



Pietro Guadalupi

DPCM

USO E ABUSO

NELL'EPOCA DELLA PANDEMIA DA COVID-19

di Pietro Guadalupi

Scritto da
Pietro Guadalupi

Ha collaborato
Ida de Giorgi

Impaginazione grafica
Alessandro Perchinenna

Copyright © 2022
Tutti i diritti riservati
Pietro Guadalupi

Finito di stampare nel mese di febbraio 2022

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO I - I DECRETI del PRESIDENTE del CONSIGLIO

- 1.1 Natura e disciplina
- 1.2 Differenza atto amministrativo e regolamento
- 1.3 L'organo emanante

CAPITOLO II - GLI ALTRI STRUMENTI LEGISLATIVI DELL'EMERGENZA - DIFFERENZE

- 2.1 Il Decreto-Legge
- 2.2 La legge di conversione
- 2.3 L'abuso dei Decreti-legge
- 2.4 Differenza tra decreti- legge e DPCM

CAPITOLO III - LA PANDEMIA E LE NORME VARATE USO E ABUSO DEL DPCM

- 3.1 Excursus sulle norme varate in tempo di coronavirus
- 3.2 Principali misure previste dai vari DPCM
- 3.2 Polemiche sollevate dall'uso dei DPCM

CAPITOLO IV - DIBATTITI E CONTENZIOSI GENERATI DAI DPCM

- 4.1 I contrasti tra i DPCM previsti per l'emergenza e le ordinanze delle regioni
- 4.2 La vicenda della Valle d'Aosta: la legge regionale 11/2020
- 4.3 Il sindacato del giudice amministrativo contro la chiusura delle scuole

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

PREMESSA

In questo studio si analizzerà approfonditamente il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, uno strumento legislativo poco noto fino ai giorni nostri, identificato più comunemente e quasi ormai *familiaramente* con l'acronimo *DPCM*.

La "conoscenza e coscienza popolare" dell'esistenza di questo atto *regolamentar-legislativo* è dovuta alla funesta pandemia causata dalla diffusione del *Coronavirus (Covid-19)*.

Qualificato come "*emergenziale*", da oggetto di dibattiti di nicchia fra i giuristi più raffinati sulla sua legittimità e appropriatezza è divenuto una sorta di "*breviario*" sul quale i cittadini italiani basano la gestione delle proprie attività lavorative e, finanche, le abitudini private.

Per questo motivo, *DPCM* è divenuto termine frequente sulle moderne *piazze virtuali*, dai social "più popolari" come *Facebook* a quelli più "elevati" come *Twitter*, dove una platea alquanto disparata si confronta, con più o meno autorevolezza, sul suo uso e abuso.

La situazione anomala che il mondo intero sta attraversando ha richiesto, in più momenti, interventi immediati e repentini da parte dei Governi Nazionali e sovranazionali, chiamati a fronteggiare, "*ora per allora*", situazioni particolareggiate per la regolamentazione e gestione della quotidianità nelle azioni di contrasto alla diffusione del virus.

Nel caso italiano, si è assistito ad una serie di interventi legislativi da parte del Governo, che ha cercato di ridimensionare e contenere il fenomeno pandemico ed epidemiologico ricorrendo, appunto, al *DPCM*. In questo lavoro si prescindere da valutazioni personali riguardo ai provvedimenti normativi emanati.

Gli stessi, in quanto adottati in un periodo quale quello emergenziale, sono caratterizzati dalla necessità e urgenza, pertanto necessari e inevitabili.

Si cercherà, piuttosto, di interrogarsi sullo strumento giuridico utilizzato e sulla sua adeguatezza rispetto al dettato costituzionale.

Tale posizione critica e dibattimentale sarà utile al fine di prendere in considerazione, valutare e analizzare non solo i rilevanti aspetti dal punto di vista umano, familiare, sociale, politico, ambientale ed economico sui

quali la pandemia ha influito pesantemente, ma anche le ricadute che questa ha avuto, sta avendo e avrà sul sistema giuridico italiano.

I DPCM in esame hanno dovuto scontrarsi e confrontarsi con la stessa Costituzione, in merito alle libertà sancite nella stessa, al funzionamento della nostra forma di Governo nonché ai rapporti tra Regioni e sistema centrale.

La rilevanza della situazione ha costituito un *“banco di prova”* sulla tenuta dell’assetto costituzionale e ha fatto rilevare delle criticità sintetizzabili in tre punti fondamentali, oggetto di analisi.

Innanzitutto, si è verificato uno scontro politico fra attribuzione e distribuzione dei poteri tra Parlamento e Governo, soprattutto riguardo al potere legislativo di questi, da attivarsi in ragione della natura e disciplina dello stato di emergenza in cui ci si è venuti a trovare.

In secondo luogo, dai DPCM emanati è nato un vivace e acceso dibattito in merito alle limitazioni di alcune libertà fondamentali costituzionalmente sancite, che sono state appunto ridimensionate attraverso fonti normative non ritenute adeguate e non correttamente utilizzate e, pertanto, non a livello tale da potersi confrontare sullo stesso piano.

In ultimo, è da considerarsi il difficile rapporto tra Stato e Regioni e la conseguente ripartizione dei rispettivi poteri nella gestione sanitaria, allorquando devono disciplinare le materie concorrenti a loro affidate.

A livello temporale, dobbiamo partire dal momento in cui il Governo, per motivi di tutela della salute, ha dichiarato lo *“stato di emergenza”* dal 31 gennaio al 31 luglio 2020, con una delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi del Codice della Protezione Civile (art. 7, primo comma, lett. c e art. 24, primo comma, del D.lgs. 2 gennaio 2018 n. 1).

Questa prima dichiarazione è stata a sua volta seguita, nei quattro mesi successivi, da più prescrizioni, emanate a loro volta con decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali, ordinanze della Protezione Civile e di altre autorità dell’amministrazione statale, ordinanze regionali e comunali, circolari.

Una diversa serie di fonti normative che hanno creato, di fatto, una sorta di distonia in ambito interpretativo e conoscitivo e che hanno messo in una situazione di notevole difficoltà il principio della certezza del diritto proprio del nostro ordinamento.

Va precisato che lo “*Stato di emergenza sanitaria*” non è contemplato espressamente in nessuna clausola della Costituzione. Pertanto, non vi è nulla di applicabile direttamente e univocamente, nel momento in cui una situazione tale, nonché imprevedibile e straordinaria, si verifichi e minacci la vita sociale e l’assetto politico e istituzionale dello Stato italiano.

Tuttavia, la nostra Costituzione, con una disciplina specifica, fa menzione e regola gli eventi straordinari, che derogano al regime ordinario, in una serie di articoli che sono stati considerati un po’ “il faro” nella nebbiosa situazione giuridica che si andava delineando.

Il primo degli articoli da richiamare è l’art. 77 Cost. che così sancisce:

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Con quest’articolo, la nostra Costituzione conferisce al Governo, in situazioni eccezionali, la facoltà di emanare atti provvisori con forza di legge, chiamati “*decreti legge*”.

Questi sono assoggettati all’approvazione del Parlamento che detta vincoli precisi: infatti, il provvedimento de quo deve essere presentato *il giorno stesso* alle Camere che hanno tempo cinque giorni per riunirsi e sessanta per convertire (se lo ritengono) il decreto-legge in Legge.

Anche quest’ultimo provvedimento, però, presenta non poche difficoltà interpretative poiché, secondo alcuni, è un atto che presenta validità normative e che ha, di fatto, solo un *gap* ovvero la sua formalizzazione e

stabilizzazione, mentre, secondo altri, è da considerarsi invalido fino alla sua conversione in Legge.

In questo caso, il Parlamento fa un passo indietro privandosi, in favore del Governo, delle sue prerogative e delegandogli la funzione legislativa. Nella prassi, si è assistito sovente al fenomeno secondo il quale i decreti-legge fanno della conversione un aspetto meramente “formale” e sembrano utilizzati come mezzo per “accelerare” determinati interventi legislativi e decisioni del Governo più che per semplificare e accelerare l’attuazione di norme nei casi riguardanti la necessità e l’urgenza.

La Corte costituzionale, in tal senso e contro questa “pratica”, si è pronunciata con una serie di sentenze, la n. 360 del 1996¹, la n. 171 del 2007² e la n. 128 del 2008³, tentando di arginare questa scorretta modalità di intervento legislativo e rifacendosi all’art. 77 Cost., su richiamato, per riportare lo strumento del decreto-legge alla sua vera natura di provvedimento urgente ed eccezionale.

Di fatto, quello che si evince e che emerge *dall’uso o abuso* di taluni strumenti legislativi, è che vi è la necessità di fronteggiare i cambiamenti sociali ed economici con strumenti normativi e ordinamentali agili che sappiano far fronte e superare le lentezze proprie dei tempi parlamentari.

La Costituzione italiana disciplina eventi straordinari anche in due altri importanti articoli, l’art. 78⁴ sullo stato di guerra e l’art. 120 c. 2, nel

¹ La Sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale pone severe restrizioni alla prassi del Governo di servirsi del decreto-legge quale strumento normativo e di sostituirsi così di fatto in molti campi al ruolo fondamentale del Parlamento.

² Con la sentenza n.171 del 2007, la Corte Costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art.7, co.1, lettera a del decreto-legge 29 marzo 2004 n.80 (disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazione, dalla legge 28 maggio 2004 n.140. Secondo tale sentenza un decreto-legge non può venire legittimamente adottato dal Governo

³ La sentenza della Corte Costituzionale n. 128 del 2008 dichiara l’illegittimità di alcune disposizioni del decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo originario e nel testo modificato dalla legge di conversione n. 286 del 2006, in quanto adottate in mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza.

⁴ L’art. 78 della Costituzione prevede lo stato di guerra: sancisce che il Parlamento decide lo stato di guerra conferendo al Governo i poteri necessari, cioè strettamente proporzionati all’evento da fronteggiare.

punto specifico in cui l'incolumità e la sicurezza pubblica sono in pericolo e lo Stato va a sostituirsi ai poteri delle Regioni, così come si riporta nello stralcio:

... Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali...

La situazione che si ravvisa in questo comma riguarda la particolare condizione in cui, secondo la dottrina, il Governo si carica di un “*potere sostitutivo straordinario*”, esercitato sulla base dei presupposti e della tutela di interessi, così come richiamato nell'articolo su citato.

In un certo qual modo, si può intendere che lo Stato riservi per sé un potere che gli consenta di ricondurre i casi straordinari a condizioni di normalità, efficienza e legalità – secondo norme e procedure precise – in guisa delle amministrazioni locali.

Invece, nell'attuale situazione, andrebbe preso in esame l'art. 78 Cost, che conferisce al Governo il potere di adottare le misure ed esercitare poteri via via che si rendono necessari, ovvero proporzionati all'emergenza da fronteggiare.

L'emergenza sanitaria che ci si trova ad affrontare attualmente, così come detto, rientra in una sorta di stato di emergenza “*atipico*” rispetto a quelli su richiamati, ma va ricompreso fra questi alla luce di quanto affermato come principio, e acclarato da tempo, dalla Corte costituzionale nella sent. n. 15 del 1982.

In questa sentenza la giurisprudenza costituzionale sostiene che:

*... di fronte ad una situazione di emergenza... Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e il potere, ma anche il preciso e indeclinabile dovere di provvedere adottando una apposita legislazione di emergenza ...*⁵

Un principio, questo, affermato in giurisprudenza e che ha trovato applicazione in abito legislativo ordinario lì dove, nel Codice di Protezione civile (nel D. Lgs. 2 gennaio 2018, n.1 alla lettera c), si fa riferimento alle:

*... emergenze di rilievo nazionale connesse a eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24 ...*⁶

In tale norma, si delega al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza a livello nazionale, determinandone in maniera precisa la durata temporale e l'estensione territoriale.

Una riflessione in tal senso appare opportuna, poiché nel nostro ordinamento, di tipo Parlamentare, la logica vorrebbe che una decisione sullo stato di emergenza che coinvolga pubblici poteri e libertà costituzionali andrebbe riferita in Parlamento e non presa "sua sponte" dal Governo.

Nell'ambito della gestione della pandemia da Covid-19, il Codice della Protezione Civile, utilizzato dal Governo, affida al Consiglio dei ministri il potere di deliberare *lo stato di emergenza di rilievo nazionale* così come richiamato.

⁵ Corte Costituzionale sent. n. 15 del 1982.

⁶ Codice di Protezione civile nel D. Lgs. 2 gennaio 2018, n.1, lettera c)

Ciò però, ovviamente, non esclude che il Parlamento (proprio in virtù del nostro ordinamento) debba essere coinvolto in via diretta e immediata nella decisione, soprattutto quando l'emergenza nazionale vada a limitare e incidere sull'esercizio di vari diritti di libertà costituzionalmente garantiti. In questi casi, quando la necessità e l'urgenza connessi all'emergenza siano tali da impedire un primo intervento del Parlamento mediante lo strumento della legge formale, il Governo può pur sempre adottare, anziché un semplice strumento amministrativo di natura regolamentare (come vedremo essere il DPCM), un atto con forza di legge, quale è il decreto-legge, che lascia impregiudicata la presenza e la preminenza della volontà parlamentare, dal momento che lo stesso viene presentato alle Camere il giorno della sua adozione e deve essere convertito in legge entro sessanta giorni, pena la sua decadenza *ex tunc*.

La pandemia, come vedremo più approfonditamente nel nostro studio, ha evidenziato una serie di criticità a livello istituzionale.

In primo luogo, proprio perché è stato il Consiglio dei ministri a dichiarare lo stato di emergenza senza che il Parlamento fosse partecipato a questa dichiarazione e venissero usate, per legiferare, le fonti primarie.

In secondo luogo, si è a lungo dibattuto, e ancora si dibatte, sul potere normativo utilizzato dal Governo, di grado secondario rispetto al potere legislativo affidato dalla Costituzione al Parlamento.

Argomento, quest'ultimo, sorto in relazione alle misure contenute nei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge 26 febbraio 2020 n. 6 (convertito nella legge n. 13 del 5 marzo 2020), sono stati ripetutamente adottati nel corso dell'emergenza. Ciò ha fatto scaturire un ampio (*e in itinere*) contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale e agli organi di Giustizia amministrativa.

Si è detto che lo stato emergenziale e le misure adottate per fronteggiare la pandemia hanno portato alla limitazione di alcune libertà fondamentali dei cittadini, tutelate dalla nostra Costituzione.

Questo rappresenta uno dei problemi più discussi in merito ai principi di legalità formale e sostanziale, rispetto alle fonti utilizzate dal Governo per normare la situazione.

Va evidenziato che la Costituzione stabilisce, in maniera chiara, che gli unici limiti ammissibili sul piano formale per i diritti fondamentali di libertà, elencati nella prima parte, sono quelli previsti dalla legge (c.d. "*riserva di*

legge”), in quanto limiti posti a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Tra i diritti costituzionali garantiti dalla riserva di legge, di particolare interesse per la situazione in analisi, è quello riguardante la libertà di circolazione di cui all’ art. 16 Cost. che sancisce:

... Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. ...

Le limitazioni alla circolazione, dettate da motivi di sanità o di sicurezza, devono essere rispondenti al principio di legalità nonché ai criteri di proporzionalità e adeguatezza commisurate alle finalità che si vogliono perseguire.

Appare chiaro che le norme atte a generare tali limitazioni debbano seguire necessariamente l’iter di formazione della legge (o atto equivalente e di pari valore il decreto-legge, ad es.) e, solo in un secondo momento, essere inserite in un regolamento d’attuazione o in una ordinanza e, eventualmente, in circolari esplicative.

Questi ultimi – regolamenti, ordinanze, circolari - hanno carattere esecutivo e sono propri dell’attività esecutiva del Governo e della Pubblica Amministrazione, pertanto operano nei limiti imposti dalla fonte primaria. Solo in casi eccezionali sono previste deroghe rispetto a questa prassi ordinaria, ma devono trovare fondamento nella Costituzione e devono rispettare il principio di legalità in merito alle materie in cui vige la riserva di legge.

Quando parliamo di limitazioni di carattere eccezionale in deroga ai diritti di libertà, dobbiamo necessariamente ricercare fondamento nelle norme costituzionali e tale adito ci viene dato in particolare da due articoli.

In primis l'art. 2 Cost. ove si prevede che:

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Pertanto, non solo si ha il riconoscimento dei diritti inviolabili, ma, allo stesso tempo, anche l'obbligatorietà dell'adempimento dei doveri inderogabili, come chiave per il mantenimento della società. Infatti, i doveri sono espressi, in questo articolo, come forma di solidarietà cioè vengono intesi come una condizione necessaria per il mantenimento di una società solidale.

