

La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*

di Michele Belletti – Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

ABSTRACT: In this Paper, the Author, after having underlined the lack of any preventive intervention by the European Union, the Government and the Regions, remarks how the covid emergency has produced a strong stress in the system of legal sources. The main criterion that governs this system is the hierarchical one, according to which fundamental rights can be limited only by primary sources. On the occasion of this health crisis, we are instead witnessing the adoption by the Prime Minister of a plurality of decrees that affect basic fundamental freedoms and find an uncertain foundation in primary acts. Thus, this article intends to emphasize that for any incision on fundamental rights it is essential to respect the forms required by the Constitution.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I riflessi della crisi sanitaria ed economica sul diritto interno. L’assenza di qualsiasi intervento preventivo e l’originaria sottovalutazione del rischio epidemico. – 3. La confusione nel sistema delle fonti. – 3.1. La lunga serie di decreti adottati a livello nazionale sulla base del d.l. n. 6 del 2020 e l’ancor più lunga serie di dubbi interpretativi. – 4. I seri dubbi di legittimità costituzionale dell’impianto discendente dal d.l. n. 6 del 2020 e il tentativo di rimediare con il d.l. n. 19 del 2020. Ovvero, quali forme per limitare diritti costituzionalmente garantiti? – 4.1. I contenuti (e i limiti della disciplina in sanatoria) del decreto-

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell’ambito del forum sull’emergenza CoViD-19.

legge n. 19 del 2020. – 5. Alcune conclusioni sui procedimenti normativi straordinari per fare fronte ad un'emergenza oramai "ordinaria". – 5.1. Una postilla sul ruolo delle Regioni.

1. Considerazioni introduttive

Sono innumerevoli le problematiche giuridiche che sta ponendo la drammatica vicenda dell'esplosione del contagio per c.d. Coronavirus (Covid-19) in Italia e in Europa, per non parlare di quelle sociologiche e umane, sulle quali non è certo possibile qui soffermarci. Data la drammaticità e complessità della situazione, non si intende qui certamente sindacare il merito delle scelte operate dal Governo, bensì porre l'attenzione sull'impatto prodotto dall'emergenza sui diversi livelli di governo, con particolare riguardo al sostanziale stravolgimento del sistema delle fonti e alle irragionevolezza riscontrabili nella gestione della crisi.

Per quanto attiene al merito delle misure assunte è infatti diffusa tra i costituzionalisti l'impostazione secondo la quale la tutela del bene primario vita e della salute della collettività, per il tramite della tenuta del sistema sanitario, sia prevalente rispetto ai diritti che vengono temporaneamente e proporzionalmente sacrificati¹, ancorché non manchi chi efficacemente pone in luce le ambiguità del principio di precauzione posto a fondamento delle odierne scelte limitative dei diritti costituzionali, rilevando che "le limitazioni delle nostre libertà e quindi le scelte su come gestire i rischi dovranno essere collocate all'interno di un processo decisionale in cui sia istituzionalizzato e ben visibile il ruolo degli scienziati e degli esperti"². Non foss'altro che numerosi esperti e la stessa Organizzazione mondiale della sanità dubitano fortemente che il c.d. *lockdown* sia uno strumento efficace per sconfiggere definitivamente la pandemia, preferendo soluzioni mirate come un ampio ricorso all'uso dei tamponi, ricostruendo i percorsi dell'infezione,

¹ In questo senso, cfr., B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, che pone a raffronto la salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", di cui all'art. 32 Cost., con "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", di cui all'art. 2 Cost.; G. ZAGREBELSKY, *Giusti i divieti se tutelano il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2020, p. 7; R. TONIATTI, *Lesi i diritti costituzionali. Problema enorme ma non da affrontare ora*, in *l'Adige.it*; M. LUCIANI, *La necessità del Parlamento in un momento di libertà compresse*, in *Il Foglio*, 23 marzo, il quale pone l'attenzione sulla necessità di garantire il coinvolgimento del Parlamento.

² Cfr., G. PITRUZZELLA, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2020.

intervenendo con quarantene mirate e non generalizzate, secondo il c.d. “modello Corea”, o guardando a casa nostra al modello Veneto, riferito in particolare al Comune di Vò Euganeo. A ciò aggiungasi che al criterio di proporzionalità, più volte evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo diversi esperti si deve fare ricorso secondo modalità opposte a quelle odierne, ovvero, chiudendo immediatamente tutte le attività nella fase iniziale del contagio per contenerlo efficacemente, procedendo poi a progressive riaperture e non già a progressive chiusure in ragione della progressione del contagio.

L’auspicio è che questa fase di *lockdown* consenta una significativa riduzione dei contagi e che successivamente si proceda con la strategia dei tamponi per evitare che dai rimanenti positivi possa scaturire una nuova esplosione del contagio.

Ciò premesso, volendo qui focalizzare l’attenzione su alcuni profili giuridici, viene da rilevare che la pandemia in corso rischia di produrre, per quanto attiene l’Italia, oltre alle numerose, troppe, vittime umane, tre vittime autorevoli del nostro assetto ordinamentale, ovvero, il sistema delle fonti, il sistema delle autonomie regionali e dunque la stessa concezione di Stato di diritto.

2. I riflessi della crisi sanitaria ed economica sul diritto interno. L’assenza di qualsiasi intervento preventivo e l’originaria sottovalutazione del rischio epidemico

A tutti i livelli istituzionali, europeo, statale, regionale si è evidenziata la totale assenza di un qualsiasi intervento preventivo e di una qualsiasi presa di cognizione preventiva delle problematiche da tempo evidenziate dall’OMS del rischio di sempre nuove e virulente pandemie, dovute al rapporto di stretta contiguità tra esseri umani e animali in talune parti del mondo, all’intensa globalizzazione, che consente di ridurre le distanze tra continenti e allo sfruttamento eccessivo e indiscriminato delle risorse naturali.

A titolo di riflessione preliminare non ci si può non chiedere per quale ragione il nostro sia stato uno dei Paesi più duramente colpiti dalla pandemia, sia in termini di contagi, sia in termini di vittime.

Sicuramente non ha giovato alla compiuta cognizione della dimensione del dramma che si sarebbe concretizzato la costante e radicale contrapposizione nel nostro Paese tra due opposte visioni, che si alimentano a vicenda, determinando l’una la crescita esponenziale dell’altra. Visioni

che impediscono di avere una cognizione equilibrata di qualsiasi questione e che dunque sollecitano soluzioni parimenti squilibrate, tendendo a radicalizzare, su opposti versanti, il dibattito politico e dunque le opzioni normative.

Il terreno prediletto di scontro di queste due opposte e radicali impostazioni è notoriamente il “governo” dei flussi migratori, che registra una contrapposizione tra il “tutti dentro” e il “tutti fuori”, impedendo, da un lato, di vedere che vi sono situazioni di reale e drammatica violazione dei più elementari diritti umani, che esigono risposte, mentre, dall’altro lato, impedendo di vedere le drammatiche opacità di quei flussi, gestiti da organizzazioni criminali, e le condizioni di sfruttamento delle quali gli immigrati diventano spesso vittime quando sbarcano in Europa.

Purtroppo, queste due logiche si sono contrapposte in Italia già dal primo momento in cui il Coronavirus si è affacciato in Cina, polarizzando il dibattito mediatico e politico, impedendo così di focalizzare l’attenzione sul fatto che una parte rilevante di questo Paese intratteneva costanti rapporti commerciali con la Cina, per la precisione, proprio quella parte dell’Italia fortemente industrializzata del nord e nord-est, ove il Covid-19 si è affacciato per la prima volta.

Ciò ha impedito di riflettere su una semplice mappatura degli spostamenti di manager o imprenditori, di ritorno o in transito dalle zone investite dal virus. Questa situazione veniva aggravata dalla interdizione dei voli diretti dalla Cina, disposta dal Ministro della Salute con Ordinanza del 30 gennaio 2020, che in precedenza aveva disposto, con Ordinanza del 25 gennaio 2020, che tutti i passeggeri che fossero sbarcati da Paesi comprendenti aree in cui si era verificata una trasmissione autoctona di Coronavirus fossero tenuti al rispetto delle misure di sorveglianza sanitaria in atto e di quelle ulteriori adottate dai competenti uffici del Ministero della salute. Il che ha impedito qualsiasi monitoraggio degli spostamenti che avvenivano tramite voli che facevano scalo in altre città d’Europa, attraverso i quali pare sia entrato il virus in Italia, passando per la Germania.

