'intero ordinamento giuridico"⁸⁰.

6. La gestione dell'emergenza dopo l'adozione del decreto-legge n.19.

Il perdurare della situazione di emergenza epidemica ancora in corso ha implicato che l'Esecutivo abbia proseguito con un cosiddetto "doppio binario" di provvedimenti di contrasto alla gravissima crisi del Covid-19⁸¹: da un lato altri due Dpcm, emanati secondo il nuovo perimetro di regole dettate dal decreto-legge n.19⁸²; dall'altro l'adozione di altri tre decreti legge (in materia di scuola, accesso al credito e di rinvio delle consultazioni elettorali)⁸³, che si sono aggiunti ai primi decreti adottati entro marzo⁸⁴.

Per comprendere le oggettive difficoltà in cui si sono trovate ad operare le istituzioni, si può considerare che l'ordinato *iter* di esame della catena di decreti-legge all'ordine del giorno delle Camere è stato fortemente condizionato dalla necessità di un "accorpamento" degli *iter* di esame, in funzione di una maggiore celerità procedurale: così dei decreti-legge "di marzo" in materia prevalentemente sanitaria ed emergenziale, solo il decreto-legge n.18 (cosiddetto "Cura Italia") è stato effettivamente preso in esame dalle Camere, mentre i contenuti normativi dei decreti-legge n. 9, n.11 e n.14 (di cui l'esame non è mai iniziato) sono confluiti nell'articolato del citato decreto n.18, che prevede anche l'abrogazione di tali citati decreti-legge⁸⁵. Quanto poi ai tentativi di attivare un confronto parlamentare su tale decreto, anche con le forze di opposizione, inizialmente attraverso anche una "cabina di regia" poi fallita⁸⁶, il rappresentante del Governo⁸⁷, ha espresso "*la ferma volontà di mantenere un dialogo con le opposizioni in occasione dell'esame dei provvedimenti di urgenza già adottati*". Di fatto, il Governo, nell'esame in Aula della Camera⁸⁸, ha comunque reiterato la apposizione della questione di fiducia sulla conversione del d.l. n.18, già posta nella prima lettura in Senato⁸⁹, il che ha comunque comportato una oggettiva semplificazione

⁸⁰ Cfr. Res. Sten. Seduta della Camera dei Deputati del 22 aprile 2020

⁸¹ Per un monitoraggio degli atti "Coronavirus", distinti anche per numero di atti dell'Istituzione proponente e in continuo aggiornamento (da ultimo al 23 aprile 2020) cfr https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_term=MailUp&utm_content=MailUp&utm_campaign=Newsletter

⁸² Dpcm 28 marzo 2020, di proroga dello stato di emergenza fino al 13 aprile, ora non più efficace, e il Dpcm del 10 aprile recante ulteriori disposizioni attuative, valide su tutto il territorio nazionale fino al

⁸³ Rispettivamente il decreto-legge nn. 22 e 23 dell'8 aprile 2020 e n. 26 del 20 aprile 2020.

⁸⁴ Sono i decreti elencati alla nota (8), di cui solo il n. 6 era stato convertito e poi ne è stata prevista l'abrogazione (della relativa legge di conversione).

⁸⁵ Cfr. anche parere del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati anche sul decreto n.19, citato. Il decreto è stato poi approvato definitivamente in data 23 aprile 2020.

⁸⁶ Cfr. a titolo esemplificativo "La cabina di regia è una farsa" di V. Macioce, "il giornale" del 6 aprile 2020.

⁸⁷ Cfr. intervento del Ministro D'Incà del 21 aprile 2020 in sede di esame dell'AC2463, di conversione del decreto legge n.18, presso la V Commissione della Camera dei Deputati.

⁸⁸ Cfr. seduta del 23 aprile 2020

⁸⁹ Cfr. Intervento del Presidente del Senato nella seduta del 9 aprile su A S 1766(di conversione del d.l. n.18), sul quale l'apposizione da parte del Governo della questione di fiducia ha comportato che la prevista votazione per appello nominale dal proprio posto sia stata organizzata "*con entrata nell'emiclo scaglionata a gruppi di cinquanta ogni 10 minuti secondo l'ordine alfabetico, come stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo*", il che ha evidentemente consentito anche di rispettare le esigenze di distanziamento.

delle procedure di voto anche in questo ramo del Parlamento, stante la votazione di un unico emendamento con effetti preclusivi sulla votazione di tutti gli altri emendamenti presentati al decreto⁹⁰Questo “spaccato” di procedura parlamentare è utile a dare il segno delle oggettive difficoltà con cui si confrontano le forze politiche in Parlamento per garantire la funzionalità delle istituzioni e delle motivazioni che hanno portato a non “abbandonare” la via dei Dpcm per la gestione delle misure di contenimento, regolati però in base al nuovo quadro legislativo dettato dal più volte richiamato d.l. n.19.⁹¹