Altro articolo costituzionale a cui far riferimento, è l'art. 23 Cost. lì dove dà alla Legge il potere di imporre delle prestazioni di tipo personale o patrimoniale, che vadano ad incidere sui diritti di libertà "solo in presenza di determinati presupposti".

Infatti, la norma stabilisce che la Pubblica Amministrazione non può arbitrariamente porre degli obblighi, ma che questi debbano essere vincolati ad una legge approvata in Parlamento e, in quanto tali, vadano considerati legittimi.

Tornando alla specifica situazione causata dalla pandemia, si constata che vi è stato un susseguirsi di normative che si sono legate le une alle altre in modo piuttosto complesso: un concatenarsi di decreti-legge, ordinanze ministeriali, ordinanze della Protezione civile e di altre autorità amministrative, ordinanze regionali e comunali; in particolare, si è innescato un meccanismo di reiterazione di DPCM.

Questi, però, sono di fatto atti di natura regolamentare sottratti a forme di controllo (preventivo e successivo) sia da parte del Parlamento che del Capo dello Stato e della Corte costituzionale.

Ci si deve chiedere, pertanto, se siano da considerarsi una fonte idonea a gestire le emergenze, soprattutto in assenza di una disciplina che in modo esaustivo definisca i limiti fissati dalla fonte primaria, lì dove si va ad incidere sensibilmente sui diritti delle libertà fondamentali così come garantiti dalla Costituzione italiana, quali le libertà di circolazione, di

riunione, di esercizio della propria fede religiosa, di accesso all'istruzione e al lavoro, di iniziativa economica, di cui agli artt. 16, 17, 19, 34, 35 e 41Cost.

Ad oggi, osservando quanto accaduto nella vicenda legislativa italiana della gestione dell'emergenza, sembra, a chi scrive, che non vi sia stato adeguato rigore nell'osservazione della legalità formale.

Sin dal primo decreto-legge adottato dal Governo dopo la dichiarazione dell'emergenza (D.L. 23 febbraio 2020 n. 6), si denota una scarsa osservazione della riserva di legge sui diritti legati alle libertà fondamentali.

Infatti, nel D.L. si legge, all'art. 1, l'elencazione e la previsione di ben diciannove misure restrittive dei diritti di libertà, in virtù della situazione di straordinaria necessità e urgenza al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Non sufficienti tali limitazioni, lo stesso D.L. prevede, all'art. 2, ulteriori misure non meglio identificate volte a limitare le libertà personali da parte dell'autorità amministrativa, prevedendo 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.

Si deduce facilmente che la non specificità e la non puntuale delineazione di tali "ulteriori misure" costituiscano una sorta di "carta bianca" fornita alle autorità, che sono messe in grado di incidere in maniera indiscriminata su tale delicata materia, senza che vi sia copertura da parte della fonte primaria nel quadro delle libertà costituzionali.

Anche l'elencazione presente all'art. 1, comma 2, del D.L. 25 marzo 2020, n. 19 desta non poche perplessità in merito alla legalità sostanziale e ai criteri di adeguatezza e proporzionalità, poiché moltissimi sono i divieti espressi e le limitazioni alle libertà personali conseguenti in esso delineati.

Un ultimo aspetto da considerare, in merito agli sconvolgimenti dal

punto di vista normativo che la copiosità dell'uso dei DPCM fa rilevare, è il problema che si è venuto a creare tra la ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni.

Non vi è dubbio che la pandemia abbia sollecitato l'intervento e la responsabilità degli organi di Governo a diversi livelli, sia statale sia regionale.

Tale situazione ha portato all'attuazione di una serie di interventi che, a volte, sono stati condotti in maniera unitaria su tutto il territorio nazionale e, altre, in ragione delle diverse realtà e situazioni esistenti nonché della differente diffusione del contagio, sono state attuate, invece, in maniera diversificata.

Pertanto, è venuto alla luce un aspetto importante in merito alla gestione italiana delle azioni di contenimento del virus, che ha evidenziato quante distonie esistono tra il Governo centrale e quello regionale, in particolar modo a riguardo dell'esercizio delle competenze di tipo legislativo e amministrativo.

Non è superfluo citare a tal proposito, in questa sede, la recente riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, con la legge n. 3/2001 volta a ridefinire l'art. 117 Cost.

La richiamata riforma, intervenuta in ambito costituzionale in materia di autonomia locale nel 2001, attribuisce la "tutela della salute e la protezione civile" alla competenza legislativa concorrente delle Regioni. Vi è una sorta di autorizzazione "implicita" data alle Regioni nella "gestione" di tutti quegli ambiti organizzativi che in maniera diretta o indiretta si occupano di tutela della salute nel territorio di pertinenza.

Sostanzialmente, potremmo dire che allo Stato viene relegato una sorta di ruolo di "regia", allorquando gli è affidata la clausola di "uniformità" delle prestazioni da erogare sul territorio nazionale nonché la vigilanza sull'applicazione delle stesse.

Questa riforma legislativa si è inserita in una serie di interventi di legge ordinaria che avevano portato all'istituzione, rispettivamente, del Servizio sanitario nazionale, con la L. 23 dicembre 1978 n. 833, e del sistema della Protezione civile con la L. 24 febbraio 1992 n. 225 e successive riforme confluite nel T.U. di cui al D.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018. Tale nuovo e recente ordinamento è stato oggetto di dibattito avente come tema lo Stato regionale e le sue implicazioni presenti e

future, soprattutto riguardo alla gestione della pandemia corrente che ha richiesto soluzioni eccezionali a causa della sua gravità ed estensione temporale e territoriale.

Volendo focalizzarci in particolar modo sugli effetti della dualità tra poteri dello Stato e poteri delle Regioni nella gestione della pandemia, dovremmo analizzare e prendere in esame diverse criticità.

Innanzitutto, il servizio sanitario si è dimostrato deficitario in termini di organizzazione, in relazione alla capacità di prevenire la situazione epidemiologica (poi verificatasi e diffusasi in maniera esponenziale) e ciò a causa, soprattutto, di una disomogeneità nelle modalità di fronteggiamento dell'emergenza delle singole Regioni, che hanno adottato modelli assai differenti fra loro.

La stessa copiosità delle norme organizzative, dei regolamenti, delle circolari esplicative si è rivelata ostica ai più, che fossero cittadini o operatori sanitari, non solo riguardo alla capacità di comprendere le indicazioni contenute nelle stesse, ma anche alla loro applicazione pratica nella gestione delle situazioni concrete.

Quanto stabilito, infatti, è apparso non solo confuso e complesso, ma spesso non organico e caratterizzato da scarso coordinamento tra le stesse norme di tipo generale e le ordinanze e le circolari regionali.

Di fatto, vi è stata un'assenza di tempestività e concreta cooperazione fra Stato e Regioni proprio nella determinazione *in itinere* degli interventi da attuare.

L'assenza di un'azione sinergica ha creato spesso disorientamento e confusione tra quanto disposto a livello centrale e quanto attuato e rielaborato a livello regionale e ancorché locale.

Tutto ciò ha portato ad un'altra incresciosa situazione, ovvero che le Regioni hanno fatto uso della propria autonomia discostandosi in maniera più che sensibile dal *dictat* dello Stato centrale.

Ne sono esempio la diversa gestione delle chiusure e aperture delle scuole, stabilite, in alcune regioni, in base alla volontà discrezionale dei loro Governatori.

Decisioni che hanno aperto contenziosi di tipo amministrativo, alcuni ancora in corso, finanche alla prospettiva, delineata da taluni, di chiudere i confini regionali, in contrasto con la norma costituzionale sulla libera circolazione.

Non si comprende perché lo Stato, seppur disponga di strumenti e competenze che la Costituzione gli attribuisce in riferimento alle situazioni emergenziali e che avrebbero garantito unitarietà nel corso delle azioni intraprese durante la pandemia, non ne abbia fatto uso concretamente.

Il quadro normativo a cui si fa riferimento, in merito a questa situazione, rientra nell'art. 117 Cost.: nello specifico, quando affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in alcune situazioni particolari, tra cui non solo la profilassi internazionale (art. 117, II co., lett. q), ma anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, II co., lettera m).

Vero è che, in quest'ultimo caso, parliamo di una materia *cd. trasversale* e per la quale il legislatore sembra più fornire "un concetto" che una dottrina, volto più che altro a garantire gli *standards* minimi di taluni servizi sull'intero territorio dello Stato.

L'art. 118 Cost.⁷, altresì da considerare in questo senso, ci dice che lo Stato può definire il "coordinamento finanziario" con un'incidenza decisiva sulla spesa sanitaria regionale nonché avocare a sé le competenze amministrative per le quali, in base al principio di sussidiarietà di cui sempre al primo comma dello stesso articolo, debba essere assicurato un esercizio unitario, anche se non sempre è facile l'attribuzione delle funzioni in capo ai soggetti coinvolti.

Non da ultimo va menzionato, in tale breve disamina, il già richiamato art. 120 Cost. nello specifico ove, al comma 2, si dispone che lo Stato

⁷ Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

abbia il potere di sostituirsi agli organi delle Regioni e degli enti locali nel caso, fra l'altro, di *“pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”*.

Tutto questo dovrebbe armonizzarsi con la competenza concorrente propria delle Regioni, che prevede la loro diretta responsabilità in virtù della massima garantista in ordine all'efficienza e all'accessibilità del servizio. La Sanità costituisce, da ormai quarant'anni, il fulcro e l'oggetto principale delle azioni delle Regioni poiché la spesa relativa ne riguarda quasi il 70% delle voci in bilancio. L'obiettivo è quello di disporre un'organizzazione sanitaria che risulti commisurata alle esigenze manifestate dalle comunità regionali e che sia, allo stesso tempo, capace di rispondere adeguatamente alle richieste e flessibile a tal punto da giustificare l'inevitabile differenziazione territoriale.

Quanto fino ad ora esposto ha evidenziato il punto che rappresenta la maggiore criticità in capo alle azioni finora attivate di contrasto alla pandemia, ovvero che sul piano dei rapporti Stato centrale e Regioni si rende necessaria l'attuazione di una serie di misure coordinate efficacemente non solo a livello statale, quanto piuttosto nelle indicazioni che vengono poi estese all'intero territorio nazionale e in particolar modo a livello regionale.

Questo è ben evidente nel momento in cui ci si è dovuti destreggiare tra diverse situazioni che hanno caratterizzato il territorio in maniera non uniforme, ad esempio l'individuazione delle cd. *zone rosse* (le zone con maggior diffusione del virus) e dei focolai, ma anche il monitoraggio delle attività economiche gravemente colpite dalle misure imposte in relazione all'innalzamento o abbassamento della diffusione del contagio e dell'andamento della curva epidemica (corrispondente a chiusure o aperture delle attività stesse).

Tutte le esigenze così temperate hanno richiesto risposte che, partendo dalla legge di riforma sanitaria del 1978 e dal Codice della Protezione Civile del 2001, hanno portato a definire un modello organizzativo via via rimodulato e creato *ex novo* quando necessario, ma che, allo *status quo*, ancora non si è consolidato in un modello chiaro e univoco a cui far riferimento e che sia compatibile e coordinato in ordine alle tipologie di interventi da attuarsi.

La prima fase della pandemia ha comportato un uso massiccio dei DPCM

che, con le loro prescrizioni, prevalevano su ordini di tipo ministeriale, regionale e locale che venivano adottati nelle more di quanto stabilito dal Presidente del Consiglio.

Allo stesso tempo, si è data anche facoltà di attuazione ad interventi particolareggiati in ordine a situazioni emergenziali che hanno richiesto diversificazioni a livello locale, non essendo previste o prevedibili a livello centrale, così che le Regioni potessero scegliere di attivarsi in maniera più restrittiva, quando la situazione epidemiologica andava aggravandosi nei loro territori.

Successivamente, si è conferito maggiore potere alle Regioni consentendo alle stesse di poter introdurre misure di tipo derogatorio, ampliative o restrittive, e finanche avverse a quanto disposto dal DPCM, oltre a consentirgli l'opportunità di anticipare o posticipare la decorrenza delle misure imposte dal Governo a livello centrale.

Questo aumento di margine discrezionale trova fondamento nell'attività di accertamento preventivo che le stesse devono attuare in merito alla compatibilità tra lo svolgimento delle attività e l'andamento della situazione epidemiologica locale, situazioni che vengono verificate, monitorate e valutate in base ai criteri stabiliti a livello centrale dal Ministero della Salute.

Pertanto, le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni hanno adottato protocolli e linee guida rispondenti ai principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida già definite a livello statale.

Va però sottolineato come queste azioni siano state attivate attraverso prassi occasionali e informali, che non hanno reso giustizia al criterio di leale collaborazione che la giurisprudenza costituzionale pone a fondamento del modello di Stato Costituzionale, qual è quello italiano. Possiamo, pertanto, fare alcune prime considerazioni in merito alla gestione della pandemia da Covid-19, soprattutto nell'aspetto riguardante il piano costituzionale delle norme che sono state adottate per farvi fronte.

Innanzitutto, a riguardo della disciplina e della distribuzione dei poteri in questa particolare situazione di emergenza, possiamo dire che non vi è stata, al momento, la necessità di introdurre una nuova normazione a livello costituzionale, ma si è piuttosto preferito l'uso per lo più corretto delle norme e degli strumenti che la Costituzione italiana, nel suo assetto

attuale, è in grado di fornire.

È chiaro ed evidente che sarebbero necessari correttivi nella vigente legislazione ordinaria in tema di sanità e di Protezione civile.

Allo stesso tempo, è evidente che strumento legislativo prioritario di una forma di Governo parlamentare è da identificarsi, quando ci si raffronta con gli stati di emergenza, con il decreto-legge lì dove all'art.77 della nostra Costituzione si sostiene che il Governo debba utilizzare tale strumento per regolare i casi di necessità e urgenza.

Ovviamente, tale indicazione legislativa va temperata con le diverse situazioni e la loro conseguente esigenza di una risposta rapida e immediata, da ravvisarsi nell'intervento del Governo, lì dove viene sollecitato nel suo potere esecutivo.

Tale potere richiede necessariamente che il decreto-legge, fonte primaria, debba essere attuato e completato attraverso l'impiego di una serie di poteri di normazione secondaria, come i regolamenti e le ordinanze.

Questi ultimi, sebbene già propri del Governo e della Pubblica amministrazione, debbono pur sempre trovare fondamento in una fonte primaria, quale la legge o il decreto-legge, che ne riconduca e stabilisca i limiti formali e sostanziali.

L'utilizzo delle fonti normative primarie e secondarie in capo al Governo durante gli stati di emergenza e l'applicazione affidata alla PA richiamano ad un uso attento del potere dell'esecutivo, che deve essere sottoposto ad approfondito controllo dal Parlamento. Un controllo che può essere attuato con, ad esempio, l'adozione di atti di indirizzo generale sulla gestione dell'emergenza, fino alla convocazione dei membri del Governo dinanzi alle diverse Commissioni parlamentari, la cui presenza e attività, in tali occasioni, andrebbe potenziata, attraverso tutti gli strumenti che la costituzione e i regolamenti mettono a disposizione delle Camere.

Molto ci sarebbe da discutere sulle riunioni delle Camere che dovrebbero essere in grado di "accogliere" fisicamente i parlamentari anche in una situazione di emergenza sanitaria come quella che si sta affrontando o che dovrebbero far in modo che questi siano messi nelle condizioni di partecipare da remoto, con l'uso di strumenti informatici adeguati e sicuri, in modo che il loro apporto possa essere tempestivo e commisurato all'urgenza dell'azione richiesta.

Per quel che riguarda i diritti fondamentali, le libertà e il dibattito che ne è conseguito, appare logico affermare che la riserva di legge prevista dalla nostra Costituzione debba fare un passo indietro allorché le necessità legate all'emergenza lo richiedano, al fine di tutelare un valore collettivo quale sanità, sicurezza o ordine pubblico.

Certo, però, le limitazioni delle libertà personali debbono comunque trovare fondamento in una legge formale delle Camere o in un atto del Governo di valore equivalente, come il decreto-legge, che poi potranno essere esplicitati in fonti secondarie senza che la natura e il contenuto del limite delineato possa essere ampliato rispetto a quanto prescritto nella fonte primaria.

Quest'ultima sarà la stessa che indicherà il termine entro il quale i limiti dovranno vigere, che non potranno andar oltre la durata degli eventi emergenziali connessi all'evento particolare.

Saranno gli organi di giurisdizione costituzionale, ordinaria e amministrativa a tutelare i limiti posti dalla costituzione al potere esecutivo perché la riserva di legge venga rispettata; sebbene anche il Parlamento eserciti tale tutela attraverso il controllo politico, preventivo e successivo, sull'operato del Governo.

L'ultima considerazione da farsi è destinata al rapporto Stato- Regioni che, in epoca di emergenza pandemica, ha visto un turbinio scomposto tra le competenze da attribuirsi all'uno o alle altre, che ha causato una serie di incertezze applicative alle volte finite nelle aule dei tribunali.