A ciò si aggiunga una purtroppo diffusa cognizione in Italia della scarsa importanza delle vaccinazioni, come concretizzazione della svalutazione della competenza scientifica, del livellamento delle conoscenze verso il basso e della valorizzazione delle conoscenze empiriche. Ciò che ha impedito di dare il giusto peso alle grida di allarme lanciate da scienziati e virologi, in un contesto ove la bassa percentuale di vaccinati contro l’influenza stagionale ha impedito di

riconoscere i primi casi di Coronavirus e di distinguerli da semplici complicanze di uno stato influenzale³.

In sostanza, questa drammatica vicenda ha inequivocabilmente incrinato il legame fiduciario che deve intercorrere tra cittadino e istituzioni, poiché, alla luce di quanto evidenziato, nessuno strumento preventivo efficace è stato predisposto a livello nazionale e/o sovranazionale per prevenire la diffusione del virus. Basterà infatti ricordare che il c.d. “paziente 1” di Codogno è stato scoperto solo perché il medico anestesista di turno ha violato il “protocollo ministeriale”, che non gli consentiva di intervenire con un tampone laddove non fosse riscontrabile un chiaro contatto diretto o indiretto con uno dei Paesi con un focolaio autoctono⁴. Infatti, di fronte a minacce sanitarie nuove, contro le quali non esistono cure ufficiali, non ci sono vaccini e non esiste un’immunità di gregge, l’unica risposta efficace è la prevenzione. Attività, questa, che avrebbe dovuto preferibilmente svolgersi a livello sovranazionale, in ipotesi, a livello europeo⁵, con uno stretto coordinamento tra i Paesi e all’interno dei Paesi con le rispettive articolazioni territoriali.

La sottovalutazione della situazione pare emergere da subito, dalla semplice adozione da parte del Governo della Delibera del Consiglio dei Ministri, 31 gennaio 2020, recante *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, tenuto conto, come si legge in premessa, che la situazione di emergenza, “per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari”, a fronte della sussistenza dei presupposti di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, per la dichiarazione dello stato di emergenza.

Il fatto che questa emergenza venisse trattata – sia consentito – come un’emergenza “ordinaria” e non già drammaticamente straordinaria ed eccezionale, se non unica, che avrebbe imposto ben altre

³ Sono note le tormentate vicende dell’approvazione e dell’attuazione della nuova disciplina sulle vaccinazioni obbligatorie in Italia, ovvero, del Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito con modificazioni dalla Legge 31 luglio 2017, n. 119. Su tale disciplina si è pronunciata la Corte costituzionale, con sentenza n. 5 del 2018, a seguito di impugnazione da parte della Regione Veneto. Cfr., inoltre, la sentenza n. 186 del 2019, con la quale è stata dichiarata parzialmente incostituzionale la legge della Regione Molise in materia di vaccinazioni per i minori, laddove poneva per un verso discipline più rigorose, per un altro più permissive rispetto alla normativa nazionale.

⁴ Il che fa sorgere il dubbio che quello non fosse nemmeno il “paziente 1”, ma che ce ne fossero già diversi, soprattutto nelle aree del nord, ove gli ospedali denunciavano da tempo delle strane polmoniti, peraltro in un inverno nemmeno particolarmente rigido.

⁵ Cfr., la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio*, COM(2015) 617 del 7/12/2015, sull’attuazione della decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero che abroga la decisione n. 2119/98/CE, ove si legge che i meccanismi e le strutture istituiti hanno funzionato adeguatamente durante l’epidemia di Ebola e la sindrome respiratoria mediorientale causata da coronavirus.

tipologie di interventi, come poco dopo chiaramente emerso, si desumeva dalla circostanza che la citata delibera si limitava ad attivare il potere d'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile, ancorché "in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico", provvedendo ad un esiguo stanziamento a valere sul fondo per le emergenze nazionali, "nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento in rassegna". Frase questa che conferma la non chiara cognizione della drammaticità degli eventi che si sarebbero verificati e della totale impreparazione del nostro sistema sanitario, sfornito peraltro dei noti dispositivi di protezione individuale.

Vale la pena ricordare che, con ogni probabilità, in quella fase vi era la diffusa, ancorché errata, percezione di aver "scampato" ogni pericolo, essendosi manifestato sul territorio nazionale l'unico caso di contagio dei due coniugi, turisti cinesi, immediatamente ricoverati ed efficacemente assistiti allo Spallanzani di Roma, oltre ai casi di cittadini italiani riportati in patria e messi in quarantena.

È solo con il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, intervenuto dopo quello che era apparso essere il primo caso di Coronavirus in Italia, il presunto "paziente 1" di Codogno, che si inaugura una modalità del tutto inedita per affrontare questa emergenza nazionale.

L'art. 1, al 1° comma, dispone che "le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica", enucleando poi in maniera non tassativa al 2° comma le misure che possono essere adottate. Il difetto di tassatività e la generica tipizzazione di quelle misure si evince non solo dal dato testuale del detto 2° comma, ma anche dal fatto che l'art. 2 dispone 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 dai casi di cui all'articolo 1, comma 1".

L'art. 3 indica infine le (nuove) modalità di adozione delle citate misure, ovvero, "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".

L'art. 3, al comma 2, torna, seppur con effetti temporalmente limitati, al regime ordinario di gestione delle emergenze, posto che nelle more dell'adozione dei detti Dpcm e in casi di estrema

necessità e urgenza possono essere adottate misure ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 da parte delle autorità locali, precisando poi al successivo comma 3 che “sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833”.

3. La confusione nel sistema delle fonti

Basta una rapida lettura delle norme citate del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, ovvero di quell'impianto che avrebbe dovuto costituire il fondamento giuridico di tutte le normative che sarebbero state adottate per far fronte all'emergenza, per rendersi conto della confusione e dell'approssimazione di quel medesimo impianto, che evidenzia una chiara sottovalutazione del problema sanitario di fondo. In sostanza, dopo avere richiamato con la primigenia dichiarazione dello stato di emergenza la disciplina di cui al c.d. “Codice della protezione civile”, questo decreto legge vi deroga, salvo richiamarla “nelle more” dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; fa salve le ordinanze già adottate dal Ministro della salute – evidentemente originariamente prive di base legale – definisce un procedimento di adozione dei provvedimenti, ma soprattutto, stabilisce una casistica evidentemente non tassativa per l'adozione di quei provvedimenti limitativi di libertà costituzionalmente garantite, con conseguente insorgenza di non poche perplessità in ordine al rispetto delle riserve di legge poste dal Costituente a salvaguardia di quelle medesime libertà⁶, lasciando, infine, margini di intervento alle autorità locali e regionali, senza circoscriverne la portata.

Il dubbio in ordine al mancato rispetto delle riserve di legge costituzionalmente imposte diviene ancor più grave se si pensa che, ai sensi del 4° comma dell'art. 3, del d.l. 6 del 2020, la violazione delle misure di contenimento di cui al medesimo decreto -legge viene sanzionata penalmente, ai sensi dell'art. 650 del Codice penale. Tant'è che, una volta percepita la sproporzione della sanzione irrogata, con il successivo decreto-legge n. 19 del 2020 (sul quale ci si soffermerà più avanti), le

⁶ Cfr., al riguardo, A. D'ANDREA, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2020, il quale dubita che la disciplina primaria posta a base dei Dpcm abbia davvero soddisfatto il requisito della riserva di legge. Cfr., anche ID., *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *Questione Giustizia*, 20 aprile 2020.

sanzioni penali verranno rimodulate in sanzioni amministrative, peraltro nel rispetto delle esigenze di un diritto penale “minimo”, che dovrebbero connotare un qualsiasi sistema democratico/pluralista.

Questo impianto normativo “legittima” – si badi bene che in questa fase non si usa l’espressione “fonda” o ne costituisce “base legale” – un’adozione alluvionale⁷, talvolta contraddittoria, irragionevole e mai coordinata, di numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze e decreti del Ministro della Salute, ordinanze e decreti delle autorità regionali e locali, queste ultime, in particolare, dal dubbio fondamento giuridico⁸.