La eccezionale gravità della epidemia con il suo carico impensabile di lutti, che ha colpito l’Italia in modo particolarmente severo, richiederà sicuramente una riflessione approfondita per valutare la risposta di tutte le istituzioni, di ogni livello di governo interessato, alla crisi pandemica. Sin d’ora si può ricordare che continua, sulle riviste specializzate il dibattito sul percorso intrapreso, e anche sugli organi di stampa sono frequenti gli interventi di studiosi e commentatori specializzati, a sostegno o di critica⁹². Gli eventi hanno anche impresso una accelerazione al dibattito dottrinario sugli istituti dell’emergenza e sulla opportunità di varare una normativa *ad hoc* per una regolamentazione degli stati di emergenza⁹³. Occorrerà valutare quanto verrà evidenziato dall’esperienza nella lotta al Covid-19, anche alla luce della trama dei rapporti, istituzionali e tra le forze politiche, che si sedimenteranno una volta che sarà superata la fase più acuta e impegnativa ancora in atto e dell’andamento che prenderà il dibattito pubblico su tematiche tanto “sensibili” attinenti ai rapporti tra lo Stato e i cittadini.

7. Il versante dei rapporti fra potere centrale e poteri regionali e locali.

Pur se il decreto-legge n. 19 ha corrisposto all’intento di varare una disciplina che mettesse ordine nei poteri di emergenza, il terreno che ha registrato il massimo della instabilità e incertezza dello stesso quadro operativo di riferimento è stato proprio quello dei rapporti fra potere centrale e poteri regionali, ridisegnato, sotto il profilo delle competenze, dalla legge n.3 del 2001, di riforma del

⁹⁰ Gli altri emendamenti presentati non vengono posti in votazione e sono dichiarati, a seconda del contenuto rispetto al testo in esame, preclusi o assorbiti nel maxi-emendamento del Governo.

⁹¹ La “catena” dei Dpcm è stata integrata dal Dpcm del 10 aprile 2020 (vigente fino al 13 aprile 2020) e dal Dpcm del 10 aprile 2020, le cui disposizioni sono efficaci fino al 3 maggio 2020 .

⁹² Senza avere alcun obiettivo di esaustività del dibattito ancora in corso, ma solo a mero titolo esemplificativo di diversi orientamenti cfr M. Villone, “*Le carte di Conte che il parlamento dovrebbe scoprire*”, il manifesto del 23 aprile e G. Tesauro, “*Le limitazioni alle libertà nel solco della Carta*”, “il Mattino” del 23 aprile 2020.

⁹³ Cfr in particolare : F. Clementi “*Il lascito della gestione dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili*” AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti, fasc. 3/2020. Tale autore richiama come, al di là del ricorso alla decretazione d’urgenza, “*sono emersi prepotentemente poteri straordinari di tipo amministrativo in capo al Governo, ai Presidenti di Regione e pure ai sindaci innanzitutto in ragione della legge che ha istituito il Servizio Nazionale della Protezione civile e poi anche, per l’emergenza del Coronavirus, dei poteri previsti dalla legge n. 833 sul SSN* . Richiama anche come, secondo la gerarchia delle fonti, nella superiorità riconosciuta al decreto-legge vi è la garanzia suprema di un atto che passa nelle mani del Capo dello Stato e del Parlamento per la conversione in legge, circuito al quale sono estranei i Dpcm. Cfr. S. Ceccanti “*Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*”, che in particolare propone di diversificare gli stati di emergenza (Per quelli più gravi, da certificare in Parlamento a maggioranza, ipotizza una commissione bicamerale unica con poteri legislativi, composta in modo proporzionale con la presenza di tutti i gruppi, che potrebbe operare anche in videoconferenza. Con una diversificazione di poteri di tale nuovo organo in base alla gravità della situazione, ferma restando una conferma del Parlamento al termine del periodo di emergenza) in, Biodiritto, in corso di pubblicazione e reperibile *on line*. Cfr. A. D’Aloia “*Costituzione ed emergenza. L’esperienza del coronavirus*” Biodiritto in Biolaw Journal, 2/2020. E V. Baldini, “*Emergenza costituzionale e Costituzione dell’emergenza. Brevi riflessioni(e parziali) di teoria del diritto*” Dirittifondamentali, fas.1/2020.