Una strada per la soluzione di questo momento di *impasse* legislativo potrebbe essere rappresentata da una maggiore partecipazione, non solo informale, delle Regioni che potrebbero dare il proprio apporto ed essere consultate anche previa emanazione delle norme centrali. Rafforzando, così, il ruolo delle Regioni nel concorso della formulazione delle proposte di quei *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale"* che la Costituzione all'art. 117 affida alla competenza esclusiva dello Stato, ma che sembrano deficitari e incompleti al momento.

D'altro canto, lo Stato ha mandato, datogli dalla Costituzione, per attuare poteri sostitutivi in forza della Regione qualora la gestione dell'emergenza - sanitaria - si presenti inadeguata.

È da considerarsi a sostegno di tale ipotesi l'art. 118, che in base al principio di sussidiarietà consente allo Stato di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali nel caso di inadempimenti nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Anche nell'art. 120 Cost. è scritto di "*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali*". Lo stesso articolo della Costituzione, tra l'altro, vieta alle Regioni di "*adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose*" tra i diversi territori regionali, di fatto invalidando la proposta, che da taluni era stata avanzata, di chiudere i confini regionali limitando gli accessi agli abitanti provenienti dai territori a maggior rischio di diffusione del virus.

Posti questi primi interrogativi e queste prime argomentazioni, in questo lavoro partiremo delineando, *in primis*, lo strumento del DPCM. Ne chiariremo la definizione per comprenderne il significato, la genesi, nonché la natura come fonte legislativa.

Seguiremo nella nostra trattazione analizzando l'organo che lo emana e con quale potere, soprattutto considerando la particolare situazione emergenziale in cui viene usato, e lo porremo a confronto con gli altri strumenti legislativi a disposizione del legislatore, evidenziandone le differenze e l'opportunità di utilizzo nelle varie situazioni.

Ne analizzeremo la validità secondo le recenti pronunce costituzionali per esaminare quando vi è un uso o un *abuso* del DPCM.

Per ultimo, vaglieremo gli ultimi provvedimenti di questo tipo emanati nella situazione pandemica, dai decreti del Presidente Conte fino ai recentissimi del Presidente Draghi.

Prenderemo in esame i dibattiti che ne sono scaturiti nonché le recenti pronunce giurisprudenziali a favore e sfavore dell'uso di tal strumento per regolare e governare la situazione attuale.

Ciò tenendo conto del fatto che la pandemia ancora in corso è una pagina *in costituendo* e tutta da scrivere sull'ordinamento italiano e sulla sua capacità di risposta ad un evento emergenziale di portata mondiale, che costituisce un vero "*banco di prova*" per la tanto apprezzata e decantata Costituzione Italiana.

CAPITOLO 1

I DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

1.1 Natura e disciplina

Seppur autorizzati da una fonte di carattere primario, i DPCM rappresentano un'attività normativa che viene svolta direttamente dal Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo di Governo e si configurano nell'ambito di quelle fonti prevalentemente di carattere secondario che non sono previste a livello costituzionale.

Inoltre, devono essere emanati secondo un procedimento che molto spesso non è formalizzato, in quanto rappresentano un'espressione dell'autonomia organizzativa e normativa del Governo stesso, da utilizzarsi in caso di urgenza, come nel caso della situazione pandemica attuale.

Attraverso la legge numero 402 del 1988, il nostro ordinamento giuridico attribuisce una potestà regolamentare al Governo, che, seppur con la presenza di determinati limiti, riconosce gli atti aventi forza di legge che possono far riferimento ai DPCM, ai decreti-legge e ai decreti legislativi, stabilendone anche le diversità riguardanti la procedura attraverso la quale emanare queste fonti normative.

Alcuni studiosi della materia hanno ravvisato un aspetto importante, ovvero se effettivamente l'emanazione di questi atti aventi forza di legge da parte del Governo o da parte del Presidente del Consiglio dei ministri possa essere compatibile con il sistema costituzionale previsto.

Questi interrogativi sono stati risolti con la previsione di un principio di legalità, che viene imposto al Governo in quanto dotato di autonomia sia per la funzione amministrativa che per la funzione di carattere normativo, rispettando la gerarchia delle fonti.

Di conseguenza è possibile avere dei DPCM di carattere normativo, che vengono emanati con dei procedimenti diversi rispetto a quelli previsti dalla legge 400 del 1988, ovvero secondo un procedimento derogatorio nei casi di straordinaria urgenza, da realizzarsi in conformità alle regole e

alle fonti normative di livello giuridico superiore⁸.

Il nostro ordinamento risulta effettivamente basato sulla necessità che, in ottemperanza del principio di legalità, il Presidente del Consiglio dei ministri possa adottare i DPCM come norma di carattere primario, senza che ciò comporti una violazione dello stesso principio di legalità, che può ritenersi comunque soddisfatto e rispettato secondo le linee guida che sono state stabilite a livello normativo.

Di fatto, nel momento in cui vi è un vero e proprio procedimento di formazione di vari regolamenti che sono predeterminati da un punto di vista legislativo, il potere esercitato da parte del Governo o dal Presidente del Consiglio dei ministri non ha bisogno di alcuna autorizzazione, già prevista a livello ordinario, pertanto, l'autonomia normativa esercitata da parte di questi organi non si può dire contraria alle norme di legge.

Ma occorre tener conto che i poteri normativi del Governo non sono solo ed esclusivamente dei poteri regolamentari, visto che il nostro sistema costituzionale ammette la necessità di adottare degli atti normativi che risultano essere di rango secondario e che sono del tutto differenti rispetto ai regolamenti, pur nel rispetto di un principio di legalità.

Nella medesima linea di pensiero, bisogna poi considerare che la potestà normativa ha un legame essenziale con la funzione d'indirizzo politico, di cui costituisce uno degli strumenti principali, se non il mezzo per eccellenza.

Peraltro, l'evoluzione storica delle forme di Stato consente di apprezzare come l'allocazione della potestà normativa e l'intensità della sua forza dipendano dal criterio di legittimazione del potere in quel momento assunto come riferimento, concentrandosi nel soggetto che ne risulta alimentato in maggior grado.

Si verifica in tal senso una forma di rafforzamento di quella che è la legittimazione dei governi all'emanazione degli atti normativi, ma anche del loro premier ovvero dal Presidente del Consiglio dei ministri, determinando così il trasferimento in capo ad essi di tutti quelle che sono le funzioni più rilevanti di indirizzo politico.

⁸ De Lungo D. "Considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente", www.osservatoriosullefonti.it, Anno 2019.

Attualmente esistono dei DPCM che sono autorizzati dalla legge attraverso l'indicazione di procedure da seguire e di vincoli da rispettare, ma si tratta comunque di procedimenti atipici che vengono posti in essere dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero previsti sostanzialmente dalla legge 400 del 1988, soprattutto in riferimento alle modalità attraverso le quali costituirli: molto spesso, infatti, si sono verificati alcuni ambiti di emanazione di decreti che sono stati poi successivamente annullati o disapplicati⁹.

In ogni caso, attualmente l'attività normativa e regolamentare del Governo riguarda l'emanazione di decreti-legge e decreti legislativi, ma anche dei DPCM, che hanno una previsione normativa e nel sistema delle fonti.

Analizzando il parere espresso da parte della giurisprudenza, è possibile definire che la questione sin qui esaminata è venuta in rilievo anche a livello giurisprudenziale.

La presa di posizione più netta, in proposito, è stata quella dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, secondo cui, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di *"fuga dal regolamento"*, il potere normativo dei Ministri e del Governo può esercitarsi mediante una serie di atti *"atipici"*, definiti tali in quanto di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla dispone circa la possibilità di adottare dei modelli alternativi e diversi rispetto a quanto previsto dall'art. 17 legge n. 400 del 1988.

Si tratta di un orientamento giurisprudenziale che è stato poco seguito poiché, nella maggior parte dei casi, il giudice amministrativo ha negato la natura normativa di atti emanati dal Governo, piuttosto che invocare il mancato rispetto delle norme previste dalla legge 400 del 1988.

Anche la Corte costituzionale è intervenuta in tal senso stabilendo l'eventuale ambito oggettivo della sua giurisdizione e prevedendo un'eventuale forma di illegittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 134 della Costituzione, il quale ha previsto che le leggi e gli atti aventi forza di legge attribuiscono la possibilità di esercitare un potere regolamentare da parte dell'organo esecutivo e questo potere

⁹ www.giurisprudenzapenale.com

può essere invece annullato o rivisto nel momento in cui vi sono dei vizi propri: pertanto l'emanazione di un DPCM, che segue una determinata procedura soprattutto nei casi di urgenza, non può essere considerato privo di ogni fondamento¹⁰.

La Corte costituzionale ha comunque stabilito che si tratta di un atto statale di natura giuridica, prevedendo in ogni caso l'incostituzionalità della legge che l'aveva previsto, ma solo per profili che sono legati alla violazione del riparto di competenze tra stato e regioni, di conseguenza in contrasto con il dettato dell'articolo 117 della Costituzione.

La giurisprudenza di merito è orientata verso l'atteggiamento espresso dalla Corte costituzionale dichiarando l'incostituzionalità di alcuni DPCM, non in riferimento all'iter normativo regolamentare seguito ma in riferimento alla violazione del contenuto dell'articolo 117 della Costituzione, il quale a sua volta derivava da una riforma del titolo V della Costituzione, e prevede una completa esclusione della possibilità da parte dello Stato di adottare dei regolamenti o dei DPCM a contenuto normativo e di rango secondario al di fuori delle materie di competenza legislativa esclusiva. Pertanto, è previsto che, nel momento in cui uno o più decreti siano stati emanati in riferimento alle materie che sono di competenza esclusiva statale, si possono invocare solo vizi di legittimità e di forma, mentre nel momento in cui la norma presenta una violazione, in quanto mostra un'ingerenza nelle materie che non sono di competenza esclusiva statale, allora il DPCM può essere dichiarato incostituzionale da parte della stessa Corte.

Dunque, tanto l'orientamento assunto dal giudice amministrativo, quanto quello seguito dal giudice costituzionale hanno in definitiva eluso il problema, spostandolo sulla qualificazione in termini sostanzialmente normativi o meno dell'atto.

La giurisprudenza costituzionale, in una delle sue sentenze, ha previsto che alcune norme tecniche prevedono le modalità attraverso le quali il

¹⁰ A tal fine la conferma della sentenza numero 116 del 2006 della Corte costituzionale in riferimento ad un decreto ministeriale il quale aveva la natura di essere non regolamentare.

Governo può effettivamente emanare gli atti normativi¹¹.

Non si possono, perciò, ricondurre a tale categoria delle disposizioni che appaiono volte, invece, a fissare dei criteri di organizzazione, ad individuare organi e procedure e a disciplinare i criteri di emanazione dei decreti.

Alcune problematiche si verificano proprio in relazione ai DPCM che svolgono un ruolo chiave nel nostro ordinamento. Il riferimento è, anzitutto, ai numerosi decreti spesso previsti dalle leggi finanziarie, di stabilità o di bilancio, che definiscono ampi margini di discrezionalità alla compartecipazione degli enti locali ai tributi, oppure le modalità attraverso le quali disciplinare l'impiego delle risorse.

Sembra pacifico che l'economia e la finanza non appartengano al novero delle scienze esatte, considerando il peso condizionante che, in esse, rivestono le attività di ricerca, la preponderanza dell'analisi qualitativa dei dati, la non riproducibilità con il metodo sperimentale delle dimostrazioni.

Prima di procedere all'analisi dei DPCM di carattere normativo, è opportuno valutare la loro evoluzione in relazione alle forme di stato e alle forme di Governo, in modo da comprenderne l'uso nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano.

In particolar modo in riferimento alla forma di Governo, bisogna partire prevalentemente da quelle situazioni che hanno dato largo potere all'organo esecutivo perché proprio in tale ambito si è mostrato un incremento di questa tipologia di decreto, in quanto è stata rafforzata la figura del Presidente del Consiglio dei ministri. In questo caso, era l'unico strumento che si poteva utilizzare per esercitare degli atti normativi, con successivo coinvolgimento dei ministri in quanto parte del Governo.

Nel periodo fascista, ad esempio, i DPCM erano utilizzati anche come strumento di comunicazione e di propaganda politica, con l'obiettivo di enfatizzare la capacità del premier di assumere determinate decisioni.

Negli anni della crisi finanziaria legati al periodo tra la Prima e la Seconda guerra mondiale, l'organo esecutivo ha mostrato una dispersione elevata

¹¹ Keller A., "DPCM anti-Covid tra Costituzione e CEDU: marginali, ma non trascurabili, profili di illegittimità delle misure di contenimento ed irrilevanza penale delle false autodichiarazioni.", articolo tratto dalla rivista *Giurisprudenza Penale Web* Anno 2021.

e conseguente incapacità di coordinarsi in un indirizzo di carattere comune: questo indebolimento non ha fatto altro che rendere tutte le iniziative dei vari ministeri molto dissociate rispetto al ruolo del premier. Questo ha determinato delle ripercussioni di carattere negativo non soltanto a livello nazionale, ma soprattutto a livello europeo.

Partendo dalla considerazione che il premier è investito da diverse funzioni, tra le quali promozione, coordinamento e monitoraggio, è plausibile l'utilizzo di strumenti sia di carattere normativo che di carattere non normativo, data anche la complessità delle decisioni che deve comunque prendere. Occorre anche considerare che sono caratterizzati da una forma di flessibilità maggiore rispetto alle classiche leggi normative ordinarie e pertanto diventano uno strumento attraverso il quale attuare una forma di pluralismo sociale, come risorsa inclusiva in grado di coinvolgere l'organo di Governo a livello non solo centrale, ma anche locale.

Alcuni studiosi del diritto hanno definito i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri come una valvola di sfogo, attraverso la quale coordinare le diverse esigenze di natura politica e tecnica dell'organo esecutivo al fine di rispettare i principi della legge 400 del 1988.

Un'ultima precisazione va fatta nei confronti del Parlamento, finora rimasto il convitato di pietra del ragionamento. Le leggi che configurano i procedimenti d'approvazione dei DPCM atipici o derogatori rispetto alla legge n. 400 nascono a seguito della volontà di entrambe le camere.

Viene dunque da chiedersi perché queste non oppongano una seria resistenza a infiltrazioni potenzialmente pericolose¹² nel sistema delle fonti.

¹² De Lungo D., op. cit.

1.2 Differenza tra atto amministrativo e regolamento

L'obiettivo di questo paragrafo è l'analizzare la differenza tra un atto amministrativo e un regolamento, essendo entrambi atti emanati dal Governo.

L'atto amministrativo rappresenta un vero e proprio atto compiuto da soggetti della pubblica amministrazione, intendendosi per tale il Governo, nello svolgimento delle loro funzioni. Si tratta di un potere che si esplica nell'esercitare una potestà di carattere amministrativo.

Presenta le caratteristiche tipiche dei contratti, infatti proprio per questo motivo, oltre ad essere di diverse tipologie, deve contenere degli elementi essenziali senza i quali non può essere ritenuto valido.

Tra questi, il soggetto rappresenta l'ente che lo emana, come ad esempio un organo della pubblica amministrazione o anche un organo che fa capo al Governo.

L'atto amministrativo dovrà contenere anche l'oggetto, il contenuto, la forma e la causa.

L'oggetto rappresenta il *fatto* o un *bene* che dovrà essere rispettato all'interno di una determinata organizzazione, mentre il contenuto riguarda una dichiarazione di *volontà* del soggetto che ha emanato l'atto, il quale vuole uniformare determinate situazioni o semplicemente regolamentarle al fine di evitare forme di disordine.

La *forma* è prerogativa autonoma dell'ente ed è il modo attraverso il quale emanare l'atto, in alcuni casi in forma orale, ma molto spesso in forma scritta, con un sigillo che possa effettivamente garantire l'autenticità di chi lo ha emanato.

La causa rappresenta esattamente la finalità dell'atto, che deve mirare prevalentemente a interessi di carattere pubblico, proprio perché emanato da pubbliche amministrazioni.

L'atto amministrativo presenta anche una serie di elementi accidentali, che possono essere classificati in condizione, termine, onere e riserva.

La **condizione** è diretta a subordinare l'inizio o la cessazione dell'efficacia dell'atto al verificarsi di un evento futuro e incerto.

Il **termine** è l'indicazione fondamentale della durata del regolamento, dalla data a partire dalla quale comincia l'efficacia dell'atto alla data di

cessazione.¹³

L'**onere** è associato alla caratteristica essenziale del contenuto e consiste nell'indicare un determinato comportamento da osservare in maniera rispettosa e conforme all'atto.