L’impressione che si avverte, soprattutto nelle fasi acute dell’emergenza, è quella di un intervenire rapsodico, caotico, irrazionale, solo apparentemente dettato dai criteri della proporzionalità, progressività, ragionevolezza e temporaneità, efficacemente e plasticamente rappresentato dal compulsivo e irragionevole susseguirsi di sempre nuovi modelli di autocertificazione, quale concretizzazione di una burocrazia pervasiva, che vessa il cittadino anche di fronte alle emergenze.

3.1. La lunga serie di decreti adottati a livello nazionale sulla base del d.l. n. 6 del 2020 e l’ancor più lunga serie di dubbi interpretativi

Per citare soltanto alcune delle misure nazionali, si segnala il Dpcm del 1° marzo 2020⁹, con il quale vengono stabilite le “zone rosse” per i Comuni ove – presumibilmente – il contagio da Covid-

⁷ Sul punto, cfr., A. CELOTTO, *Ordinanze, decreti e circolari. Celotto dà i numeri sul coronavirus, in formiche – Analisi commenti e scenari*, 8 aprile 2020, il quale, ai primi giorni di aprile, conta 19 provvedimenti governativi (Dpcm, decreti-legge, delibere, protocolli), 48 ordinanze e decreti del Capo della protezione civile, 2 ordinanze del Commissario straordinario, 57 provvedimenti del Ministero della Salute, 105 di altri Ministeri, 339 provvedimenti regionali, oltre a migliaia di provvedimenti locali; ne stima, per la precisione circa 40 mila.

⁸ Il quadro normativo è minuziosamente ed efficacemente ricostruito da I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020; cfr., anche, A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti Regionali*, n. 1 del 2020, 4 aprile 2020, pp. 517 ss.; C. DRIGO – A. MORELLI, *Dossier – L’emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, in *Diritti Regionali*, 26 marzo 2020.

⁹ Cfr., a commento di questo Dpcm, C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020, che, non condivisibilmente assume l’occasione per evidenziare la coincidenza della c.d. “zona gialla” con il territorio delle tre Regioni che hanno chiesto l’attivazione del regionalismo differenziato, cogliendo da ciò ulteriori argomenti contro quella devoluzione di competenze. Invero, nelle

19 era partito, con forti limitazioni, soprattutto di entrata e uscita da quei medesimi Comuni. Per altre aree, per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna viene disposta la c.d. “zona gialla”, che si concretizzava soprattutto nella sospensione dei servizi educativi, delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università, nonché di molteplici attività che comportano rischi di assembramenti, ovvero, una serie di misure ancora non particolarmente incisive.

Pochi giorni dopo, il 4 marzo, viene adottato un altro Dpcm, che sostanzialmente estende a tutto il territorio nazionale il regime di cui alla precedente “zona gialla”, ma, piuttosto che fornire al cittadino un quadro completo e organico di ciò che è vietato e di ciò che è consentito, non fa altro che rendere praticamente indecifrabile l’impianto dei divieti. Le disposizioni finali, di cui all’art. 4, dispongono che le relative prescrizioni sono efficaci fino al 3 aprile, salve diverse disposizioni contenute nelle singole misure.

Il difficile, però, arriva dopo, posto che il 2° comma dispone che dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessano di avere efficacia gli articoli 3 e 4 del precedente decreto del 1° marzo 2020. Restano ferme invece (3° comma) le misure previste dagli articoli 1 e 2 dello stesso decreto, ma, nei territori di cui agli allegati 1, 2 e 3 di quel decreto, le misure di cui al decreto del 4 marzo, ove più restrittive, si applicano comunque cumulativamente con ogni altra misura prevista dai predetti articoli 1 e 2.

Pare abbastanza evidente che questa disposizione, incomprensibile per un giurista, possa essere addirittura illeggibile per “l’uomo della strada”, il quale, tuttavia, dalla mancata osservanza dei divieti ivi sanciti, subirebbe comunque l’irrogazione di una sanzione penale.

Successivamente viene adottato un nuovo Dpcm, il giorno 8 marzo 2020, con il quale viene disposta la c.d. “zona arancione”, con forti limitazioni in entrata e uscita, per la Regione Lombardia e per le Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell’Emilia, Rimini, Pesaro-Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia (art. 1). All’art. 2 vengono disposte misure più rigorose a valere sull’intero territorio nazionale, quali, a mero titolo esemplificativo, la sospensione di congressi, riunioni, delle manifestazioni cinematografiche, teatrali, delle attività di pub, discoteche, viene imposto il rispetto del

fasi successive dell’emergenza, gli interventi di quelle tre Regioni e i risultati conseguiti si sono sensibilmente differenziati.

distanziamento sociale nei bar e nei ristoranti, la sospensione delle attività scolastiche di ogni ordine e grado ed educative, ecc..., mentre, l'art. 3 reca misure di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale.

Le disposizioni finali, di cui all'art. 5, questa volta sono un poco più chiare, posto che viene semplicemente disposto che ai territori di cui all'art. 1 si applicano anche le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3, qualora per detti territori non siano già previste misure più rigorose (2° comma). Il comma 3° reca una norma di chiarificazione, perché dispone che cessano di produrre effetti i precedenti decreti del 1° e 4 marzo, mentre il 4° comma precisa, inutilmente, che resta salvo il potere di ordinanza delle Regioni, di cui al decreto-legge n. 6 del 2020, posto che, a rigore, un Dpcm, in quanto fonte sottordinata rispetto al decreto-legge non avrebbe potuto apportarvi alcuna deroga.

Come è noto, la divulgazione del contenuto del decreto prima dell'adozione e dell'entrata in vigore dello stesso ha determinato la famosa "fuga dal nord", specificatamente da Milano, con il conseguente rischio di incontrollata estensione del contagio sull'intero territorio nazionale, cosicché, il giorno successivo, 9 marzo, viene adottato un ulteriore Dpcm.

Questo decreto sostanzialmente estende a tutto il territorio nazionale il regime previsto dal decreto dell'8 marzo per le Province ivi elencate, facendo così diventare l'intera Italia "zona arancione". Tuttavia, proprio a causa della tecnica del rinvio, la formulazione non è affatto chiara, lasciando dubbi in ordine alla definizione dei comportamenti consentiti e di quelli non consentiti. Il nuovo decreto dispone infatti, al 1° comma dell'art. 1, che "le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero territorio nazionale".

Il precedente decreto disponeva che si deve "evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza". Quella disciplina si applicava tuttavia a specifici territori, ovvero, alla Regione Lombardia e a quattordici Province specificatamente individuate. Ne deriva che l'estensione di quella disciplina, con quella identica formulazione, che faceva riferimento ai "territori", all'intero ambito nazionale ha creato non pochi dubbi interpretativi e soprattutto margini eccessivi di discrezionalità in capo agli accertatori.

Il dubbio era, a questo punto, se per “territori”, nel contesto del nuovo decreto, che non si applicava più a specifici territori, ma all’intero ambito nazionale, si intendesse il Comune di residenza, la Provincia, o altro ancora, posto che il concetto di territorio non garantisce alcuna tassatività nell’individuare l’area entro la quale è consentito lo spostamento e non è un concetto giuridicamente definito. Così, la precisazione per cui era comunque “consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza”, pareva inutile, se non addirittura comica, pensando soprattutto a chi per lavoro doveva spostarsi in un altro Comune, Provincia o Regione, al quale, per gentile concessione governativa, gli era consentito rientrare nel proprio “domicilio, abitazione o residenza”.

Anche in questo caso le disposizioni finali non paiono affatto chiare, posto che il 2° comma dell’art. 2 dispone che dall’entrata in vigore del decreto “cessano di produrre effetti le misure di cui agli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 ove incompatibili con la disposizione dell’art. 1 del presente decreto”, lasciando dunque la complessa valutazione di compatibilità o meno al singolo individuo, piuttosto che stabilire chiaramente se la prima disciplina fosse o meno sostituita dalla seconda.

In sostanza, questo Dpcm inaugura il c.d. *lockdown*.