Titolo V⁹⁴. Il disegno operativo dei poteri di emergenza da parte del Governo ha portato alla costruzione di una strategia normativa a maglie molto larghe, che da un lato ha favorito un protagonismo di alcuni presidenti di Regione, dall'altro ha modellato *“un sistema comunque accentrato ... rappresentato dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19....; nonostante che un certo grado di equi-ordinazione tra Regioni e Stato sia uno dei cardini che qualifica proprio il titolo V, ne è uscito fuori un coordinamento debole da parte dello Stato verso le Regioni”*⁹⁵, con esiti di poca chiarezza in ordine alle limitazioni dei diritti e delle libertà di cui si è chiesto il rispetto da parte dei cittadini. Anche i meccanismi di consultazione tra i vari livelli di governo hanno registrato difficoltà operative e, sotto il peso dell'emergenza, si è ricorso a sedi informali di coordinamento⁹⁶, senza però che sia stato possibile disinnescare le polemiche che hanno visto protagonisti alcuni Presidenti di Regioni, anche con esponenti del Governo⁹⁷, e anche delle Regioni tra loro, con un elevato tasso di conflittualità delle relazioni istituzionali ai vari livelli, ben lontano dal canone di *“leale collaborazione”*, sempre invocato⁹⁸. Il tempo sembra maturo per un approfondimento del tema delle autonomie, su cui pende la richiesta di autonomia differenziata avanzata proprio da alcune delle regioni più colpite dal virus (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna⁹⁹). In una visione più complessiva, viene da varie parti invocata la elaborazione di una legge organica per le situazioni di grave emergenza, per una migliore definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, e per l'introduzione del potere di supremazia dello Stato¹⁰⁰. Solo quando la fase più acuta dell'emergenza sarà auspicabilmente superata, sarà possibile avviare una riflessione su tali temi.

8. Alcuni problemi aperti.

Se si vogliono chiudere queste osservazioni limitando l'orizzonte temporale all'analisi della prima fase dell'emergenza, va sottolineato che l'intreccio di competenze appena descritto si è ulteriormente complicato dalla entrata in campo di figure operative e di consulenza, cui il Governo ha fatto ricorso sia per rispondere a esigenze operative sia per un coinvolgimento, nella riflessione sull'avvio della cosiddetta *“fase due”*, di competenze estranee alla pubblica amministrazione. In

⁹⁴ Cfr. precedente nota (13). La materia era stata anche oggetto di ridisegno nel referendum costituzionale del 2016, che intendeva inserire la tutela dell'interesse nazionale, termine scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001, attraverso la cosiddetta *“clausola di supremazia”*, per consentire l'intervento dello Stato in materie regionali quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale. Cfr. Camera dei Deputati. Servizio Studi, XVII Legislatura marzo 2015 *“Il riparto di competenza legislativa nel nuovo titolo V”*. Anche sulla stampa si è aperto un dibattito sulle possibili direttrici di una riforma del Titolo V della Costituzione.

⁹⁵ Cfr. F. Clementi *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, cit., p. 9

⁹⁶ Si è segnalata una certa difficoltà di collocare il ruolo del Presidente della Conferenza dei Presidenti di Regione, che presuppone la possibilità che il regionalismo sia in grado di esprimere effettivamente delle istanze unitarie (Cfr. F. Cintoli, cit. pag. 12) Si è anche percorsa la strada di una cabina di regia con Presidenti di regione ed i sindaci, annunciata il 15 aprile (Cfr. il Messaggero del 15 aprile 2020). Cfr. anche *“Cabina di regia per imbrigliare i governatori”* di A. Gentili, il Messaggero del 17 aprile 2020

⁹⁷ Cfr. A. Cuzzocrea *“Il Governo. Boccia contro Fontana: nessuna risposta sulla situazione nelle residenze assistite”*, La Repubblica del 7 aprile 2020 e *“Basta fughe in avanti, sono gesti irresponsabili contro i sacrifici di tutti”* Intervista a F. Boccia, la Stampa del 17 aprile

⁹⁸ Cfr. P. Bianchi *“Un Paese che non conosce la leale collaborazione. Ecco perché l'autonomia non può funzionare”* Il quotidiano del Sud, del 3 aprile 2020

⁹⁹ Lo scenario è destinato a complicarsi con la recente presa di posizione della Regione Friuli Venezia Giulia che rivendica il diritto a non erogare al bilancio statale contributi annuali straordinari a carico del bilancio regionale, previsti dal 2011 (Cfr. Libero del 21 aprile 2020)

¹⁰⁰ C. Mirabelli *“Stato-Regioni, dopo la crisi possibile riforma istituzionale”*, Il Quotidiano del Sud, del 31 marzo 2020, una posizione non condivisa da V. Onida *“Le competenze di Stato e Regioni. Perché le clausole di supremazia non servono”*, Sole 24 ore del 27 marzo.

primo luogo è stato nominato un Commissario straordinario¹⁰¹, poi, con Dpcm del 10 aprile 2020, è stato istituito un Comitato di esperti nel campo economico e sociale¹⁰².