La **riserva** garantisce alla pubblica amministrazione la possibilità di adottare, in virtù di quanto previsto dall'atto stesso, dei futuri provvedimenti ricollegati al regolamento emanato e previsti con la medesima formula.

L'atto amministrativo deve essere sempre legittimo, pertanto deve essere conforme alle norme di legge, deve essere efficace, in quanto operativo, e in alcuni casi è prevista la notifica all'interessato, nel momento in cui sia possibile rivolgersi a un destinatario o ad una pluralità di destinatari.

Gli atti amministrativi possono distinguersi in tre tipologie.

Atti giuridici in senso stretto, solitamente non vanno ad incidere sulla sfera giuridica dei soggetti destinatari ma sono obbligatori da parte della Pubblica amministrazione che dovrà provvedere alla loro emanazione.

Atti amministrativi normativi, nei quali rientrano i regolamenti, oggetto di analisi nel prosieguo del lavoro, e che contengono delle norme di carattere generale e astratto. Gli atti amministrativi normativi risultano essere del tutto autonomi quando non sono legati ad un'altra fonte normativa, mentre possono essere definiti, a loro volta delegati, quando sono emanati in attuazione di una determinata norma di legge¹⁴.

I **provvedimenti** rappresentano la categoria più importante di atti amministrativi, sono rivolti solitamente ad uno o più soggetti e vanno ad incidere sulla loro sfera giuridica, a differenza di quelli che sono gli atti giuridici in senso stretto.

Si tratta di una serie di atti attraverso i quali la pubblica amministrazione può esercitare il suo potere discrezionale.

Vi rientrano i provvedimenti applicati in autonomia dalla pubblica

¹³ "Caratteri distintivi dei regolamenti dagli atti amministrativi generali e conseguente differenza di disciplina quanto alla loro impugnazione", Sent. CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 14.3.2011, n. 200, Anno 2011.

¹⁴ Ad esempio, i regolamenti attraverso cui è possibile richiedere le istanze di contributo a fondo perduto nel periodo covid a seguito dell'emanazione dei vari DPCM.

amministrazione: sono dei provvedimenti concreti perché riguardano determinati casi concreti e mai casi generici, sono esecutivi in quanto la pubblica amministrazione ha il potere di emanarli rendendoli esecutivi nell'immediatezza o anche dopo un determinato periodo di tempo, senza che effettivamente si possa verificare un ricorso in giudizio.

Si tratta inoltre di atti discrezionali poiché la pubblica amministrazione può decidere sulla loro natura ed emanazione.

Divengono inoppugnabili quando un'eventuale impugnazione non è emanata nei termini previsti dalla legge.

Appare doveroso indicare anche le distinzioni dei vari provvedimenti: la concessione, l'autorizzazione, la missione e la dispensa, che rientrano nelle categorie dei provvedimenti di tipo estensivo.

Per concessione si intendono tutti quei provvedimenti attraverso i quali viene concesso ad un privato l'esercizio di un determinato diritto¹⁵.

L'autorizzazione consiste nella possibilità di un privato di poter esercitare un diritto che già gli appartiene, mentre l'ammissione si verifica quando un privato viene ammesso a frequentare una pubblica istituzione, come ad esempio le varie istituzioni scolastiche.

Infine, c'è la dispensa, con la quale si esonera un cittadino dal compiere una serie di doveri, per specifici e gravi motivi particolari¹⁶.

Accanto ai provvedimenti di natura espansiva, esistono dei provvedimenti di natura restrittiva: ne fanno parte l'ordine e il divieto e hanno rispettivamente il compito di imporre ad un soggetto privato l'esecuzione o l'adozione di un determinato comportamento oppure il pagamento di una determinata sanzione.

I provvedimenti di carattere ablativo vanno a limitare o estinguere un diritto privato come, ad esempio, l'espropriazione, nel caso in cui ci sia un motivo di interesse pubblico, la requisizione che, a differenza dell'espropriazione rappresenta un atto temporaneo, e la confisca.

Occorre tener presente che questi atti di ablazione possono essere giustificati dalla pubblica amministrazione solo ed esclusivamente dalla necessità di tutelare esigenze di carattere privato.

Può anche capitare che gli atti amministrativi emessi risultino essere

¹⁵ Ad esempio, i posteggi presso i mercati rionali.

¹⁶ Il caso dei congedi nell'ambito del servizio militare.

invalidi. In tal caso è possibile avere la fattispecie della nullità o dell'annullabilità¹⁷.

L'atto risulta essere nullo nel momento in cui è stato emanato da un ente che non ne aveva le competenze, ad esempio da un ente che non ha nessun potere amministrativo: in questo caso si verifica una violazione in riferimento al soggetto.

Altri casi di nullità riguardano la forma, quando non è utilizzata quella richiesta dalla legge, e l'oggetto quando diventa impossibile, illecito o comunque semplicemente contrario all'ordinamento e alle norme.

Nei casi meno gravi l'atto può essere ritenuto annullabile, se ci sono vizi di legittimità: incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge.

L'incompetenza riguarda tutti quegli atti discrezionali ovvero emanati in maniera libera da parte di una pubblica amministrazione, ma differente rispetto a quella di competenza.

L' eccesso di potere si verifica nel momento in cui la pubblica amministrazione si colloca in una posizione di supremazia e quindi effettua una forma di abuso del suo potere discrezionale.

La violazione di legge riguarda atti che non rispettano la forma o i requisiti richiesti dalla legge stessa, nel momento in cui c'è un vizio di legittimità.

Quando l'atto è annullabile, la pubblica amministrazione può disporre un procedimento d'ufficio: sanatoria, convalida o ratifica nonché consolidazione o acquiescenza. Può anche decidere di eliminare completamente l'atto senza procedere ad alcuna nuova immissione.

L'eventuale impugnabilità successiva di un atto amministrativo deve avvenire entro un determinato termine e soprattutto nei confronti di un determinato organo ben specificato nell'atto stesso.

Tutti i provvedimenti devono possedere i requisiti previsti dall' art. 7 della legge 200 del 12/03/2000, prevedendo l'obbligo di **motivazione**, che deve indicare l'ufficio presso il quale è possibile ottenere delle informazioni aggiuntive; inoltre, devono essere notificati al contribuente. È imprescindibile che il provvedimento debba anche contenere l'organo

¹⁷ "Il doppio volto dei regolamenti amministrativi: natura e disciplina", **PA - REGOLAMENTI - REGOLAMENTI GOVERNATIVI, IUSEXPLOREL, giurisprudenza art. 21 L. 241/1990.**

amministrativo presso il quale è possibile promuovere un eventuale ricorso¹⁸.

L'esito del riesame può essere favorevole o sfavorevole nei confronti del contribuente o, in alternativa, può prevedere un secondo provvedimento sostitutivo di quello iniziale, attraverso il quale si eliminano tutti i vizi di legittimità e si provvede all'emanazione di un provvedimento secondario ritenuto corretto.

La **conclusione favorevole** nei confronti del contribuente, come la rinuncia e la revoca, specialmente se si fa riferimento all'annullamento d'ufficio, prevede degli effetti retroattivi e comporta molto spesso l'annullamento totale, pertanto è come se l'atto, nei confronti della sfera giuridica del singolo contribuente, non avesse mai prodotto i suoi effetti¹⁹.

L'annullamento d'ufficio può anche essere parziale, quando la pretesa risulta in parte viziata, e pertanto determina degli effetti nella sfera giuridica del contribuente, pur restando salva l'ulteriore parte che dovrà essere rispettata dallo stesso.

Da un punto di vista giuridico e anche da un punto di vista impositivo, la rinuncia si profetizza in maniera diversa in quanto non prevede alcuna forma di annullamento dell'atto da parte dell'amministrazione finanziaria, ma semplicemente determina spesso, anche in maniera tacita, la rinuncia alla pretesa tributaria prevista, che non esclude un'attività di controllo retroattivo delle dichiarazioni e delle imposte del contribuente.

La tutela prevede anche la possibilità di sospendere l'atto impositivo illegittimo su richiesta del singolo contribuente o su iniziativa d'ufficio.

La sospensione riguarda tutti gli effetti dell'atto che appaia illegittimo e infondato. Solitamente viene sospeso il provvedimento impugnato fino al momento in cui si verifica una risoluzione da parte della stessa amministrazione. In ogni caso, l'eventuale esercizio del potere di sospensione non determina necessariamente l'accertamento

¹⁸ "Inquadramento delle fonti", rivista online tratta da www.neldirittoformazione.it, Anno 2017.

¹⁹ Lenzi R., "Condizione, autonomia privata e funzione di autotutela. L'adempimento dedotto in condizione", Giuffrè, 2019.

dell'illegittimità dell'atto, ma soltanto una possibilità di poter beneficiare di una valutazione.

La sospensione può essere considerata come un provvedimento a sé stante o riconosciuto in maniera congiunta con la revoca e la rinuncia. Entrambe hanno come oggetto l'eliminazione di tutti i contenuti dell'atto impositivo nei confronti del contribuente, determinando una situazione a suo vantaggio.

Questa forma di autotutela è denominata *autotutela a carattere negativo* oppure a favore del contribuente, ma non sono gli unici risultati ammissibili del procedimento di riesame, in quanto ci possono essere delle forme di autotutela sfavorevoli nei confronti del contribuente. In questo caso l'amministrazione finanziaria afferma quella che è stata la sua pretesa impositiva iniziale.

L'amministrazione finanziaria, in sede di autotutela, può decidere di emettere altre tipologie di atti, come ad esempio il ritiro della pretesa impositiva, che determina un esito positivo nei confronti del contribuente, ma può anche emettere un atto che conferma la sua pretesa tributaria, con esito sfavorevole verso il contribuente, perché l'ufficio ritiene che i vizi di illegittimità e di infondatezza non sussistono e quindi l'atto non dovrà essere annullato, revocato o sospeso, in quanto vi è un interesse pubblico legittimo che il contribuente dovrà necessariamente rispettare.

Molto spesso, l'esito dell'autotutela può avere anche carattere intermedio, in quanto non consente di eliminare un provvedimento invalido, ma di mantenerlo in vita attraverso l'emanazione di un ulteriore provvedimento che corregga l'illegittimità dell'atto²⁰.

In ambito tributario, questo aspetto viene definito **sanatoria** dell'atto di accertamento illegittimo e si verifica proprio attraverso l'eliminazione dei vizi, in modo tale che la pretesa tributaria da parte dell'amministrazione finanziaria possa essere considerata valida e di conseguenza anche l'atto legittimo.

Un'impugnazione è sempre possibile dinanzi al giudice tributario, che molto spesso fissa un termine entro il quale la pubblica amministrazione

²⁰ Bausilio G., "L'autotutela in materia tributaria. Profili giurisprudenziali", Key editore, 2015.

dovrà provvedere all'eliminazione dei vizi che inficiano la forma o il contenuto dell'atto stesso.

Attraverso un esame di autotutela sfavorevole nei confronti del contribuente, laddove la richiesta sia ritenuta infondata, la pubblica amministrazione conferma la sua pretesa tributaria, convalidando il medesimo contenuto dell'atto.

La stessa ribadisce la fondatezza dell'atto, e quindi la pretesa, attraverso un ulteriore provvedimento avente un contenuto dispositivo, nel quale, anche se privo di vizi formali, è possibile ammettere l'eventuale impugnazione dinanzi alla commissione tributaria da parte del contribuente.

Inizialmente si è pensato che l'autotutela di carattere sostitutivo fosse incostituzionale, ma la giurisprudenza ha affermato che è ammissibile per la pubblica amministrazione, in quanto rappresenta l'esercizio di un potere discrezionale e di riesame, nel momento sussistono vizi formali di accertamento che possono comunque inficiare e compromettere la riscossione dell'imposta; in tal caso si può prevedere la determinazione di atti ritenuti differenti²¹.

Nel caso in cui la funzione di riaccertamento e quindi di riesame da parte della pubblica amministrazione venga eseguita in maniera corretta e l'ufficio abbia determinato l'imposta minore rispetto a quella dovuta, si verificherà la possibilità di esercitare un potere di correzione, in virtù dell'esercizio di una disciplina speciale e derogatoria come quella fiscale e tributaria.

La pubblica amministrazione ha la possibilità, entro i termini previsti dalla legge per la notificazione dell'atto, di procedere ad un'integrazione ovvero ad una modifica dell'atto di accertamento sulla base di quelli che sono i nuovi elementi ritenuti a disposizione, nel momento in cui ne venga a conoscenza²².

A questo si aggiunge anche la possibilità, per il singolo destinatario, di poter agire in giudizio con un ricorso in opposizione, solitamente ammesso in via del tutto eccezionale, che dovrà essere effettuato nel termine di 30 giorni, nel momento in cui si presentano dei vizi di

²¹ Ragazzo M., op. cit.

²² www.altalex.it

legittimità e di merito.

Vi è, ancora, il ricorso gerarchico, ammesso per qualsiasi tipologia di vizio, così definito perché indirizzato non all'organo che ha emanato l'atto, ma ad un organo gerarchicamente superiore.

Infine, vi è anche il ricorso al Presidente della Repubblica. Va ritenuto di natura gerarchica poiché è su richiesta del ministero competente, ma sarà un organo gerarchicamente superiore (il Presidente della Repubblica) che dovrà esprimersi attraverso un proprio decreto.

Il ricorso dovrà essere presentato entro il termine di 120 giorni e inoltre bisogna anche tener conto che la giurisdizione può essere di carattere amministrativo, di tipo ordinario o speciale e in tali ambiti è necessario procedere ad individuare la tipologia di giudice al quale lo si potrà effettivamente proporre.

Questi atti amministrativi si discostano molto da quelli che sono i **regolamenti**, non solo dal punto di vista sostanziale ma anche formale.

I regolamenti vengono emanati a seguito dell'esercizio di una potestà amministrativa di carattere secondario da parte della stessa pubblica amministrazione e rappresentano una modalità attraverso la quale integrare le norme di legge oppure dare seguito ai contenuti previsti dalla medesima norma in modo tale da renderli attuabili nella pratica.

A differenza degli atti, che tendono a rivolgersi ad una pluralità di soggetti determinati o comunque determinabili, i regolamenti si rivolgono ad una pluralità indistinta di soggetti.

I regolamenti sono annoverati tra le fonti normative secondarie. Essi costituiscono espressione del potere delle amministrazioni centrali e periferiche, alle quali le norme sulla competenza assegnano la potestà regolamentare e demandano la disciplina di settori specifici.

Il D.p.r. 1191/1971, in materia di ricorsi amministrativi, definiva i regolamenti quali atti generali a contenuto normativo; da questa definizione è possibile coglierne la duplice natura: essi vengono intesi quali atti soggettivamente e formalmente **amministrativi** e, al contempo, sostanzialmente **normativi**.

Tale natura ibrida ha fatto sì che dottrina e giurisprudenza si interrogassero sui caratteri fondamentali dei regolamenti, evinti attraverso l'individuazione dei criteri distintivi tra questi ultimi e i provvedimenti amministrativi ad essi più affini, ossia gli atti

amministrativi generali.

Muovendo da quest'ultimo aspetto, una prima tesi ne sottolineava la connotazione squisitamente politica. Si è affermato, infatti, che non sono mera esecuzione o specificazione di una normativa previgente, quanto atti che esprimono precise scelte di particolare o elevato spessore politico.

Ad avviso di altra parte della dottrina, i regolamenti sono tali in quanto vengono così qualificati, optando per un criterio puramente formale. Tale criterio, per quanto possa apparire dotato di un ampio grado di certezza, potrebbe comportare risvolti irragionevoli nei casi in cui si qualifichi come amministrativo un atto che abbia, nella sostanza, un contenuto normativo.

Quanto alla generalità, i regolamenti sono rivolti ad una pluralità indistinta di destinatari; questa caratteristica è affine agli atti amministrativi generali con la differenza che questi ultimi annoverano solo a priori i destinatari indeterminati, che saranno però individuabili in un momento successivo.

Riguardo l'astrattezza, non disciplinano un caso specifico ma contengono disposizioni normative applicabili ripetutamente a diversi casi concreti. Sono altresì innovativi: al pari di ogni fonte del diritto, sono destinati a modificare definitivamente l'ordinamento giuridico e hanno dunque una portata di gran lunga più incisiva di un mero provvedimento amministrativo, pur se solamente attuativi o integrativi di norme di legge.

Dalla qualificazione di un atto come regolamento derivano ampie e rilevanti conseguenze pratiche.

Riguardo l'interpretazione, si applicheranno i criteri di cui all'art. 12 delle preleggi, mentre, per quanto attiene alla formazione, è necessario che venga seguito un preciso iter procedimentale ai sensi della legge 400 del 1988.

La legge 241/90 ha, invece, uniformato la disciplina dei regolamenti a quella degli atti amministrativi generali, quanto all'esonero dall'obbligo di motivazione, alla non applicabilità delle garanzie partecipative nonché ai limiti all'accesso.