Dopo soli due giorni, infatti, con Dpcm 11 marzo 2020, viene ulteriormente irrigidito il regime delle chiusure, secondo criteri di progressività, aggiungendovi le attività commerciali al dettaglio, salvo alcune eccezioni espressamente previste, le attività di ristorazione, ad eccezione delle consegne a domicilio, e i servizi alla persona, quali barbieri, parrucchieri, estetiste, restando garantiti i servizi bancari, finanziari e assicurativi, ecc...

Anche in questo caso, il 2° comma dell’art. 2 dispone che dall’entrata in vigore del decreto perdono efficacia le misure dei Dpcm dell’8 e 9 marzo, ove incompatibili con il nuovo Dpcm, ancorché, l’art. 1, al punto 6, laddove prevede per le Pubbliche amministrazioni prestazioni lavorative in forma agile, tenga fermo quanto disposto all’art. 1, comma 1, lett. e) del Dpcm 8 marzo 2020, in tema di fruizione per i dipendenti di periodi di congedo ordinario e di ferie.

Il giorno 22 marzo 2020 viene adottato il Dpcm di massima chiusura delle attività, che, sulla base del criterio di progressività, porta il c.d. *lockdown* alle sue più estreme conseguenze, disponendo la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, fatta eccezione soltanto per quelle individuate nell’allegato al Dpcm. Non sono invece sospese le attività

professionali, ma restano al riguardo ferme le prescrizioni di cui al punto 7 dell'art. 1 del Dpcm dell'11 marzo 2020.

Come al solito, tuttavia, il decreto non brilla per chiarezza e linearità, ancorché superi la precedente ambiguità terminologica legata all'uso del termine "territorio", entro il quale veniva limitata la libertà di circolazione dell'individuo, di cui ai decreti dell'8 e 9 marzo, precisando che è fatto divieto "di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso" rispetto a quello in cui ci si trova, "salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute" (lett. *b*), 1° comma, art. 1).

Con tutta evidenza, la disposizione intende evitare quanto provocato dal Dpcm dell'8 marzo 2020, ovvero, la fuga dal nord di individui domiciliati al nord per motivi di studio o di lavoro, ma residenti in altre parti d'Italia, onde evitare l'ulteriore diffusione del virus sul territorio nazionale, lasciando comunque la possibilità di spostarsi per esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute. Tuttavia, la stessa norma dispone che le parole "è consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza", di cui all'art. 1, comma 1, lett. *a*), Dpcm 8 marzo 2020, sono soppresse.

Anche questa seconda parte della norma si pone lo stesso obiettivo di evitare gli spostamenti dal domicilio alla residenza, o viceversa, come avvenuto in precedenza, ma è evidente che, qualora interpretata e applicata testualmente, potrebbe finanche impedire il rientro nel proprio domicilio di chi se ne era allontanato per le ragioni di cui sopra, lavorative, di salute o di assoluta urgenza.

Per finire, il riferimento alle "persone fisiche", quali destinatari della norma evidenzia un pressapochismo terminologico che non si addice ad un legislatore avveduto.

Finalmente, tuttavia, questo decreto fa chiarezza in ordine alle discipline – statali – da ritenersi vigenti fino al 3 aprile 2020, laddove dispone all'art. 2 che le disposizioni dello stesso si applicano "cumulativamente a quelle di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 nonché a quelle previste dall'ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020".

Anche la citata ordinanza del Ministro della Salute non brilla tuttavia per chiarezza e linearità. Vieta l'accesso ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici; vieta attività ludica o ricreativa all'aperto, precisando tuttavia, che è "consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona"; dispone la chiusura degli esercizi di somministrazione di bevande e di alimenti nei pressi delle stazioni ferroviarie o lacustri, nelle aree di rifornimento carburante, fatta

eccezione per quelli lungo le autostrade, negli aeroporti e negli ospedali. Dispone, infine, sempre nell'ottica di evitare spostamenti non ricompresi nelle motivazioni di cui al Dpcm del 9 marzo, che "nei giorni festivi e prefestivi, nonché in quegli altri che immediatamente precedono o seguono tali giorni, è vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza", consentendo di conseguenza, in forza di questa inutile e controproducente dettagliata tecnica normativa, evidentemente contro la stessa volontà normativa, quegli stessi spostamenti nei giorni non festivi, non prefestivi e non immediatamente precedenti o successivi, o comunque, ingenerando nell'interprete l'ammissibilità di tali spostamenti.

È da precisare peraltro che le disposizioni sull'attività motoria hanno ingenerato una pluralità di interventi normativi, nonché di chiarificazioni degli stessi interventi interpretativi, che tutto hanno fatto piuttosto che chiarire i dubbi interpretativi.

È nota, infatti, la Circolare interpretativa del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, che ha necessitato di ben due note interpretative, che nel chiarire che un genitore poteva uscire con il proprio figlio, sembrava legittimare le passeggiate dei genitori con i figli, circoscritte e delimitate poi dalle due citate note interpretative.

La stessa Circolare ribadiva che non è consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto e accedere ai parchi, precisando poi che "l'attività motoria generalmente consentita non va intesa come equivalente all'attività sportiva", precisando inoltre che "l'attuale disposizione di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo scorso tiene distinte le due ipotesi, potendosi far ricomprendere nella prima (...) il camminare in prossimità della propria abitazione".

È da rilevare, tuttavia, che l'attività interpretativa non è mai asettica, ma sovente essa stessa crea diritto, creandolo talvolta e paradossalmente in dissonanza con il dato testuale, posto che, a ben vedere, il Dpcm del 9 marzo 2020, all'art. 1 dispone semplicemente che "lo sport e le attività motorie svolti all'aperto sono ammessi esclusivamente a condizione che sia possibile consentire il rispetto della distanza interpersonale di un metro". In sostanza, di interpretazione in interpretazione è stato cambiato il contenuto sostanziale del primo provvedimento (Dpcm 9 marzo), che non operava alcuna distinzione tra attività motoria e attività sportiva, così come l'ordinanza del 20 marzo del Ministro della Salute, che parla semplicemente di "attività motoria", mentre la Circolare interpretativa, in spregio alla certezza del diritto e all'indispensabile rispetto della base legale per

qualsiasi provvedimento, inventa il concetto di “attività motoria non sportiva”, la cui valutazione di liceità o meno è rimessa alla discrezionalità del singolo accertatore¹⁰.

4. I seri dubbi di legittimità costituzionale dell’impianto discendente dal d.l. n. 6 del 2020 e il tentativo di rimediare con il d.l. n. 19 del 2020. Ovvero, quali forme per limitare diritti costituzionalmente garantiti?

Le criticità fin qui evidenziate del corposo, ma disorganico e scoordinato impianto normativo discendente dal decreto-legge n. 6 del 2020 hanno da più parti fatto sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale¹¹. In primo luogo, è parso evidente che l’esecutivo fosse più attento alla strategia comunicativa, piuttosto che all’efficacia dei provvedimenti adottati, soprattutto quando, almeno in due occasioni, l’annuncio in conferenza stampa o in diretta facebook di misure restrittive ha anticipato la stessa adozione dei provvedimenti, determinando le note “fughe dal nord”.

Inoltre, è da precisare nuovamente che non si discute del merito delle misure, ma della forma in forza della quale quelle misure vengono adottate.

Infatti, si evince già dal testo di quel primo decreto-legge un’estrema confusione nel sistema delle fonti, con una sovrapposizione di diverse opzioni provvedimentali mediante le quali fare fronte all’emergenza. Confusione ancora più grave, perché le conseguenze delle violazioni sono

¹⁰ In argomento, cfr., G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà*, in *Il Dubbio*, 4 aprile 2020. “Basta guardare al pasticcio ingenerato dall’ormai nota circolare del ministero dell’Interno (interpretativa peraltro di decreti del presidente del Consiglio) sulla circolazione monogenitoriale con figlio (a proposito, quanti figli? Uno o più? E i gemelli?) o alla sottilissima distinzione tra attività motorie e attività sportive. Una circolare che interpreta un atto amministrativo e che è a sua volta “interpretata” da una nota stampa interpretativa (nuova figura giuridica) cui è seguita l’interpretazione autentica verbale del presidente del Consiglio in diretta nazionale. Se tutto ciò dovesse finire in tribunale sarebbe una cuccagna per noi avvocati, ma grazie a Dio, forse, la carità di patria degli italiani risparmierà le già pericolanti strutture della nostra giustizia. E ovviamente scordiamoci che il concetto di “prossimità all’abitazione” (di una chiarezza cristallina) possa interpretarsi in senso evangelicamente estensivo con riferimento al “prossimo”.”.