Questa analisi si chiude per ora all'atto della pubblicazione del nuovo Dpcm del 26 aprile¹⁰³ che disegna il quadro della "ripartenza" nella cosiddetta "fase due", che segnerà il cammino del periodo successivo, su cui andrà prestata particolare attenzione per la comprensione dei meccanismi normativi e operativi che verranno messi in campo. Ma si può sin d'ora affermare che uno dei temi che sarà meritevole di particolare attenzione è il preventivato ricorso ad una *App* per il *contact tracing*,¹⁰⁴ (cioè tracciatura dei contatti di prossimità digitale per aiutare a "identificare individui potenzialmente infetti") selezionata dalla *task-force* insediata dal Ministro dell'innovazione, dispositivo che è già stato "contrattualizzato", con contratto di concessione gratuita e di appalto di servizio gratuito dal Commissario straordinario il 16 aprile¹⁰⁵. Su tale decisione si è subito sviluppato un dibattito in ordine alla trasparenza dell'*iter* decisionale e sull'esigenza di assicurare un'adeguata informazione ai cittadini, ragioni per i quali è stato invocato un confronto in sede parlamentare¹⁰⁶

L'orizzonte temporale di questa analisi non consente ora di approfondire adeguatamente tematiche di grande rilievo, su cui è auspicabile che si possa instaurare una riflessione pubblica che oltrepassi la cerchia degli addetti ai lavori e le stesse forze politiche per raggiungere strati ampi di cittadinanza, su cui le scelte di oggi, se non sufficientemente meditate e anche condivise, sono destinate a ripercuotersi inevitabilmente.

29 aprile 2020

Per osservazioni e precisazioni: laboratoriocarteinregola@gmail.com

¹⁰¹ Ordinanza n.10/2020 del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19, nella persona del Dott. Arcuri http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/CSCovid19_Ord_10-2020_txt.pdf

¹⁰² Dpcm del 10 aprile Istituzione di un Comitato di esperti nel campo economico e sociale, <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/-/content-view/view/1249661> il cosiddetto Comitato Colao si è aggiunto a molte altre *task-force*, tra cui quella nominata dal Ministro dell'innovazione Pisano.

¹⁰³ Tenuto conto della rilevanza del provvedimento, per una analisi delle disposizioni cfr. testo pubblicato su G.U.: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg>

¹⁰⁴ App "Immuni", per l'individuazione degli individui potenzialmente infetti attraverso il sistema sviluppato dalla società *Bending Spoons S.p.a.*. Cfr. link di seguito riportato all' Allegato n. 10 del nuovo Dpcm del 26 aprile, in cui sono mostrati i diagrammi di flusso relativi ai principi per il monitoraggio del rischio sanitario: https://www.lavoripubblici.it/documenti2020/lvpb2/Allegato_10_dpcm_26_04_2020.pdf

¹⁰⁵ Cfr. Ordinanza n. 10/2020 del Commissario straordinario, citato alla nota 88. Nell'ordinanza si precisa che la tracciatura di contatti è una delle azioni di sanità pubblica utilizzate per la prevenzione e il contenimento della diffusione di molte malattie infettive e che l'uso della tecnologia in ambito di *contact tracing* appare in grado di dare un contributo rilevante per un tracciamento di prossimità molto più efficiente e rapido di quello tradizionale; la tracciatura di contatti di prossimità prima che emergano sintomi, se condotta in modo sufficientemente rapido, può impedire la trasmissione successiva dei casi secondari, trattandosi di un tracciamento molto più efficiente e rapido di quello tradizionale.

¹⁰⁶ Cfr. intervista a G. Azzariti "Misure eccezionali che vanno discusse in aula alle Camere", il fatto quotidiano del 21 aprile 2020, il quale evidenzia come appare opportuno che, in relazione al tracciamento, "la condizione necessaria è che se ne occupi l'organo di rappresentanza popolare, sede idonea ad affrontare le tematiche inerenti al server che processa i dati, alla garanzia dell'anonimato, al carattere volontario dell'adesione, posto che tutte le decisioni che limitano le libertà individuali debbono anche essere circoscritte da un punto di vista temporale. Secondo notizie di stampa anche il Copasir, Comitato parlamentare di controllo sui servizi di sicurezza, ha manifestato interesse per la vicenda (Cfr. F. Martini "Servizi in allarme: da Immuni alla Borsa, le tante piste che portano alla Cina") la Stampa del 28 aprile 2020.