La natura ibrida del regolamento ha evidenti risvolti sotto il profilo della tutela giurisdizionale, nei casi di rilevata illegittimità.

Un primo problema attiene al sindacato operato dalla Corte Costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 134 Cost.

La norma è chiara nel limitare il sindacato costituzionale alle sole fonti di rango primario, con esclusione delle fonti secondarie e, dunque, dei regolamenti.

Secondo la giurisprudenza, ciò è imposto in ragione del principio per il quale la Corte Costituzionale è giudice delle leggi e non della costituzionalità.

Secondo taluni, sarebbe ammissibile un controllo di costituzionalità delle fonti secondarie in via indiretta: ove la legge, sulla quale si fonda il regolamento, non ne abbia determinato il contenuto minimo, l'incostituzionalità della stessa si estenderà al regolamento.

Per altri, il sindacato di costituzionalità potrebbe essere ammesso unicamente per i regolamenti delegati, in quanto essi, apportando modifiche alla legge, ne assumerebbero la medesima efficacia sostanziale.

L'unico controllo pacificamente ammissibile attiene, invece, al sindacato che la Corte Costituzionale opera riguardo al conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nell'adozione dei rispettivi regolamenti²³.

La dottrina tradizionale, forte del carattere soggettivamente amministrativo del regolamento, ha ritenuto che anche il giudice amministrativo possa sindacare su di esso.

Secondo questa tesi, alla luce della natura caducatoria del giudizio amministrativo, il giudice potrebbe esercitare il potere di annullamento al pari di quanto accade per il provvedimento amministrativo.

È opportuno specificare, però, che non tutti i regolamenti si considerano direttamente impugnabili. In tal senso la dottrina distingue i regolamenti volizione-preliminare dai regolamenti volizione-azione.

In particolare, le prime tipologie sono caratterizzate da profili di piena generalità e astrattezza cosicché, non risultando immediatamente lesivi, non saranno direttamente impugnabili. La lesione diverrà attuale, infatti,

²³ Dinanzi al giudice ordinario, invece, è pacifico che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto diritti soggettivi, ove il regolamento costituisca un presupposto, il giudice ordinario possa disapplicarlo in virtù del combinato disposto degli artt. 4 e 5 della L.A.C., pur senza che tale statuizione acquisisca valenza di giudicato.

unicamente con il provvedimento attuativo, che sarà impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. Qualora, però, il provvedimento mutui in vizio del regolamento, il ricorrente dovrà compiere un'impugnazione congiunta, affinché non venga reiterata l'illegittimità attraverso l'adozione di un nuovo provvedimento conforme ad un regolamento illegittimo.

I regolamenti volizione-azione, invece, possiedono un contenuto prescrittivo immediatamente lesivo, tale che risulti necessaria l'impugnazione diretta senza attendere l'approvazione di provvedimenti attuativi o derivati. Anzi, qualora il regolamento non venga immediatamente impugnato, sarà preclusa l'impugnazione dei relativi provvedimenti attuativi, salvo essi siano affetti da vizi propri.

Questa diversa disciplina si ripercuote sul *dies a quo* dell'azione di annullamento: per i regolamenti volizione-preliminare decorrerà dal giorno in cui si ha conoscenza del provvedimento lesivo derivativo; per i regolamenti volizione-azione, dal giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale o in altro supporto previsto dalla legge.

Il Consiglio di Stato ritiene che, in deroga alla valenza relativa del giudicato, la sentenza di annullamento del regolamento sia efficace *ex tunc ed erga omnes*.

Le ragioni del superamento dei limiti soggettivi del giudicato attengono, in primo luogo, alla indeterminatezza dei destinatari e alla indivisibilità degli effetti del regolamento: se ha valenza e rilevanza generale, ne segue che anche il relativo annullamento dovrà produrre gli stessi effetti. Inoltre, l'annullamento *erga omnes* è necessario al fine di salvaguardare il principio di certezza del diritto, posto che il regolamento ha un contenuto sostanzialmente normativo; a ciò segue la salvaguardia dell'unità dell'ordinamento giuridico sotto il profilo della disciplina delle fonti del diritto.

Il D.P.R. 1191/71 prevede espressamente che, in caso di annullamento degli atti normativi, se ne dia pubblicità nelle medesime forme in cui si è data pubblicità all'atto annullato; norma che giustifica e dà inevitabilmente atto degli effetti *erga omnes* dell'annullamento.

Si è a lungo discusso circa la possibilità che il giudice amministrativo disapplichì i regolamenti non ritualmente impugnati.

Una tesi ostile si fonda sull'assunto in base al quale il potere di

disapplicazione sia previsto unicamente a favore del giudice ordinario e che, invece, non esista una norma simile riguardo la giurisdizione amministrativa. Si aggiunge la non estendibilità analogica della disciplina in questione al giudice amministrativo, con l'unica eccezione della giurisdizione esclusiva qualora egli sia chiamato a sindacare la violazione dei diritti soggettivi.

Inoltre, si sostiene che, assicurando tale potere al giudice amministrativo, il ricorrente potrebbe eludere gli ordinari termini di impugnazione dei provvedimenti amministrativi e dei regolamenti presupposti o direttamente lesivi, confidando nella disapplicazione che il giudice amministrativo potrebbe compiere in ogni tempo.

Si sostiene, altresì, che la disapplicazione contrasterebbe con il principio della domanda e della certezza del diritto, posto che, da un lato, il giudice amministrativo potrebbe sindacare il regolamento pur senza che ne siano stati enucleati i vizi nel ricorso, dall'altro, la disapplicazione decreterebbe l'ultra vigenza di altri provvedimenti attuativi ancorché sia illegittimo il regolamento.

Altra tesi sostiene la disapplicazione di tale norma, auspicando un ampliamento del controllo di legittimità sugli atti normativi. Muove dal rifiuto di ogni equiparazione del regolamento al provvedimento amministrativo poiché esso, lungi dall'essere soggetto all'annullamento, è sottoposto, quale fonte del diritto, al principio "*iura novit curia*" e al rispetto della gerarchia delle fonti.

In particolare, sulla base di questi principi, il giudice è chiamato a conoscere ogni disposizione normativa e, per tale ragione, a non applicare la norma che, risultando in contrasto con la legge, sia illegittima. Non si tratterebbe di disapplicazione, quanto di inapplicabilità.

L'orientamento in parola, inoltre, trae linfa dall'ordinamento comunitario: in forza della primazia del diritto comunitario sul diritto interno, non solo la legge, ma anche il regolamento che sia in contrasto con le norme dell'Unione Europea deve essere suscettibile di disapplicazione.

Si fonda sul rilievo del dato normativo, il quale ritiene che tali norme abbiano portata generale e che siano quindi estendibili al giudice amministrativo in ragione dell'assunto secondo il quale tale potere non

fu esteso al giudice amministrativo semplicemente in ragione del fatto che, all'epoca dell'approvazione delle varie procedure, non era ancora preposto alla tutela degli interessi legittimi.

Circa la corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, si afferma che la disapplicazione derivi in ogni caso dai motivi esposti nel ricorso del privato; riguardo invece la certezza del diritto, la disapplicazione risponderebbe alla funzione nomofilattica riconosciuta al giudice amministrativo e sarebbe volta ad indurre l'intervento della pubblica amministrazione in via di autotutela.

Direttamente connessa alla tutela giurisdizionale contro i regolamenti illegittimi, è la problematica dell'individuazione dei controinteressati.

Secondo la giurisprudenza di carattere amministrativo, i soggetti controinteressati sono coloro i quali siano titolari di una posizione giuridica di vantaggio che dipenda dal provvedimento impugnato nonché coloro che siano nominati nell'atto stesso ovvero che siano facilmente individuabili²⁴.

Nell'ottica dell'impugnazione volta prevalentemente ad ottenere l'annullamento del regolamento, nel caso in cui possa essere lesivo ricorrere allo strumento della doppia impugnazione, sarebbe applicabile l'art. 41 previsto dalla legge amministrativa, il quale prescrive che il ricorso debba essere notificato all'amministrazione che lo ha emesso nonché ai controinteressati che dall'atto traggano vantaggio, mentre, solo in caso di inerzia, presentato nei confronti dell'organo gerarchicamente superiore.

La tesi maggioritaria ritiene, però, che, in virtù della natura normativa dell'atto, non sia possibile né semplice addivenire all'individuazione di controinteressati.

Alcune pronunce di carattere giurisprudenziale hanno invece ritenuto che, nell'evenienza di regolamenti direttamente applicabili al caso concreto, possano essere rinvenute posizioni contrapposte rispetto a quella del ricorrente.

Alla luce della prevedibile presenza di controinteressati, quindi, l'annullamento con effetto erga omnes potrebbe comportare una lesione

²⁴ Forgione G., "GLI ATTI NORMATIVI CONCERNENTI LE P.A.", dottrina in materia di fonti normative, Anno 2020.

degli interessi dei quali essi siano titolari, con la possibilità eventuale che l'annullamento determini anche la caducazione degli atti applicativi favorevoli a soggetti non intervenuti in giudizio e, dunque, terzi rispetto alle parti in causa.

Dovrebbe ritenersi preferibile la disapplicazione ovvero un annullamento che non abbia efficacia erga omnes, altrimenti si rischierebbe di avere una caducazione pregiudizievole nei confronti dei soggetti interessati che possono tutelare il proprio interesse proponendo ricorso incidentale ex art. 42 c.p.a., avanzando domande che siano dipendenti da quella principale o giovandosi della disciplina dei motivi aggiunti di cui all'art. 43 c.p.a. Questo strumento processuale, quindi, potrebbe contrastare l'annullamento erga omnes dei regolamenti volizione-azione, ossia direttamente applicabili.

In riferimento ai regolamenti volizione-preliminare, ossia presupposti al provvedimento lesivo, è possibile configurare due distinte ipotesi.

Il primo caso è quello della cosiddetta "*antipatia*", ossia il caso in cui un provvedimento sia difforme da un regolamento illegittimo. In base alla tesi dell'annullamento, il giudice dovrebbe annullare il provvedimento impugnato poiché esso è difforme al regolamento, a prescindere dal fatto che sia conforme alla legge.

Il ruolo del controinteressato risulta determinante non solo al fine di salvaguardare il proprio contrapposto interesse ma anche, nell'ottica del controllo di legittimità del regolamento, a tutelare l'ordinamento giuridico dall'ipotesi di antinomia tra norme.

Il controinteressato, infatti, attraverso il ricorso incidentale, potrebbe domandare al giudice amministrativo il sindacato sull'atto presupposto, ossia sul regolamento. Va, di certo, sottolineato che l'impugnazione incidentale dell'atto presupposto, quale il regolamento illegittimo, costituisce un'opzione interpretativa e non è dunque espressamente contemplata dall'art. 41 c.p.a.

Proporre il ricorso incidentale in parola sarebbe opportuno anche da parte di una pubblica amministrazione diversa da quella che ha emanato il regolamento, ma resta sempre salva la possibilità, per la pubblica amministrazione, di poter agire in autotutela per rimediare ad una propria situazione.

Qualora né il controinteressato né la pubblica amministrazione prendano

posizione, il giudice amministrativo sarà costretto ad annullare il provvedimento, a discapito di qualunque forma di coerenza normativa e producendo, paradossalmente, la primazia di un regolamento illegittimo sulla legge.

Il secondo caso, invece, attiene alla cosiddetta "*simpatia*", ossia ad un provvedimento conforme ad un regolamento illegittimo. In tal caso, il giudice dovrebbe rigettare il ricorso avverso il provvedimento, salvo che il ricorrente non compia la doppia impugnazione.

In quest'ultimo caso, il controinteressato potrà pacificamente utilizzare lo strumento del ricorso incidentale.

Se la controparte non è identificata quale controinteressato attraverso la notifica del ricorso principale, potrà comunque giovare della disciplina di cui all'art. 49 c.p.a., attinente all'integrazione del contraddittorio su ordine del giudice.

Qualora si aderisca alla tesi della disapplicazione del regolamento non ritualmente impugnato, la presenza di controinteressati e il relativo ricorso incidentale assumeranno un rilievo certamente ridotto, posto che il giudice potrà sindacare in ogni tempo la legittimità del regolamento, ancorché non impugnato.

In questo caso, il controinteressato non risulterebbe direttamente leso, in quanto, al contrario dell'annullamento, la disapplicazione sarà circoscritta al giudizio in corso, salvo per ciò che attenga al provvedimento attuativo impugnato, rispetto al quale potrebbe avere interesse alla sua ultravigenza.

Per questa ragione, solo rispetto a quest'ultimo, il controinteressato potrebbe avanzare ricorso incidentale posto che, in caso di annullamento a seguito di disapplicazione, la pubblica amministrazione non potrà reiterare il provvedimento attuativo per carenza di potere.

Ammettere il ricorso a seguito di un annullamento del regolamento volizione-azione o a mezzo di doppia impugnazione, significa ammettere anche che i terzi possano far valere le proprie rimostranze, nel caso in cui siano rimasti estranei alla lite.

L'articolo in parola dispone che, attraverso tale strumento processuale, un terzo possa contrastare gli effetti pregiudizievoli di una sentenza adottata *inter alios*, anche nel caso in cui si sia formato il giudicato.

L'art. 108 c.p.a., nella versione antecedente alla riforma del 2011,

richiedeva che i terzi fossero titolari di una posizione autonoma e incompatibile rispetto all'interesse del ricorrente.

Per questa ragione, parte della giurisprudenza riteneva che il terzo non potesse presentare opposizione riguardo le sentenze di annullamento di regolamenti e atti amministrativi generali, in ragione del fatto che non fosse già in primo grado ritenuto controinteressato e quindi titolare di una posizione specifica di vantaggio.

Per quanto riguarda l'orientamento dottrinale, una parte di esso riteneva, di contro, che non fosse possibile negare l'opposizione del terzo solamente in ragione della tipologia di atto impugnato: il semplice fatto che l'atto attribuisca una utilità ad un terzo consente di individuare un interesse giuridicamente qualificato.

Senza contare che, nel 2011, è stato espunto l'inciso "*terzo titolare di una posizione autonoma e incompatibile*", allineando la disposizione di cui all'art. 108 c.p.a. e all'art. 404 c.p.c., in base al quale l'opposizione di terzo risulta ammissibile in tutti i casi in cui egli subisca un pregiudizio ai propri interessi. L'esigenza fondamentale risiede, dunque, nel salvaguardare il terzo dal pregiudizio che possa derivargli dalla sentenza emessa all'esito di un procedimento del quale egli poteva o doveva essere parte.

L'ampliamento operato permetterebbe, dunque, di contrastare gli effetti di una sentenza avente ad oggetto un regolamento illegittimo, altresì da parte di terzi non facilmente identificabili, come nel caso di specie.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, ammette che per terzi si intendano non solo i controinteressati pretermessi ma anche quelli non facilmente identificabili ovvero quelli sopravvenuti e beneficiari di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un atto presupposto a seguito di un giudizio in cui siano rimasti estranei ovvero, ancora, i terzi titolari di posizioni incompatibili rispetto alla parte ricorrente. Per altra parte della dottrina, invece, la legittimazione all'opposizione del terzo riguarderebbe solamente il caso dell'annullamento di un regolamento presupposto, in forza del quale ne sia derivata la caducazione di un provvedimento favorevole. L'opposizione di terzo sarebbe, in questo caso, giustificata dall'effetto che tale annullamento produce.

Non bisogna, però, dimenticare che la giurisprudenza, ormai pacificamente, ritiene che l'annullamento del regolamento abbia

efficacia *erga omnes* e non unicamente *inter alios*: per tale ragione si può sostenere che la decisione sui regolamenti si configuri quale giurisdizione di diritto oggettivo, intesa a valutare la legittimità dell'atto più che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive. Il terzo sarebbe destinatario diretto della pronuncia poiché essa valicherebbe i limiti soggettivi di un normale giudicato, al pari di quanto avviene nel giudizio di costituzionalità; altrimenti opinando, si rischierebbe di ottenere giudicati contrastanti e incompatibili, nonostante l'indivisibilità dell'atto normativo, a discapito della certezza e della stabilità della decisione²⁵.

I problemi che il regolamento innesca sotto il profilo processuale dipendono dalla natura ibrida dello stesso. Ritenendone, però, fondamentale la natura sostanzialmente normativa, appare più opportuno ammettere un sindacato pieno e diretto da parte del giudice amministrativo, che operi nell'ambito di una giurisdizione di tipo oggettivo, improntata sulla risoluzione dell'antinomia tra le norme.