¹¹ Su tutti, da ultimo, cfr., S. CASSESE, *Conte avrebbe dovuto rifiutarsi di firmare decreti così contraddittori*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020, il quale rileva che “il primo decreto legge era “fuori legge”. Poi è stato corretto il tiro, con il secondo decreto legge, che smentiva il primo, abrogandolo quasi interamente”; cfr., anche, G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, il quale sottolinea che “l’esordio delle misure di contenimento del contagio epidemico da Covid-19 è stato caratterizzato da un profluvio di Dpcm contenenti discipline delle più varie materie e dei più disparati oggetti, norme attuative di disposizioni già vigenti e, insieme, norme anche fortemente innovative della legislazione esistente, non escluse limitazioni di diritti fondamentali, prescrizioni di nuovi doveri di comportamento, financo sanzioni penali. Tutto sotto l’ombrello (si potrebbe dire sotto ... la foglia di fico) di una disposizione “in bianco” del d.l. n. 6/2020, meramente attributiva di potere, senza alcuna delimitazione di forma o di contenuto”.

rilevanti, addirittura di carattere penale, come si evince dal 4° comma dell'art. 3, laddove dispone 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”.

In assenza dunque di una specifica indicazione in Costituzione di un procedimento da seguire per emergenze di questo genere, le modalità procedurali scelte dall'esecutivo non possono che essere sottoposte ad un rigoroso scrutinio. È evidente, come anticipato in premessa, che non si intende qui sostenere che non siano consentite in circostanze emergenziali, se non addirittura drammatiche, come quelle determinate dall'epidemia da Covid-19, limitazioni di libertà costituzionalmente garantite. È infatti persino superfluo rilevare che la tutela del primario diritto alla vita, alla salute e all'incolumità pubblica e individuale giustifichi la – temporanea – restrizione di taluni diritti fondamentali, ma è evidente che appare alquanto limitativo porsi esclusivamente in quest'ottica, perché si verrebbe altrimenti a giustificare qualsiasi restrizione di diritti di fronte a qualsiasi emergenza.

Ciò che qui rileva è il tema delle forme, dei vincoli, dei limiti, che comunque incontra quell'attività limitativa di diritti, in considerazione del fatto che nel diritto “la forma è sostanza”, ma non certo perché la forma sia fine a sé stessa, ma in quanto la forma sia funzionale alla garanzia della sostanza. Questa “forma” impone che nell'attività limitativa dei diritti sia sostanzialmente e non meramente formalmente coinvolto il Parlamento, come testimoniato dalle numerose riserve o rinvii alla legge contenuti nel catalogo dei diritti fondamentali¹².

Già la scelta di optare per la decretazione d'urgenza quale base legale dei successivi interventi normativi, può destare non poche perplessità, posto che è il Governo che così facendo si conferisce immediatamente i poteri normativi necessari, ancorché intervenga successivamente il Parlamento in

¹² Cfr., M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 11 aprile 2020, pp. 11 ss., il quale rileva che “qualora l'emergenza si protrasse per molti mesi (...) il Parlamento dovrebbe recuperare appieno la propria capacità nomopoietica, liberandosi dal ruolo di mero ufficio di conversione in legge dei decreti del Governo”; cfr., inoltre C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1 del 2020, pp. 85 ss., la quale, a proposito della possibilità che il Parlamento chiuda, con deputati e senatori impegnati nel voto *on-line*, rileva efficacemente che “l'immagine delle Camere chiuse evoca troppo plasticamente l'idea della sospensione della democrazia”, quando invece, “nello stato di emergenza, la democrazia rappresentativa costituisce un bene primario, un servizio essenziale che non può essere dismesso”. Il voto *on-line* suscita perplessità, perché “la cifra della democrazia parlamentare è il parlare”. Viene al riguardo da rilevare che non è troppo diverso per il Parlamento limitarsi a convertire in fretta e furia decreti-legge adottati dal Governo, senza alcuna possibilità di modificarli, se non limitandosi a votare la fiducia posta su un eventuale maxi-emendamento presentato dall'esecutivo. Tripodina efficacemente rileva ancora che il capitano “non può abbandonare la nave quando questa è travolta dalla tempesta (...) sempre che nel frattempo non sia stato (o non si sia) demansionato a mozzo”.

sede di conversione in legge del decreto-legge. In sostanza, il fatto che il Governo sostanzialmente si “deleghi” dei poteri normativi, con successiva sanatoria/conversione del Parlamento, potrebbe essere appunto giustificato dalla straordinaria situazione di necessità ed urgenza. Ciò che invece non può essere giustificato nemmeno dall’odierna situazione è che quella “delega” sia sostanzialmente “in bianco”¹³, che lasci margini eccessivi di discrezionalità in capo al destinatario della delega.

Qui si aprono ulteriori problematiche, poiché, come sopra rilevato, il d.l. n. 6 del 2020, conferisce questi poteri al Presidente del Consiglio dei ministri e non già al Consiglio dei ministri, i cui atti sarebbero stati emanati dal Presidente della Repubblica e sottoposti dunque al suo vaglio preventivo di costituzionalità.

Il difetto di tassatività dei casi enucleati dal d.l. n. 6 del 2020 fa apparire come estremamente debole e vacillante la base legale dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il che viene reso ancora più grave per il fatto che non solo con quei Dpcm si limitano libertà costituzionalmente garantite, ma la violazione di quelle previsioni limitative è accompagnata, come sopra ricordato, da una sanzione penale, che esige invece tassatività e tipicità delle fattispecie sanzionatorie-incriminatrici, che solo la legge può assicurare. Tassatività che peraltro viene scalfita anche dalle innumerevoli incertezze, dubbi interpretativi, incongruenze, difetti di coordinamento tra discipline, in sostanza, dai difetti di certezza del diritto sopra enucleati, che minano la consapevolezza di chiunque di svolgere un’attività lecita o illecita.

4.1. I contenuti (e i limiti della disciplina in sanatoria) del decreto-legge n. 19 del 2020

Erano a tal punto evidenti i profili di incostituzionalità dell’impianto normativo giustificato dal d.l. n. 6 del 2020, che il Governo ha ritenuto indispensabile intervenire, a posteriori, in sanatoria con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Sicuramente opportuno questo ulteriore intervento, anche se non mancano ulteriori e nuovi profili di perplessità e opportunità, se non addirittura di dubbia costituzionalità. Ad una prima lettura, è rimasto purtroppo deluso chi si aspettava quantomeno un riordino della materia, ovvero,

¹³ In questo senso, sono chiarisse le considerazioni di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

una sorta di decreto-legge, “Testo-unico”, ricomprensivo di tutte le discipline già emanate e ancora in vigore, così da risolvere i non pochi dubbi interpretativi emersi, e così da precisare, almeno a livello nazionale, quali fossero le prescrizioni ancora vigenti¹⁴, garantendo infine il principio di legalità delle misure adottate, che avrebbero trovato immediato fondamento nel decreto-legge, fonte primaria, al perfezionamento della quale concorre anche il Parlamento.

Invece, così non è stato, poiché il d.l. n. 19 del 2020, all’art. 1, tipizza i casi in cui sulla totalità del territorio nazionale, o su parte di esso, possono essere adottate le misure di cui al 2° comma, reiterabili fino al termine massimo del 31 luglio 2020 e modulabili in ragione dell’andamento epidemiologico del virus.

La tipizzazione di cui al 2° comma dell’art. 1, dalla lett. a) alla lett. hh), è ora naturalmente tassativa e dettagliata, non facendo altro che tipizzare le fattispecie che avevano già trovato concretizzazione nei numerosi precedenti Dpcm. Quasi tutte quelle ipotesi si sostanziano in casi di limitazione delle libertà di cui agli artt. 16, 17 e 41 Cost., tuttavia, non poche perplessità suscita la fattispecie di cui alla lett. e), ovvero, il “divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus”, che viene trattata dal legislatore come un’ipotesi di limitazione della libertà di circolazione e soggiorno, ma che, non essendo disposta in via generale, ma nei confronti di quegli specifici individui sottoposti a quarantena parrebbe più ortodossamente da ricondurre tra le forme di limitazione della libertà personale, ex art. 13 Cost.¹⁵.