In questa ottica, l'annullamento con efficacia *erga omnes* può ritenersi lo strumento più adatto a salvaguardare la certezza e l'unità dell'ordinamento giuridico; non esisterebbero, dunque, terzi o controinteressati poiché il giudizio assumerebbe le forme di un vero e proprio sindacato di legittimità su un atto normativo, ove l'annullamento non avrebbe gli stessi fini dell'annullamento di un provvedimento amministrativo quanto, invece, quelli di un annullamento compiuto in sede di giudizio di costituzionalità. Pur volendo, invece, ammettere la disapplicazione del regolamento o un annullamento privo di effetti *erga omnes*, a salvaguardia dei controinteressati, bisognerebbe sottolineare che questa scelta non sarebbe sufficiente al fine di soddisfare l'interesse generale alla legittimità degli atti normativi; si tratta della stessa logica sottesa alla disapplicazione di una norma di legge in contrasto con le norme comunitarie cui, infatti, solitamente consegue un giudizio di legittimità costituzionale.

²⁵ Sul punto, parte della dottrina ha sostenuto che il giudizio in questione può comunque abilitare i terzi a presentare opposizione alla sentenza di annullamento non in quanto titolari di una posizione giuridica soggettiva, ma quali legittimati processualmente ad investire il giudice di un controllo pari a quello compiuto dalla Corte Costituzionale in merito alla legittimità delle norme di legge.

1.3 L'organo emanante

L'obiettivo di questo paragrafo consiste nell'approfondire il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto organo che emana i DPCM.

In particolare, dobbiamo prendere in considerazione il contenuto dell'articolo 95 Cost. che prevede l'istituzione del Presidente del Consiglio e l'articolazione della pubblica amministrazione in ministeri.

La pubblica amministrazione si suddivide prevalentemente in articolazioni a livello territoriale che fanno capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sono associate alle funzioni dei vari ministeri. Pertanto, il Presidente del Consiglio non gestisce un'apposita branca dell'amministrazione ma ha il compito di dirigere la politica generale del Governo.

Inizialmente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha avuto una collocazione alquanto ambigua nell'ambito dell'ordinamento italiano, in quanto, pur essendo definito come capo del Governo, è stato sempre controverso se classificarlo come un apparato amministrativo del tutto autonomo e indipendente oppure no.

Si tratta di un organo che, per diversi anni, ha assunto la caratteristica di essere indeterminato anche dal punto di vista delle funzioni che poteva svolgere, cioè prevalentemente compiti di natura gestionale che, con il passare del tempo, si sono evoluti in veri e propri compiti di dirigenza²⁶. Anche le competenze che sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio sono state oggetto di una forma di stratificazione, dipesa prevalentemente dalla casualità attraverso la quale sono state assegnate allo stesso organo.

Attualmente, è possibile ricondurre tutte le attività che competono alla Presidenza del Consiglio dei ministri in tre macro-gruppi: competenze a carattere trasversale, competenze importanti per visibilità che possono essere svolte solo dal Presidente del Consiglio dei ministri e non attribuite ad un singolo ministero e infine competenze assegnate in maniera provvisoria nell'attesa di poter individuare il ministero competente.

Nel corso degli anni, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha subito

²⁶“La funzione del Presidente del Consiglio”, www.governo.it

un'evoluzione in riferimento ai compiti e alle funzioni da svolgere.

È possibile evidenziare, in origine, una funzione di coordinamento di tutti i ministeri che fanno capo all'organo governativo e che, fin da subito, sono stati ritenuti su uno stesso livello gerarchico a prescindere dalle particolari tipologie di funzioni svolte. Quindi era possibile anche distinguere organi di staff e organi di line, dove gli organi di staff avevano la funzione di stabilire e svolgere dei compiti alquanto generici, mentre gli organi di line avevano funzione di supporto²⁷.

Nel corso degli anni sono intervenuti dei cambiamenti attraverso una serie di riforme, tra le quali la riforma nel 1999 del 30 luglio la cui finalità era l'attuazione della legge delega numero 59 del 1997, che ha considerato la Presidenza del Consiglio molto simile ad un Ufficio di Gabinetto, attribuendole funzioni di natura amministrativa e compiti di gestione, riconducibili alle funzioni di indirizzo politico e di coordinamento tra i vari organi della pubblica amministrazione.

Ovviamente, affinché questo obiettivo si concretizzasse nella pratica, era necessario realizzare una forma di autonomia finanziaria e di flessibilità organizzativa attraverso la quale poter cooperare.

La riforma che ha condotto agli organi di Governo ha operato sotto tre diversi punti di vista, prevedendo innanzitutto un trasferimento immediato di determinate funzioni a un primo gruppo di soggetti e successivamente un trasferimento, definito ad effetto differito, di alcune competenze alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ad altri organi, in modo da poter garantire una maggiore flessibilità organizzativa.

Attualmente le funzioni che spettano alla presidenza del Consiglio dei ministri sono:

- l'indirizzo politico del paese;
- le funzioni di rappresentanza del Governo nei confronti delle altre istituzioni, sia nazionali che internazionali;
- le funzioni di coordinamento che hanno ad oggetto l'attività normativa del Governo e quindi di conseguenza il coordinamento tra le varie funzioni.

In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri viene articolata in determinati uffici disciplinati dal decreto legislativo 303 del 1999 e

²⁷ Riferimento L. 23 del 23 agosto del 1988, num. 400.

utilizza i decreti del Presidente del Consiglio e i DPCM al fine di indicare una migliore organizzazione dei dipartimenti e degli uffici con i quali collabora lo stesso Presidente.

Occorre tener conto che è allo stesso Presidente del Consiglio che spetta stabilire quelli che sono gli organi che possono essere considerati di *staff e di line* e, in particolare, gestire un'organizzazione che sia alquanto flessibile, attraverso l'adozione di fonti secondarie e regolamentarie che consentono di disciplinare l'intera organizzazione della Presidenza.

La Presidenza del Consiglio dei ministri dovrebbe possedere una maggiore flessibilità rispetto a quella prevista per i singoli ministeri e ciò è dovuto proprio alla funzione di coordinamento che la medesima effettua nei confronti dell'intera articolazione della pubblica amministrazione.

Pertanto, diventa fondamentale l'utilizzo degli strumenti quali i DPCM e tutti i regolamenti governativi che hanno la funzione di organizzare i ministeri, a condizione che siano sottoposti al parere del Consiglio di Stato e al controllo di legittimità della Corte dei conti.

L'organizzazione della Presidenza del Consiglio è regolata anche dalla legge 400 del 1988, la quale si aggiunge al decreto legislativo su menzionato.

L'articolazione si presenta abbastanza complessa e comprende l'ausilio del segretario generale da cui dipendono i vari dipartimenti e uffici. Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso i propri decreti, può decidere di istituire ulteriori unità organizzative, fondamentali per lo svolgimento di determinati compiti²⁸.

Anche l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato oggetto di una serie di orientamenti dottrinali che hanno verificato la variabilità delle dimensioni delle funzioni attribuibili al Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrebbero espandersi ed eventualmente restringersi a seconda delle necessità e del periodo storico e politico del paese.

Pertanto, è necessario dotarsi di risorse flessibili che siano utilizzate in maniera ottimale evitando qualsiasi forma di spreco.

²⁸ Tedoldi L., "Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea", *Biblion*, Anno 2019.

Nell'ambito dell'ordinamento italiano è stato anche adottato un principio che prevede necessariamente una netta separazione tra le funzioni politiche e le funzioni amministrative, in modo tale da garantire una struttura maggiormente efficiente che possa effettivamente svolgere le funzioni che riguardano la gestione del personale, le funzioni amministrative gestionali nonché le funzioni di consulenza, sia da un punto di vista tecnico che nei confronti del Governo stesso²⁹.

Altra questione che appare alquanto controversa e che deve essere oggetto di analisi riguarda la distribuzione delle funzioni all'interno del personale che opera nella Presidenza del Consiglio dei ministri. Essendo un organo che deve comprovare funzioni amministrative e funzioni politiche, deve prevedere una struttura duale ovvero suddivisa in due grandi articolazioni di cui una politica e l'altra amministrativa, dove la prima svolga solo ed esclusivamente le funzioni di indirizzo politico, mentre la seconda abbia poteri di gestione e di amministrazione per attuare nella pratica ciò che concerne le funzioni di indirizzo politico.

Nell'ambito di questa articolazione è possibile individuare le figure di dirigenti, i quali si occupino e a cui appartengano poteri di gestione e di amministrazione, ma soprattutto dirigano quelle che sono le attività fondamentali, per fare in modo che l'amministrazione possa essere svolta secondo quelli che sono i principi di carattere costituzionale³⁰.

Infine, particolare approfondimento meritano gli organigrammi e l'attribuzione di funzioni che appartengono alla stessa Presidenza del Consiglio, solitamente affidate ai vari ministri senza portafoglio in quanto non a capo di un determinato dicastero, mentre gli organi di linea sono rappresentati dai sindacati generali e da tutti quei ministeri che sono definiti con portafoglio, a capo di un'amministrazione determinata ovvero un dicastero.

I poteri della Presidenza del Consiglio possono essere utilizzati anche al fine di sindacare e regolamentare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

²⁹ L'orientamento dottrinale maggiormente diffuso riguarda la necessità di dotare una struttura di Governo alquanto flessibile che sia effettivamente in grado di potersi espandere a seconda dell'effettiva necessità.

³⁰ www.presidenza.Governo.it

Il DPCM del 15 aprile del 2000 ha proprio la funzione primaria di indicare l'articolazione di tutti gli uffici all'interno della stessa Presidenza, nonché le funzioni che possono essere attribuite a ciascun organo, intendendo per tali sia le funzioni di vertice che tutte le strutture generali della stessa presidenza, comprese la gestione della segreteria, dell'ufficio stampa e del portavoce del presidente stesso.

In particolare, l'articolazione è volta a garantire una forma di collaborazione tra i vari organi amministrativi e di Governo e soprattutto tra la Presidenza del Consiglio e i vari ministeri.

L'equilibrio garantisce la gestione secondo principi di imparzialità, ma soprattutto secondo il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

CAPITOLO 2

ALTRI STRUMENTI GIURIDICI DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA: IL DECRETO-LEGGE

2.1 Il decreto-legge

Nel presente capitolo si esaminerà l'istituto giuridico del decreto-legge, così come statuito all'articolo 77 della Costituzione:

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

L'analisi proposta verterà sulla diacronia tra la previsione costituzionale e la prassi, al fine di evidenziare il ruolo che tale istituto assume nel panorama delle fonti normative, quanto l'esecutivo lo abbia usato lecitamente e quanto abbia di esso abusato, in particolare nel corso degli ultimi anni.

L'istituto del decreto-legge, così come disciplinato dalla nostra Costituzione all'art.77, è l'evoluzione di un istituto di risalente formulazione. Difatti, la prima traccia si rinviene nello Statuto Albertino del 1848, anche se va specificato che in esso non è espressamente qualificato come decreto-legge, definizione che apparirà per la prima volta nel 1915.

Lo Statuto Albertino prevedeva che: *“il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e dalle due Camere, Senato e la Camera dei deputati (art.3 dello Statuto) e che il re fa i decreti e i regolamenti necessari*

per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne" (art.6 dello Statuto).

Grazie al dato dell'art. 6 dello Statuto, il Governo esercitava il potere legislativo autonomamente con l'appoggio del Parlamento: tale prassi è quindi da considerarsi la fonte primaria dei decreti-legge³¹.

La dottrina coeva individuò tre ambiti di applicazione dei decreti-legge. Il primo per riformare istituti e leggi al fine di risparmiare le discussioni parlamentari presentando al Parlamento una riforma già attuata, evitando la decorrenza di termini o proroghe.

Un secondo riguarda la materia dei tributi doganali: con il ricorso ai decreti si fronteggiava la speculazione evitando, in caso di innalzamento di un dazio, il ricorso ad una legge che avrebbe provocato una speculazione a vantaggio di pochi e a tutto danno dei contribuenti.

Un terzo, infine, lo stato di assedio e la sua proclamabilità³². Quest'ultimo è certamente quello che più rispetta il principio di necessità e urgenza e fu ampiamente disposto anche dopo l'unità d'Italia: per "la città di Palermo e tutte le Provincie della Sicilia" (R.d. 17.8.1862, n. 764, c.d. decreto Rattazzi) a seguito della c.d. crisi di Aspromonte⁷⁰ e per "la Città di Napoli e tutte le Provincie Napolitane" (R.d. 20.8.1862, n. 775). Fu proclamato lo stato di assedio anche in occasione del gravissimo terremoto avvenuto il 28.12.1908 tra Reggio Calabria e Messina³³.

Dopo l'unità d'Italia e per tutto il periodo liberale, l'uso del decreto-legge assunse, nel corso dei decenni, un impiego considerevole, sfociando durante il periodo del primo conflitto bellico in un vero e proprio abuso (si calcola, infatti, che dal 1914 al 1919, siano stati emanati ben 2.153 decreti-legge): la sua illegittimità si riteneva sanata attraverso la conversione in legge dell'atto governativo medesimo.

³¹ M. Benvenuti, *Alle origini del decreto-legge*, in *Nomos, le attualità del diritto*, Rivista quadriennale di teoria generale del diritto pubblico e comparato, n.2/2002 pag.4

³² A. Scopelliti, *I decreti-legge di catenaccio*, Torino, 1897, 7; si veda, in particolare, la l. 29.11.1885, n. 3497; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1900, II, 144.

³³ R. Ferrari Zumbini, *Il decreto legislativo e il decreto-legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 303 ss.

Nel ventennio fascista i decreti-legge, fino a quel momento soggetti ad una prassi confusa, ebbero una propria formalizzazione normativa: l. n. 100/1926.

L'art. 3 della suddetta normativa stabiliva che il decreto-legge potesse essere emanato "in casi straordinari, nei quali ragioni di urgente e assoluta necessità lo richiedano", che dovesse essere presentato ad una delle Camere per la conversione in legge non oltre la terza seduta successiva alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e, infine, che dovesse essere convertito in legge entro due anni da tale pubblicazione.

In seguito, con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, il legislatore fascista limitò la possibilità di emettere i decreti-legge a tre sole ipotesi tassative: in caso di necessità per causa di guerra, per urgenti misure di carattere finanziario e tributario e nelle ipotesi in cui le Commissioni parlamentari competenti non avessero adempiuto, nei termini prescritti dalla legge, alle loro funzioni. Con la successiva l. n. 860/1939, infine, si limitò il termine per la presentazione del decreto-legge alle Camere nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale³⁴.

Il legislatore costituente, alla luce delle fonti sopra descritte, ebbe molta diffidenza nei confronti dell'istituto del decreto-legge e, più in generale, nei confronti della decretazione legislativa d'urgenza. Difatti, in commissione, fu deciso all'unanimità che la decretazione d'urgenza da parte del Governo non poteva essere ammessa. Ma appena tale tematica fu portata all'attenzione dei lavori dell'Assemblea, la maggioranza approvò un orientamento diametralmente opposto.

Mettendo a confronto la normativa che regolamentava l'istituto del decreto-legge nel corso del ventennio fascista e il vigente art. 77 della Costituzione repubblicana, si evidenzia una continuità nello stabilire dei limiti entro i quali l'esecutivo può esercitare la funzione legislativa.

I presupposti giustificativi della legislazione d'urgenza del Governo nell'ordinamento repubblicano, così come in quello prerepubblicano, si basavano su casi straordinari di necessità e urgenza.

³⁴ A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Padova, 1997, 121 ss

Tuttavia, la loro entrata in vigore avveniva per forza propria indipendentemente dalla conversione parlamentare.

Con l'emendamento proposto dall'On. Codacci Pisanelli all'Assemblea Costituente, si riconosceva ai decreti-legge il rango di fonti normative equiparate alle leggi formali, la cui efficacia però sarebbe stata temporanea ovvero per un periodo di due anni.

Fu poi l'emendamento proposto dall'On. Tosato, nella successiva udienza del 17.10.1947, a stabilire la decadenza "sin dall'inizio", in luogo dell'abrogazione per il solo futuro, dei decreti non convertiti in legge nei sessanta giorni successivi alla loro pubblicazione.

Il decreto-legge, in quanto decretazione d'urgenza, può diventare fonte di diritto.

Difatti, se si pensa a eventi naturali catastrofici quali terremoti, epidemie, pandemie, per fronteggiare l'emergenza è necessario provvedere con misure risolutive che devono, per la tempestività della loro adozione, by-passare l'iter ordinario di approvazione di una legge da parte del Parlamento.

Del resto, in tutti i Paesi costituzionali dove non fosse prevista una specifica disposizione, la prassi della decretazione d'urgenza s'impone come prassi della legalità costituzionale, legittimata attraverso la presentazione del decreto-legge all'assemblea legislativa deputata, affinché questa la approvi³⁵.

Quindi, il Governo, prima di poter esercitare il potere previsto dall'articolo 77 Cost., dovrebbe innanzitutto fare rigorose valutazioni preliminari: constatare che per la situazione di fatto venutasi a creare sia necessaria con urgenza una regolamentazione normativa quindi procedere all'accertamento dell'impossibilità di ricorrere all'ordinario procedimento legislativo³⁶.

A ben vedere, la circostanza dell'urgenza rende il ricorso all'art. 77 se non illimitato, con campo di applicazione molto ampio e dal contenuto

³⁵ F. Muzzati in Rivista semestrale di diritto-ISSN 2724-2862, 02.04.2020

³⁶ A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Padova, 1997, 401 ss.

aperto³⁷.

Al fine di regolarizzare il ricorso e il procedimento di adozione di tale strumento giuridico, che nella prassi aveva subito già non poche distorsioni, è intervenuto il legislatore, anche se tardivamente, con l'art. 15 della l. n. 400/1988, che ha circoscritto l'ambito d'impiego di questo istituto da parte del Governo, approntando anche un *iter* di emanazione più razionale.

Innanzitutto, al secondo comma del suddetto articolo, è stato fatto divieto al Governo

-di ricorrere al decreto-legge per conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 Cost. (*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*);

-di provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72 (*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.*

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi);

³⁷ F.Modugno, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996, 467

-di rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere;
-di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti;
-di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Ulteriore limite è contenuto al terzo comma dell'art. 15: il decreto-legge deve contenere misure di immediata applicazione il cui contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Al riguardo, la Corte costituzionale si è espressa sul punto con la sentenza 13.2.2012, n. 22, estendendo il suddetto limite non soltanto al decreto-legge in quanto tale ma anche agli emendamenti al decreto introdotti nella successiva legge di conversione.

La Corte, infatti, ha precisato: *“si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge ... e legge di conversione”*.³⁸

2.2 La legge di conversione

Il decreto-legge deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e, successivamente, pubblicato subitaneamente sulla Gazzetta Ufficiale.

Secondo l'art. 15 della l. 400/1988 sopra citata *“con la denominazione di “decreto-legge” e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dall'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri”*.

Inoltre, il decreto-legge *“deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge”*.

³⁸ C. cost., 13.2.2012, n. 22, Cons. in diritto, punto 4.2.

La prassi vuole che il momento temporale, in cui questo entrerà in vigore, sia contenuto nel decreto stesso e che tale momento coincida con il giorno stesso della sua pubblicazione o al massimo con il giorno successivo.

Il decreto-legge deve essere presentato il giorno stesso della pubblicazione alle Camere che, come sancito al comma 2 dell'art. 77 Cost, *anche se sciolte devono essere appositamente convocate e devono riunirsi entro cinque giorni.*

Non sarebbe possibile una diversa soluzione poiché la conversione della decretazione d'urgenza rientra a pieno titolo tra i poteri attribuiti alle Camere.

Il Parlamento, riunendosi, vara la c.d. legge di conversione del decreto-legge.

Tecnicamente, il decreto è sottoposto all'esame del Parlamento come allegato di un disegno di legge, avviando così, su impulso del Governo, un procedimento legislativo che deve concludersi in un termine tassativo e inderogabile di sessanta giorni.

Il procedimento di conversione si differenzia dal procedimento legislativo ordinario per una serie di variazioni introdotte dai regolamenti parlamentari, che assicurano tempi più brevi per l'approvazione del disegno di legge e un controllo attento sulla sussistenza dei presupposti fondamentali della **necessità** e dell'**urgenza**.

Come già sopra esposto, i decreti-legge possono essere adottati dall'esecutivo, senza alcuna delega preventiva, solamente quando ricorrano i tre presupposti previsti dalla Costituzione: di necessità, urgenza e imprevedibilità.

La Corte Costituzionale ha risposto affermativamente, argomentando che urgenza e necessità costituiscono *“un requisito di validità costituzionale dell'adozione”* del decreto-legge, *“di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge..., quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità, in realtà*

insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione” (sent. 29/1995)³⁹.

Tale sentenza, pur essendo fondamentale per l’affermazione del principio in funzione del quale l’uso della decretazione d’urgenza è legittimo, ha avuto seguito soltanto un decennio dopo, nella sentenza 171/2007, la quale dichiara illegittima, per la prima volta, la legge di conversione di un decreto-legge emanato in evidente assenza di necessità, urgenza e imprevedibilità richiesti dal dettato costituzionale.

In merito alla problematica relativa agli emendamenti che il Parlamento, in fase di conversione, propone di apportare ai decreti-leggi, la Corte costituzionale ha ammesso anche quelli che implicino una conversione parziale, affermando che l’efficacia *ex tunc* va riconosciuta anche agli emendamenti interpretativi, mentre per le rimanenti tipologie emendative, cioè quelle sostitutive, modificative e aggiuntive, pacifica risulta la loro efficacia *ex nunc*, come del resto chiaramente disposto dall’art. 15, quinto comma, della l. n. 400/1988, il quale prevede che *“le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest’ultima non disponga diversamente”*, principio questo enunciato nella sent n. 367 da C. cost., 22.12.2010.

I decreti-legge, se non vengono convertiti in legge ordinaria entro sessanta giorni, perdono efficacia *ex tunc* sin dall’inizio. La decadenza porta a travolgere tutti gli effetti prodotti, che vengono rimossi per ripristinare lo status quo ante emanazione ed entrata in vigore.

Non è difficile comprendere che la situazione che si viene a creare in seguito alla decadenza è spesso di difficile gestione; difatti, in certi casi non è neppure possibile materialmente ripristinare la situazione precedente. Il dettato costituzionale nell’art.77 Cost. ha previsto due possibili soluzioni.

La prima contempla la possibilità di ricorrere alla così detta legge di sanatoria degli effetti del decreto-legge decaduto. Questo strumento consente al Parlamento di risolvere il problema della decadenza *ex tunc*,

³⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 29, 27 gennaio 1995

attraverso una legge approvata dalle Camere, con cui si possono “regolare ... i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”.

Il secondo strumento lo si ricava dall'inciso del comma 2 dell'art. 77 Cost. “... il Governo adotta, sotto sua responsabilità, provvedimenti provvisori ...”.

La dottrina ha distinto due differenti tipologie d'intervento da parte del Parlamento: una sanatoria grazie alla quale restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti e quindi i rapporti giuridici prodotti dal decreto-legge oppure una sanatoria per retroattiva riproduzione della disciplina del decreto ormai decaduto⁴⁰.

La Corte costituzionale aveva già avuto modo di affermare che, “la sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito non deve essere necessariamente contestuale alla mancata conversione, in quanto non sussistono limiti alla valutazione politica del Parlamento in tale ambito, fatto salvo quello dei limiti alla retroattività in materia penale” (C. cost., 6.7.1966, n. 89; C. cost., 25.3.1982, n. 59; C. cost., 14.12.1989, n. 544).

2.3 L'abuso dei decreti-legge

Nella Repubblica italiana, a partire dalla fine degli anni Ottanta, la costante instabilità dei governi e il cattivo funzionamento del Parlamento hanno concesso all'esecutivo di utilizzare il decreto-legge come uno strumento di codeterminazione politica, di negoziato tra Governo, maggioranza e opposizione.

A sostegno di tale tesi, si evidenzia che se nella prima legislatura repubblicana (1948-53) il numero dei decreti-legge emanati era stato di 29 (28 dei quali convertiti e soltanto 12 emendati in aula), nella XII legislatura, la cui durata è stata di soli due anni (1994-1996), il numero dei decreti-legge emanati è stato di ben 718, di cui soltanto 122 convertiti, 91 dei quali con emendamenti in aula, mentre 10 non sono stati neppure approvati dal Parlamento⁴¹.

Già nel corso degli anni Settanta, al fine di porre un argine al

⁴⁰ A. Celotto, E. Di Benedetto, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto- M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1522-1523

⁴¹ Celotto, A., *Decreto-legge. Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2001, 1

preoccupante fenomeno che, proprio in quel momento storico, incominciava a manifestarsi (nella XII legislatura su 586 decreti-legge decaduti, il Governo ne reiterava ben 558, ossia più del 95%), una parte della dottrina⁴² formulava una serie d'interrogativi sulla possibile sindacabilità del decreto-legge da parte della Corte costituzionale.

I dati sopra riportati dimostrano la tendenza, manifestatasi già all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, definita come "crisi della legge" o più in generale, come "crisi del sistema delle fonti".⁴³ Il problema nasce dall'interpretazione volutamente estensiva della disciplina costituzionale relativa ai presupposti del decreto-legge. Difatti, se la decretazione d'urgenza fosse utilizzata ed emanata soltanto per le situazioni per cui è stata pensata e cioè per le situazioni di calamità e per quelle necessità straordinarie di fronte alle quali non è possibile provvedere con i tempi del procedimento legislativo, non saremmo di fronte al problema dell'abuso della decretazione d'urgenza.

I Governi hanno travisato il significato dei tre requisiti previsti costituzionalmente, attraverso cui si può ricorrere a tale strumento giuridico.

Il decreto-legge è lo strumento più idoneo per anticipare gli effetti del provvedimento senza attendere i tempi del procedimento parlamentare e viene utilizzato per assicurare l'immediata entrata in vigore di un qualsivoglia provvedimento legislativo che è di cruciale importanza e interesse per l'esecutivo.

Il decreto-legge è stato utilizzato come uno strumento normativo assai utile per superare le resistenze politiche delle opposizioni parlamentari, ma anche per coinvolgere queste ultime nell'azione governativa.

L'intervento della Corte costituzionale in materia è stato inevitabile. La sentenza apri strada è stata la sentenza n. 29/1995 seguita dalle decisioni nn. 161/1995, 84/1996 e 360/1996.

Nelle decisioni citate, la Corte costituzionale ha preso posizione su più aspetti: l'impiego del decreto-legge nella prassi, la sua reiterazione da parte dell'esecutivo e la sindacabilità dei suoi presupposti in sede

⁴² A. Cervati, *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1977, 874 ss

⁴³ F. Modugno, F. D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.

giurisdizionale⁴⁴.

Con la sentenza apri strada, la n. 29/1995, la Corte costituzionale ha sancito che la mancanza dei presupposti del decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 Cost., è sindacabile anche successivamente all'avvenuta conversione in legge del decreto.

Tale pronuncia smonta l'orientamento della dottrina fino a quel momento, che asseriva l'efficacia sanante della legge di conversione rispetto ai vizi del decreto, in ragione del controllo a carattere sostanzialmente politico posto in essere dal Parlamento *ex post*.

La Consulta si è espressa in merito a quelle disposizioni che esprimevano una determinata norma identica, nel nucleo essenziale e persino nella sua formulazione letterale, ad una norma presente in un decreto-legge decaduto ma successivamente oggetto di reiterazione.

La Corte afferma che, *“la norma contenuta in un atto avente forza di legge, vigente al momento in cui l'esistenza nell'ordinamento della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronuncia, continua ad essere oggetto dello scrutinio ... quando quella medesima norma permanga nell'ordinamento con riferimento allo spazio temporale rilevante per il giudizio”* (C. cost., 21.3.1996, n. 84, Cons. in diritto, punto 4.2.3.).

Un terzo principio è sancito dalla giurisprudenza della Consulta, nella sentenza n. 360/1996.

Tale pronuncia è forse la più importante tra quelle citate poiché attiene alla dichiarazione d'incostituzionalità del fenomeno della “reiterazione” dei decreti-legge. Secondo i giudici costituzionali, con la suddetta prassi si rende stabile la disciplina normativa contenuta in questi atti che, invece, come previsto dalla Costituzione, avrebbero dovuto avere un carattere normativo provvisorio⁴⁵.

Alla luce della pronuncia in esame, la prassi della reiterazione appare del

⁴⁴R. Romboli, *Il controllo dei decreti-legge: il “seguito” delle importanti affermazioni della Corte costituzionale del biennio 1995-96*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 387 ss

⁴⁵Angiolini, V., *La “reiterazione” dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 114 ss.

tutto incompatibile con la disciplina costituzionale della decretazione emergenziale; essa è ammissibile solo quando il nuovo decreto risulti fondato su autonomi e pur sempre straordinari motivi di necessità e urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del suddetto decreto.

Nella sentenza in esame, vi è un ulteriore principio giurisprudenziale, attinente al ruolo delle leggi di sanatoria rispetto ai decreti-legge reiterati.

La Corte costituzionale ha sancito che: *“il vizio di costituzionalità derivante dall’iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d’urgenza”* (C. cost., 24.10.1996, n. 360).

Secondo tale pronuncia la legge di sanatoria si pone come un compromesso tra la rigorosa alternativa della conversione o decadenza del decreto-legge⁴⁶.

2.4 Differenze tra DPCM e decreti-legge

In questo paragrafo si analizzano le differenze tra il DPCM e il decreto-legge e il perché i primi sono ritenuti illeciti da alcuni.

Le differenze sono molte e riguardano **l’iter di formazione** e discussione del provvedimento, i suoi **requisiti** e anche la sua **efficacia**.

Riguardo al primo punto, il DPCM è adottato dal Presidente del Consiglio mentre il decreto-legge è approvato dal Consiglio dei ministri.

Quindi, la peculiarità dei DPCM è che sono atti unilaterali adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri in autonomia. Questi strumenti giuridici sono atti amministrativi di secondo grado e quindi inferiori alle leggi ordinarie e ai decreti-legge, poiché entrambe le tipologie sono

⁴⁶ P.Carnevale, A-Celotto, *La regolazione dei “rapporti sorti sulla base dei decreti legge non convertiti” nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni*, in *Dir. soc.*, 2000, 485.

approvate dal Parlamento.

In comune hanno l'immediata entrata **in vigore**, ma solo il decreto-legge viene approvato entro 60 giorni dal Parlamento. Durante questo passaggio, entrambe le Camere possono apporre emendamenti modificativi o aggiuntivi e stimolare il **coinvolgimento dell'opposizione** che, altrimenti, resterebbe esclusa.

Questo vuol dire che il testo di un decreto-legge può essere convertito in legge anche con alcune modifiche, cosa che non avviene nei DPCM.

Prima dell'emergenza Covid 19, i DPCM avevano la funzione di risolvere questioni tecniche in merito a specifiche materie, ad esempio disciplinano i criteri per le nomine dirigenziali.

Tra l'altro, essendo di rango inferiore, devono sempre basarsi su una legge o su un decreto che ne stabilisca l'ambito di applicazione.

L'aver utilizzato tali strumenti più volte nel corso della pandemia ha innescato dubbi d'illegittimità non formale ma sostanziale, soprattutto si è ritenuto che essi violassero la riserva di legge in materia di libertà fondamentali, rendendo illeciti i decreti emessi in materia di spostamenti tra comuni e regioni⁴⁷.

Al riguardo, il Tribunale di Reggio Emilia, con la sentenza n. 54 del 27 gennaio 2021, ha assolto un uomo e una donna che, nel marzo del 2020, avevano presentato alle forze dell'ordine un'autocertificazione falsa, violando le restrizioni anti-Covid.

I due avevano dichiarato nell'autocertificazione che la donna doveva **fare delle analisi** e voleva essere accompagnata in ospedale. In realtà, come accertato dalle forze dell'ordine, non erano stati in ospedale quel giorno: da qui la **denuncia e il processo**.

A gennaio 2021, è arrivata l'assoluzione "perché il fatto non costituisce reato".

Il tribunale di Reggio Emilia ha stabilito l'illegittimità del DPCM, che "*non può imporre l'obbligo di permanenza domiciliare, neanche in presenza di un'emergenza sanitaria*". Infatti, l'obbligo di permanenza domiciliare è "*una sanzione penale che può essere decisa dal magistrato per singole persone per alcuni reati, e soltanto all'esito del giudizio*", non certo da

⁴⁷ I Policarpio, Dpcm, che cosa cambia con il decreto-legge, in lavori e diritti del 22 feb.2021

un atto regolamentare come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa tipologia di atto può, probabilmente, imporre a qualcuno di non recarsi in zone infette, nel caso in cui vi siano dei focolai, ma un divieto generalizzato non è legittimo.

In virtù di queste considerazioni, il tribunale ha ritenuto nullo l'obbligo di compilare l'autocertificazione per giustificare l'uscita di casa, con il conseguente venir meno del presunto reato di falso ideologico⁴⁸.

In altre parole, secondo il giudice di Reggio Emilia la restrizione della libertà personale necessiterebbe di due precondizioni: una norma di legge che la preveda, nel rispetto della riserva assoluta di legge di cui all'art. 13 della Costituzione, e un giudice che la disponga, in ossequio alla riserva di giurisdizione di cui al medesimo articolo.

Per tale ragione risulta l'illegittimità delle misure di contenimento disposte dal Governo: esse difettano di entrambi i presupposti, in quanto sono state previste da DPCM 8 marzo 2020, ovvero un regolamento e come tale fonte secondaria, e non sono disposte dal giudice, il cui intervento non è stato previsto dalla norma.