L’attesa semplificazione e soprattutto la riconduzione dell’attività normativa del Governo in casi di emergenza entro i binari costituzionali viene successivamente disattesa dall’art. 2, che legittima definitivamente, evidentemente in forte tensione con il Testo costituzionale, quale “fonte suprema”

¹⁴ In questo senso, cfr., G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà*, cit., 2020, il quale rileva che sarebbe servito uno “strumento per tentare di arginare il caos”, precisando che “avevamo sperato che il d.l. 19/2020 ponesse qualche argine al caos normativo scatenato da quello epidemico. E, per quel che vale - pur con qualche riserva - avevamo apprezzato lo sforzo di parziale razionalizzazione che il governo aveva fatto. Ma la speranza è stata rapidamente delusa. Al caos delle fonti si è aggiunto il caos delle interpretazioni”.

¹⁵ In questo senso già si orientava M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il “dictator”*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020, il quale parla della “più intensa limitazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione dal momento in cui questa è in vigore, cioè da 72 anni a questa parte”. Nello stesso senso, cfr., A. D’ANDREA, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, cit. È noto che, a mero titolo esemplificativo, la Corte costituzionale, in diverse circostanze (sentenze nn. 105 del 2001, 222 del 2004 e 275 del 2017) ha ritenuto di dover ricondurre all’ipotesi di limitazione della libertà personale e non già della libertà di circolazione e soggiorno l’accompagnamento alla frontiera dello straniero clandestino. Per quanto attiene alla fattispecie odierna, di diverso avviso è M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., pp. 11 ss.

di normazione in questa circostanza emergenziale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e non già il decreto legge stesso, oppure, la normazione del governo, *ex art. 78 Cost.*, a fronte del conferimento da parte delle Camere dei poteri necessari, potere con ogni probabilità non estendibile al di fuori dei casi di guerra, che comunque sarebbe preferibile rispetto alla situazione odierna, che vede il Governo normare sulla base dei poteri che esso stesso si è conferito con decreto-legge. Permane inoltre la già criticata proliferazione di fonti, tra decreti del Ministro della Salute e dei Presidenti di Regione, *ex art. 3, 2° comma*¹⁶.

La chiara e lampante ammissione dell'illegittimità dell'impianto previgente si ha con il 3° comma dell'art. 3, laddove vengono "fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (...), ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833".

Con un intervento normativo più unico che raro, soprattutto considerando la situazione di grave emergenza, in sostanza, l'esecutivo si rende conto, con grave e colpevole ritardo, che tutta l'attività normativa posta in essere fino a quel momento è totalmente priva di base legale, conferendo detta base legale a posteriori in sanatoria, conferendo così contestualmente portata retroattiva non solo alla disciplina di sanatoria, ma anche alle discipline sanate, le quali, sotto il profilo sostanziale sono fortemente limitative di libertà fondamentali e contemplano sanzioni penali per l'ipotesi di violazione.

Infatti, il medesimo comma precisa che "continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure, ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni", conferendo base legale, a posteriori, e dunque efficacia retroattiva ad una copiosa disciplina sanzionatoria-incriminatrice, non solo confermando così l'illegittimità di tutte le sanzioni nel frattempo irrogate, introducendo anzi un ulteriore motivo di illegittimità.

L'ammissione di colpa da parte dell'esecutivo è ancor più evidente all'art. 4, ove viene rimodulato l'impianto sanzionatorio, sostituendo la sanzione penale con quella amministrativa del

¹⁶ Contro la quale si è scagliato criticamente G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà*, cit., 2020.

pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000, precisando inoltre che “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”, così, sperando di ovviare all’illegittimità della sanzione retroattiva, ignorando tuttavia, la copiosa giurisprudenza della Corte di Strasburgo che vieta la retroattività di qualsiasi disciplina sanzionatoria, non soltanto penale.

Come ultimo, estremo, tentativo, al comma 8 dell’art. 4 il decreto dispone che le disposizioni sanzionatorie, di cui all’art. 4, “che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto”, ancorché, “in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà”. In sostanza, le sanzioni penali divengono sanzioni amministrative, applicate nella misura minima, ridotta della metà, nella chiara consapevolezza dell’illegittimità dell’intero impianto, confidando dunque che sia più conveniente per il cittadino pagare la somma drasticamente ridotta, piuttosto che impugnare la sanzione.

Pare evidente che ci si sarebbe potuti attendere qualcosa di meglio da una legislazione di carattere emergenziale, in un momento drammatico per l’intero Paese.

5. Alcune conclusioni sui procedimenti normativi straordinari per fare fronte ad un’emergenza oramai “ordinaria”

Il decreto-legge n. 19 del 2020, come ultimo atto, sancisce la definitiva scomparsa del decreto-legge n. 6 del 2020, disponendone l’abrogazione, alla lett. a), 1° comma, art. 5. Tuttavia, l’alluvionale attività normativa del Governo non cessa, trovando anzi ulteriore vigore nell’ennesima proroga delle misure di totale *lockdown*, disposta con il Dpcm 10 aprile 2020.

Quest’ultimo – ma confidiamo non ultimo¹⁷ – atto normativo costituisce quella sorta di “testo unico” delle discipline limitative dei diritti e di contenimento per fare fronte all’emergenza virale da

¹⁷ Nel momento in cui si sta licenziando questo contributo, pur essendoci tutto il tempo necessario per intervenire con decreto-legge, in data 26 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato l’ennesimo Dpcm, sul quale non ci si può diffusamente qui concentrare, con il quale si dispone la ripresa di alcune attività economiche dal 4 maggio 2020, si consente agli individui una maggiore mobilità, estesa a tutto il territorio regionale, ancorché limitatamente alle ragioni indicate alla lett. a), art. 1, restando comunque vietata la circolazione extraregionale, se non per motivi certificati.

Covid-19, che ci si auspicava venisse adottato, quanto meno, nelle forme del decreto-legge. Abroga, infatti, al 2° comma dell'art. 8 tutti i Dpcm in precedenza adottati, dell'8, 9, 11, 22 marzo e del 1° aprile, ma soprattutto ripercorre e riproduce tutte le misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, prorogandole fino al 4 maggio 2020, indica le misure per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali, le misure di informazione e di prevenzione, le misure di limitazione della libertà di circolazione in entrata e in uscita dall'Italia, reca dunque quella disciplina organica in materia da tempo attesa.

Corre dunque l'obbligo di porre una domanda: perché a questo riordino della sostanza delle discipline adottate non si è accompagnato anche un ripristino delle forme¹⁸? Perché non si è intervenuti con decreto-legge, ma si è continuato in quell'opera, se non di "rottura", sicuramente di "forzatura" costituzionale? Perché in questa drammatica contingenza nazionale si è inteso consapevolmente, sistematicamente e reiteratamente marginalizzare il Parlamento, coinvolgendolo esclusivamente nella conversione in legge di decreti-legge attribuitivi, il primo di pieni poteri normativi, il secondo di poteri normativi, seppur meglio definiti e circostanziati, pur sempre esercitati dal solo Presidente del Consiglio dei ministri, con il solo controllo contabile successivo da parte della Corte dei Conti, con contestuale estromissione del Consiglio dei ministri, del Consiglio di Stato e del Presidente della Repubblica? Perché non si è coinvolto il Parlamento nella conversione di decreti-legge recanti essi stessi il contenuto sostanziale delle misure limitative delle

¹⁸ Sulle forme dell'intervento è sicuramente interessante l'impostazione di G. AZZARITI, *Il Diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2020, che rileva che la prassi dell'adozione di Dpcm non è una prassi conforme a Costituzione, ma che precisa che quegli specifici Dpcm non possano essere ritenuti illegittimi in quanto si tratta di "autoassunzione di un potere *extra ordinem* che si legittima per via di necessità". Non tanto perché si intenda qui assumere l'esistenza di un potere *extra ordinem*, quanto perché questa impostazione ha comunque l'inequivocabile pregio di circoscrivere rigorosamente il ricorso a quelle forme, limitandone l'efficacia, intendendole come assolutamente eccezionali e non già oramai ordinarie, come parrebbe in ragione del costante ricorso da parte dell'esecutivo. In generale, infatti, senza poter qui ripercorrere l'ampio dibattito sul tema, pare evidente che non è forse il caso di scomodare Santi Romano (*L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950), poiché, con ogni probabilità, non sono queste le fattispecie alle quali faceva riferimento. Il che si coglie efficacemente, proprio nelle critiche, qui condivise, di Antonio Traversa a quella dottrina (*Lo "stato di necessità" nel Diritto pubblico interno*, Napoli, 1916, pp. 175 ss.), laddove rileva che comunque l'impostazione di Oreste Raneletti (*La Polizia di sicurezza*, in *Trattato di Diritto Amministrativo* di V.E. Orlando, vol. IV, parte 1°, Milano, 1904, pp. 1190 ss.) "affronta più seriamente la questione", laddove sottolinea che "lo Stato, allo scopo di evitare un grave danno, che lo minaccia, può turbare l'ordinamento giuridico esistente". Così, "nello stato di necessità, si ha una collisione tra due diritti: quello di conservazione, dello Stato; quello di libertà, dell'individuo. Tra i due diritti, vi ha una differenza di valore, che fa sorgere, nel subbietto del diritto più importante, un *diritto* di necessità, il quale ha, per contenuto, la facoltà di sacrificare il diritto meno importante". Ciononostante, rileva che "la costruzione di un "diritto di necessità" per sé stante, il cui esercizio possa attribuirsi al Governo come tale, in circostanze straordinarie, non trova alcun solido fondamento, nel sistema del nostro diritto pubblico".

libertà dei singoli, così da consentire, seppur a posteriori, comunque un controllo parlamentare e l'eventuale attivazione di percorsi fiduciari? Posto che, è bene ricordarlo, le misure contenute in un decreto d'urgenza sono adottate dal Governo "sotto la sua responsabilità", azionabile dal Parlamento.

Paradossalmente, ancorché, la evidente natura eccezionale di quella disciplina non ne consenta "applicazioni analogiche", avrebbe offerto maggiori garanzie la procedura di cui all'art. 78 Cost., con il conferimento, almeno con legge, dei poteri normativi necessari al Governo – e non già al solo Presidente del Consiglio dei ministri – posto che, se per l'ipotesi più drammatica ed emergenziale per una Nazione, la guerra, il Costituente ha inteso coinvolgere l'intero Parlamento e l'intero Governo, e dunque il Presidente della Repubblica in sede di emanazione, forse un motivo ci sarà, ovvero, quello più volte evocato del rispetto delle forme, in quanto funzionali ad esigenze sostanziali¹⁹.

Il che dicasi, anche volendo prescindere dalle innumerevoli irragionevolezza più sopra evidenziate delle discipline qui ripercorse, che comunque minano le basi dello Stato di diritto, in quanto nella confusione normativa conferiscono ampia discrezionalità alle autorità di pubblica sicurezza. A ciò si aggiunga che per fare fronte alla crisi economica purtroppo correlata a quella sanitaria, lo stesso esecutivo ha adottato e sta adottando una serie di decreti-legge, che sono sostanzialmente delle manovre di bilancio in deroga al bilancio approvato sul finire dello scorso anno, peraltro ponendo sovente la questione di fiducia, dunque marginalizzando, ancora una volta, il Parlamento.

Pare evidente che questa sovraesposizione, anche mediatica, del Presidente del Consiglio dei ministri e il ricorso preminente alle forme del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano un evidente sintomo di debolezza dell'esecutivo, che non "governa" stabilmente la sua maggioranza in Parlamento, non ne è il "comitato direttivo", e un contestuale sintomo di debolezza del Presidente del Consiglio dei ministri all'interno della compagine governativa, della quale non è *leader* indiscusso, ma nemmeno *leader* di una delle forze politiche che compongono la coalizione. Il che lo costringe a cercare una legittimazione e un consenso personale e diretto.

¹⁹ Sull'impossibilità di ricorrere all'art. 78 Cost., cfr., le efficaci osservazioni di I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, cit., la quale linearmente rileva che, al di fuori di quella ipotesi, "quando ricorrono "casi straordinari di necessità e d'urgenza", il Governo adotta decreti-legge", scartando anche la soluzione dello "stato di eccezione", che si riferisce "alla rottura del *pactum* politico", secondo la dottrina politica di Carl Schmitt, non certo alla ricorrenza di "eventi calamitosi".

Del resto, se solo si pensa che la decretazione d'urgenza, spesso associata alla questione di fiducia su un maxi-emendamento, è divenuta oramai strumento di legislazione ordinaria, in circostanze normali, è evidente come quel medesimo strumento, che comunque ammette un minimo di confronto in Parlamento e all'interno del Governo, non voglia essere utilizzato in circostanze assolutamente emergenziali, ma divenga la base legale per un anomalo e inedito abuso dello strumento normativo di più rapida adozione, il Dpcm, ancorché, in condizioni fisiologiche, subordinato ai regolamenti governativi, fonte secondaria. Quel provvedimento consente, infatti, decisioni più rapide in ragione della circostanza che nessuno può vantare un potere interdittivo, essendo la decisione riconducibile al solo Presidente del Consiglio dei ministri, a fronte di meri pareri che devono essere resi da alcuni Ministri, dai Presidenti delle Regioni interessate, o dal Presidente della Conferenza dei Presidenti di Regione.

Tra i "motivi di sanità" che consentono la limitazione della libertà di circolazione, ricorda il relatore on. Basso²⁰, che il Costituente voleva riferirsi proprio a casi di epidemie e di pubbliche calamità, ancorché è da chiedersi se nel 1947, in un contesto di limitata mobilità nazionale e di quasi inesistente mobilità sovranazionale, si potesse pensare ad una limitazione di questa portata, così pervasiva e incisiva, sull'intero territorio nazionale, per un lasso di tempo oramai significativo. L'inevitabile elasticità di quella disciplina sotto il profilo sostanziale, che per la prima volta viene applicata sull'intero territorio nazionale, impone conseguentemente un rigoroso rispetto delle forme tramite le quali pervenire alla limitazione di quella libertà, non solo quelle previste dall'art. 16, che impone una limitazione ad opera della "legge", che avvenga "in via generale", ma anche quelle imposte dal nostro assetto costituzionale.

Questo assetto, notoriamente, non tollera "un uomo solo al comando" in condizioni ordinarie, figuriamoci se può tollerarlo in condizioni di drammatica emergenza. Più volte, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di volersi assumere la personale responsabilità degli atti che adottava. Vale la pena, tuttavia, ricordare, che la Costituzione in nessuna sua parte lo carica mai di tale responsabilità di fronte ai cittadini, imponendogli soltanto di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo interna al governo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri,

²⁰ Così, cfr., V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Camera dei deputati, 1949, pp. 47 ss.

imponendogli di dirigere la politica generale del governo e di esserne responsabile, assieme al governo stesso, di fronte alle Camere, le quali sole risponderanno agli elettori.

Solo le Camere possono limitare diritti costituzionalmente garantiti, circoscrivendo e delimitando rigorosamente l'operato dell'amministrazione e delle forze di pubblica sicurezza, onde evitare qualsiasi margine di valutazione discrezionale di quelle e qualsiasi ipotesi di incertezza del diritto, che apra la strada all'arbitrio e alla conseguente tensione con le basi fondanti dello Stato di diritto²¹.

Illuminanti e incredibilmente attuali restano, dunque, le considerazioni di chi riteneva insussistente un potere normativo *extra ordinem* dell'Esecutivo già sotto la vigenza dello Statuto Albertino, precisando che “non si nega (...) che esista o possa esistere uno “stato di necessità”, nel quale le disposizioni legislative ordinarie si dimostrino inadeguate ed inefficaci. Solo si nega, che spetti esclusivamente al Potere Esecutivo di emanare le corrispondenti disposizioni *legislative straordinarie*”. Posto che “per queste è, e rimane competente il Parlamento” e “se il Governo – pur giustificato da circostanze concrete – credesse di per sé, di sostituire la propria attività a quella legislativa ordinaria, questa sostituzione sarebbe, innegabilmente, un *fatto*, che potrebbe magari imporsi con potere coercitivo; ma non potrebbe assolutamente (...) assumere carattere *giuridico*”²².

Il che vale a maggior ragione oggi in un contesto di Costituzione rigida, di chiara definizione di un ordine gerarchico delle fonti, di esistenza di specifici procedimenti volti a superare concrete situazioni di “straordinaria necessità e urgenza”, di fronte ad un processo normativo che apre troppi interrogativi in ordine alle forme prevalentemente impiegate e di fronte ad un'emergenza destinata purtroppo a protrarsi nel tempo.

5.1. Una postilla sul ruolo delle Regioni

In conclusione, sia consentita una piccola postilla con riferimento al ruolo delle Regioni. È vero che probabilmente esse stesse hanno contribuito al caos delle discipline, adottando sovente

²¹ I rimedi alle torsioni anomale – e dunque di dubbia legittimità – di queste fonti vanno ricercati nel rafforzamento del ruolo del governo in Parlamento, con creazione di binari preferenziali delle leggi di iniziativa governativa, nella velocizzazione dello stesso *iter* parlamentare, rivedendo il bicameralismo paritario e nella razionalizzazione della forma di governo, onde rendere gli esecutivi, non già fittiziamente, ma realmente più stabili. In questo senso, cfr., F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3 del 2020, 7 aprile 2020, pp. 10 ss.

²² Così, cfr., A. TRAVERSA, *Lo “stato di necessità” nel Diritto pubblico interno*, cit. pp. 192 ss.

normative che si sovrapponevano o derogavano a quelle statali, che hanno peraltro il medesimo – incerto – fondamento legale dei sopracitati Dpcm²³, nell’art. 3, 1° comma del decreto-legge n. 19 del 2020, che opportunamente dispone, al 2° comma, l’inefficacia delle ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci.

Tuttavia, in circostanze del genere, a fronte di un quadro che dovrebbe essere omogeneo a livello nazionale, forse un approccio sussidiario e di prossimità di fronte ad un contagio che può essere – e che ha dimostrato di essere – molto diverso nei singoli territori, potrebbe essere un positivo elemento di flessibilità, anche in considerazione del fatto che, a fronte della marginalizzazione del Parlamento e di un indispensabile coordinamento dei territori, gli unici interlocutori del Governo sono stati in questa fase i Presidenti di Regione²⁴.

Il che dovrebbe dunque fare riflettere sulle molteplici proposte di ridimensionamento delle competenze delle Regioni, ritenute talvolta addirittura colpevoli della cattiva gestione del Servizio Sanitario, che sarebbe alla base dell’alto numero di vittime. Partendo da questo assunto, invero non dimostrato, non manca chi propone la nazionalizzazione della gestione dello stesso Servizio Sanitario²⁵, oppure, chi auspica il definitivo accantonamento dell’attuazione del c.d. regionalismo differenziato²⁶. Vale la pena invece ricordare che vero è che le Regioni gestiscono l’organizzazione sanitaria, ma vero è anche che la gestiscono con le risorse attribuite loro dallo Stato, definite tramite il c.d. “Patto per la salute”, sulla base dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, stabiliti con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo con la Conferenza Stato-Regioni.

²³ In questo senso, cfr., A. D’ANDREA, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, cit., il quale rileva che quella stessa disciplina non può certamente essere considerata una “base legale” soddisfacente per la copiosa attività normativa regionale, posto che, viene qui da rilevare, avrebbe un’innegabile natura di “rottura costituzionale” e di deroga all’impianto delle competenze.

²⁴ Sul punto. Cfr., G. GIRAUD, *Per ripartire dopo l’emergenza covid-19*, in *La civiltà Cattolica*, Quaderno 4075, p. 7-19, Anno 2020, Volume II, 4 Aprile 2020, che rileva che in questa vicenda, i diversi livelli territoriali interessati dalla pandemia si sono spesso contrapposti, mentre dovrebbero essere tra loro coordinati, poiché la salute “deve essere trattata come una questione di interesse collettivo, con modalità di intervento articolate e stratificate. A livello locale, per esempio, le comunità possono organizzarsi per reagire rapidamente, circoscrivendo i *cluster* dei contagiati”. “A livello statale, è necessario un potente servizio ospedaliero pubblico. A livello internazionale, le raccomandazioni dell’Oms per contrastare una situazione di epidemia devono diventare vincolanti”, posto che purtroppo, pochi Paesi hanno seguito le raccomandazioni dell’Oms prima e durante la crisi.

²⁵ In questo senso, cfr., A. ORLANDO, *La Sanità torni allo Stato*, ANSA, 2 aprile 2020, il quale rileva che “a seconda del sistema regionale che trovi rischi di avere una speranza di vita differenziata”.

²⁶ Cfr., C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, cit.

A quelle risorse peraltro le tre Regioni in questione²⁷ contribuiscono in misura maggiore rispetto a tutte le altre, essendo notoriamente quelle con il più alto residuo fiscale.

Ciò dicasi, anche senza voler ricordare i corposi tagli che la spesa regionale, soprattutto sanitaria, ha dovuto subire a partire dalla c.d. legislazione sulla crisi, in forza del noto pervasivo coordinamento finanziario imposto alle Regioni dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale²⁸, che impediva talvolta, in situazioni di normalità, di affrontare efficacemente patologie purtroppo ordinarie, come quelle oncologiche²⁹.

Viene da chiedersi dunque come ci si potesse aspettare in queste condizioni un'efficace gestione di una tale emergenza, tant'è che non è mancato chi ha dubitato che la gran parte delle persone decedute siano decedute proprio a causa del Sistema Sanitario, non già a causa del Coronavirus³⁰.

Far ricadere la gran parte delle responsabilità sulle Regioni maggiormente colpite, ovvero proprio quelle che per prime avevano chiesto di attivare il c.d. regionalismo differenziato, significherebbe avere una visione parziale, distorta e faziosa dell'intera tragedia che in quelle Regioni si è registrata, in quanto sedi del maggior numero di contagi, proprio in quanto aree ad alta densità abitativa e imprenditoriale, con inevitabili collegamenti con numerosi altri Paesi, peraltro con alti livelli di inquinamento, che pare abbiano inciso sulla diffusione del contagio³¹.

Sarebbe pertanto miope assumere questa tragedia come pretesto per bloccare riforme, invero mai compiutamente accettate su base nazionale, posto che invece questa dovrebbe essere la spinta per portarle a termine. Quelle tre Regioni rimangono inequivocabilmente modelli di buona amministrazione, che va tuttavia parametrata sulla gestione ordinaria, non già su quella straordinaria, che non può che competere allo Stato. Ancora una volta, piuttosto che pensare di bloccare delle riforme, occorre prendere atto che quella è stata una condizione determinata dalla

²⁷ Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna.

²⁸ Per una ricostruzione della legislazione e della giurisprudenza in argomento, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

²⁹ Si pensi alla declaratoria di incostituzionalità delle leggi che nelle Regioni Campania e Abruzzo istituivano il c.d. "registro dei tumori", per contrasto con il Paino di rientro imposto alle Regioni in grave dissesto finanziario in materia sanitaria; cfr., Corte costituzionale sentenze nn. 79 e 104 del 2013.

³⁰ Così, cfr., G. GIRAUD, *Per ripartire dopo l'emergenza covid-19*, cit., il quale rileva che "l'austerità uccide – lo vediamo bene coi nostri occhi in questo momento, nei nostri reparti di rianimazione –, ma non risolve alcun problema macroeconomico".

³¹ Cfr., *Coronavirus: il particolato atmosferico accelera la diffusione dell'infezione*, in *Unibo Magazine*, 19 marzo 2020, ove si legge che "alte concentrazioni di polveri fini a febbraio in Pianura Padana hanno esercitato un'accelerazione anomala alla diffusione virulenta dell'epidemia: l'ipotesi di un gruppo di ricercatori della Società Italiana Medicina Ambientale, dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" e dell'Università di Bologna".

mancata approvazione di precedenti riforme: quella di una definitiva chiarificazione degli ambiti di competenza statali e regionali e quella della definizione di clausole di supremazia a favore dello Stato per la gestione delle emergenze³².

Non pare pertanto irragionevole sostenere che sia stata proprio la mancata adozione di queste riforme, che ha conservato quella situazione di incertezza sul piano delle competenze che ci portiamo dietro dal 2001, che ha fatto venire al pettine non pochi nodi.

³² Cfr., F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, cit., pp. 8 ss.