Ne consegue che le norme in oggetto, costituzionalmente illegittime, vanno disapplicate dal giudice stesso, in quanto di rango secondario. Venendo quindi a cadere la limitazione al diritto costituzionale, viene meno anche l'obbligo di autocertificare le ragioni dello spostamento e diventa priva di effetti penalmente rivelanti la dichiarazione resa alle forze dell'ordine.

Il fatto non costituisce reato e ciò giustifica il non luogo a procedere dichiarato dal giudice.

Ovviamente tale sentenza non è stata condivisa da tutti e, in verità, sembrerebbe che il giudice di Reggio Emilia abbia confuso l'art.13 della Costituzione, che sancisce il principio della libertà personale, con l'art.16 della stessa che attiene alla libertà di soggiorno e circolazione.

Le argomentazioni su cui si fonda la suddetta sentenza svuotano di contenuto l'art. 16 della Costituzione, il quale prevede che la legge possa disporre limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno per motivi di sanità o sicurezza. Limitare la libertà di circolazione in un determinato

⁴⁸ www.lacostituzione.info

territorio e impedire sia l'uscita che il rientro a causa di una pandemia è una di tali ipotesi.

In aggiunta a ciò, bisogna evidenziare come il giudice ignori completamente che le limitazioni alla libertà di circolazione sono state disposte da una fonte primaria: il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, cui la fonte secondaria è il DPCM 8 marzo 2020. A quanto detto si aggiunga, per dovere di completezza, che le sanzioni penali conseguenti alla violazione delle restrizioni, ai sensi dell'art. 650 del Codice penale, ancorché non evocato nella sentenza, sono state disposte anch'esse con fonte primaria del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6.

La sentenza sopra citata è sicuramente emblematica e si aggiunge agli innumerevoli ricorsi vinti dai cittadini italiani, basati su diversi aspetti di diritto sia formale che sostanziale.

A ciò si aggiungono i forti dubbi da parte dei giuristi sulla legittimità dei DPCM, per limitazioni che incidono profondamente sulle libertà dei cittadini, protette dalla Costituzione.

Si ricorda che sono atti rapidi, quindi adatti alle situazioni di emergenza, che però non coinvolgono il Parlamento e dunque sono espressione esclusivamente della volontà della maggioranza.

Va però detto che la parlamentarizzazione dell'emergenza covid 19 c'è stata e anche tempestiva, infatti con il decreto del 25 marzo n°19, i DPCM sono stati spostati nei provvedimenti d'urgenza e autorizzati con il voto delle due camere.

Inoltre, il giudice di pace di Busto Arsizio fa risalire l'autorizzazione di Montecitorio e Palazzo Madama al primo decreto-legge emergenziale del 26 febbraio 2020, con il quale si autorizzava il Governo a adottare misure di contenimento dell'epidemia attraverso il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio.

Va comunque ricordato che da quel decreto-legge del 26 febbraio e la parlamentarizzazione vera e propria invocata dall'opposizione, avvenuta il 25 marzo, sono stati ben 7 i DPCM promulgati. Non pochi.

Alla luce di tale situazione, il Governo Draghi avrebbe potuto proseguire con i DPCM, invece, contrariamente al precedente presidente del consiglio, ha deciso di utilizzare il decreto-legge.

Probabilmente è una scelta politica ovvero c'è una **maggiore volontà di coinvolgere il Parlamento.**

CAPITOLO 3

LA PANDEMIA E LE NORME VARATE, USO ED ABUSO DEL DPCM

3.1 Excursus sulle norme varate in tempo di coronavirus

Da circa un anno sono state emanate una serie di misure di contenimento che hanno avuto, e hanno tutt'ora, la finalità di poter contenere la pandemia.

Sicuramente, la principale strategia adoperata da parte degli organi governativi è stata quella del *lockdown* ovvero la popolazione è stata costretta a restare in casa sospendendo, per tutto il periodo indicato, lo svolgimento di attività lavorative ad eccezione di attività ritenute essenziali, ad esempio farmacie, parafarmacie, negozi di generi alimentari e di altri beni ritenuti indispensabili (come i distributori di benzina).

Inizialmente, il lockdown ha riguardato alcuni territori ritenuti il fulcro iniziale della pandemia, situati prevalentemente nel nord Italia, ma ben presto queste misure restrittive sono state estese all'intera nazione.

Sembrava essersi verificata una vera e propria lesione del principio di libertà, in quanto tutti eravamo costretti a restare in casa e ad uscire solo ed esclusivamente per esigenze di necessità.

Ovviamente, questa forma di restrizione si è resa necessaria per combattere la pandemia e quindi al fine di tutelare il *diritto alla salute* riconosciuto dalla Costituzione e di evitare il collasso dei sistemi sanitari, sfiorato per poco nella prima ondata ma anche nella seconda e nella terza.

Bisognava adottare dei comportamenti che potessero evitare il diffondersi dei contagi e pertanto sono state previste delle misure di carattere eccezionale, a partire dalla compressione di alcuni diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti e garantiti, come il blocco della circolazione dei cittadini, fatte salve particolari esigenze, garantito dall'art. 16 della Costituzione.

L'art. 16 Cost. recita quanto segue: *“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni*

politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”.

Ma un DPCM può limitare un diritto riconosciuto costituzionalmente?

Durante il periodo di pandemia, i DPCM non hanno fatto altro che comprimere la libertà di circolazione prevista e tutelata nella Carta costituzionale, quasi fino a frantumarla e annullarla del tutto⁴⁹.

Alcuni studiosi del diritto hanno valutato se i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati in funzione del contenimento degli effetti pandemici da Covid-19, possano effettivamente essere giustificati al fine di tutelare un altro diritto essenziale e indispensabile, ovvero la salute pubblica, e quindi siano rispondenti a inevitabili e legittime scelte di politica emergenziale, o se, invece, sono stati utilizzati come dei veri e propri strumenti che mirano al controllo e alla limitazione degli spostamenti incappando, oltre che nella mera inopportunità politica, anche in quella dell'illegittimità giuridica.

Di fatto si teme che possano essere utilizzati in futuro anche in situazioni non emergenziali, col rischio di instaurare un clima quasi dittatoriale e militare, a favore di una qualche “legittimazione” di deprecabili tentativi di indebolimento dell'ordine democratico e della concezione di Stato di diritto.

Abbiamo già detto che il DPCM è un provvedimento emanato, in forma di decreto, dal Presidente del Consiglio dei ministri e che, al pari di ogni decreto ministeriale, ha natura amministrativa.

In quanto atto amministrativo, **non ha forza di legge e ha carattere di fonte normativa secondaria**, viene utilizzato per poter interpretare determinate norme o per dare attuazione a disposizioni di legge. Pertanto, il Governo dovrebbe utilizzare tale strumento normativo al fine di dare attuazione ai contenuti della legge.

Inoltre, non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento. Esistono, nel nostro Ordinamento, delle circostanze che giustificano l'emanazione di atti normativi di rango primario anche da parte del Governo.

⁴⁹Alfieri G., “Uso e abuso di Dpcm: i limiti del metodo Conte”, Rivista online tratta da www.policymakers.it.

In presenza di determinati requisiti e ricorrendo precise condizioni, il Governo stesso può adottare atti aventi forza di legge, ovvero provvedimenti capaci di abrogare norme di legge e di resistere all'abrogazione da parte di fonti di rango inferiore: si tratta dei decreti legislativi e dei decreti-legge, previsti e disciplinati, rispettivamente, dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, già analizzati in precedenza.

In questo particolare periodo, occorre anche stabilire perché, durante la situazione di emergenza legata alla pandemia, non sia stata presa in considerazione la misura del decreto-legge, giacché esso è un provvedimento che il Governo può adottare in casi di necessità e urgenza, senza necessità di una legge delega da parte del Parlamento e solo ed esclusivamente sulla base di un'iniziativa governativa giustificata dall'urgenza, deliberato dal Consiglio dei Ministri, emanato con il Decreto del Presidente della Repubblica ed entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, che avviene immediatamente dopo la sua emanazione.

Il decreto-legge presenta, tuttavia, il carattere della provvisorietà, dal momento che la sua vigenza dura per 60 giorni se non è convertito in legge dalle Camere entro tale termine.

A differenza del DPCM, il decreto-legge deve sottostare al vaglio del Parlamento e all'eventuale successivo sindacato di legittimità da parte della Corte costituzionale, nel caso in cui ci sia una presunzione di illegittimità costituzionale.

Ci si chiede come mai nel contesto emergenziale come quello che stiamo vivendo, è stato fatto un largo uso dello strumento del DPCM e non del decreto-legge.

La decretazione d'urgenza espressa attraverso il decreto legge, di cui all'articolo 77 della Costituzione, è sicuramente più opportuna e attinente al contesto, in quanto, se nella sostanza avrebbe soddisfatto appieno le esigenze di applicazione tempestiva di misure urgenti e concrete volte al contenimento della diffusione del virus Covid-19, sotto il profilo giuridico-formale sarebbe stata immune dal prestare il fianco a critiche

che hanno paragonato il Governo ad un vero e proprio dittatore, nel disporre la limitazione delle libertà personali⁵⁰.

Si è assistito, infatti, a un uso reiterato e massiccio, a un convulso susseguirsi di tale tipologia di provvedimenti, solo sette nel mese di marzo 2020, al fine di attuare il contenuto dei decreti-legge del 23 febbraio 2020 e del 25 marzo 2020, n. 19, sostituendo per intero il primo decreto. Appare abbastanza chiaro come il DPCM rappresenti uno strumento molto più *sbrigativo* dei decreti-legge, anche questi ultimi varati in casi di necessità e di urgenza, in ragione dell'immediata approvazione e operatività.

I vari DPCM emanati nell'attuale contesto emergenziale impongono, come già detto, importanti limitazioni a certe libertà fondamentali e diritti inviolabili previsti e tutelati al livello giuridico più alto.

In particolare, i diritti costituzionalmente violati al fine di tutelare la salute sono⁵¹:

1- L'articolo 13, la libertà personale:

“La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.”

⁵⁰ Poltronerà G. “Emergenza giuridica oltre che sanitaria: l'abuso dei Dpcm e la pericolosa “delega in bianco” a Conte”, Il Quotidiano, Anno 2020.

⁵¹ Fonte di legge: Costituzione.

- 2- **L'articolo 16, la libertà di circolazione;**
“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.
Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.”
- 3- **L'articolo 17, libertà di riunione**
“I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.
Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.
Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica.”
- 4- **L'articolo 18, libertà di associazione**
“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.
Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.”
- 5- **L'articolo 19, Libertà di culto**
“Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.”

La Costituzione stessa, tuttavia, ammette la possibilità di restrizioni della libertà personale **“nei soli casi e modi previsti dalla legge”** (art. 13), e non in virtù di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che limitazioni alla libertà di circolazione **“per motivi di sanità o di sicurezza”** (art. 16), ma il tutto deve essere giustificato da una situazione di emergenza.

Ci si chiede anche se il DPCM, in quanto atto normativo di carattere secondario, effettivamente possa avere una forza tale da comprimere le libertà previste dalla Costituzione o se sia necessario utilizzare una legge di carattere ordinario.

Ma soprattutto, la problematica che sorge è un'altra: essendo uno strumento ampiamente utilizzato al fine di comprimere le libertà di carattere personale previste dalla Costituzione, giustificando il tutto con una motivazione di carattere sanitario, eventuali trasgressioni possono legittimare l'applicazione di sanzioni di carattere amministrativo e pecuniario, come successo in caso di violazione di norme durante questo periodo di pandemia?⁵²

Se così fosse, non si potrebbe negare che risulti violato il principio costituzionale della **riserva di legge in materia civile e penale**, in forza del quale **nessuno può essere punito se non in base a una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso** (articolo 25, secondo comma, della Costituzione). A ciò si potrebbe obiettare che il Codice penale punisce con l'arresto e l'ammenda *"chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene"*, e che, quindi, anche qui sussisterebbe la copertura di una fonte normativa primaria.

La questione, come si vede, è di dubbia interpretazione⁵³.

I decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito del prolungarsi dell'emergenza sanitaria, da provvedimenti aventi natura di carattere amministrativo-regolamentare sarebbero stati modificati, in riferimento alla loro funzione, in atti legislativi aventi forza di legge, anche se permane la loro caratteristica di essere un atto normativo secondario e in quanto tale sottratto al vaglio del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Nonostante la loro caratteristica, i decreti hanno comunque limitato in maniera drastica le libertà e i diritti inviolabili dell'individuo, fino a giungere a comprimerli completamente.

⁵² Al riguardo si ricorda che il decreto emanato il 25 marzo del 2020 aveva inasprito le sanzioni di carattere pecuniarie e aveva eliminato le sanzioni detentive.

⁵³ Carlesimo V., "Considerazioni giuridiche sulla pandemia", www.altalex.it, Anno 2021.

In considerazione delle riflessioni appena esposte, la decisione di ricorrere ai Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è stata, con riferimento specifico alle limitazioni dell'esercizio di certe libertà fondamentali e costituzionalmente garantite, una scelta che alcuni studiosi del diritto hanno definito irrazionale, sia da un punto di vista giuridico-formale che da un punto di vista dell'opportunità giuridica, dato che comunque era sempre riservata al Governo la possibilità di emanare i decreti legge. Dal punto di vista del diritto, i nodi problematici che hanno acceso il dibattito politico e giuridico hanno riguardato principalmente l'assetto delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni e, in particolare in relazione ai poteri d'ordinanza, i limiti costituzionali di questi poteri, oltre al tema del ruolo del Presidente del Consiglio e del Governo rispetto a quello del Parlamento, di cui da più parti si è lamentata una ingiustificata ed eccessiva marginalizzazione, paventandosi una gestione autoritaria dell'emergenza che potrebbe produrre frutti pericolosi anche dopo la sua cessazione, determinando una forma di abuso di potere.

Come si è già osservato, la gestione della risposta alla pandemia implica l'adozione di provvedimenti in ambiti dove la Costituzione pone una riserva di legge assoluta, in quanto riguardanti i diritti di libertà, come la libertà personale di cui all'art. 13 Cost., la libertà di domicilio di cui all'art. 14 Cost.

Si tratta di una riserva di legge rinforzata, in quanto è la stessa disposizione costituzionale che ne predetermina in parte il contenuto, come in materia di libertà di circolazione e soggiorno, ove un'eventuale legge limitativa può intervenire solo "per motivi di sanità o di sicurezza" (art. 16, co. 1, Cost.).

Una riserva di legge relativa, in quanto la disciplina che incide sui diritti fondamentali può essere stabilita da una fonte diversa dalla legge a condizione che questa abbia determinato le direttive alle quali ci si deve uniformare⁵⁴.

In particolar modo, si verifica innanzitutto un problema di ordine generale circa la compatibilità con il dettato costituzionale di tutti gli interventi, realizzati nella forma del DPCM, che hanno determinato una riduzione delle libertà fondamentali anche se giustificati dalla necessità

⁵⁴ Cassese S., "La legge ai tempi del Coronavirus", Anno 2020.

di salvaguardare un diritto previsto costituzionalmente, ovvero il diritto alla salute.

Proprio per questo motivo, sono stati elaborati e introdotti una serie di Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali e ordinanze dei Presidenti di Giunta di Regione e Sindaci che hanno avuto la finalità di tutelare il diritto alla salute a scapito delle libertà personali, ma soprattutto di stabilire una serie di misure di contenimento della pandemia, prevedendo anche alcune sanzioni di carattere penale nei confronti di tutti quei soggetti che violavano tali norme.

A questo si affianca il mancato rispetto di un principio di legalità, verificatosi a seguito dell'emanazione di alcune ordinanze regionali e comunali che risultavano essere in contrasto con le norme statali e soprattutto con le norme contenute nei vari DPCM.

Un vero e proprio conflitto di interessi circa le materie oggetto di regolamentazione, considerando che la normativa di tutela della salute e la protezione civile, che hanno adempiuto a diversi compiti durante il periodo della pandemia, sono materie di competenza di legislazione concorrente tra lo stato e le regioni, mentre la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e i diritti civili sociali sono materie di coperta di esclusiva dello Stato.

Questa sorta di violazione del principio di legittimità ha dato origine ad una serie di ricorsi.

In particolar modo, si attribuiva al Governo centrale la necessità di definire i livelli essenziali di assistenza in modo tale da garantire una forma di prevenzione collettiva e rispettare il diritto alla sanità pubblica. Per questo motivo sono stati attuati una serie di interventi di informazione e di comunicazione per gli operatori sanitari, per i cittadini e per le istituzioni in modo tale da gestire questa nuova forma di emergenza, senza collasso per le strutture sanitarie.

È stata elaborata una serie di protocolli nazionali e locali da parte dello Stato, delle regioni e anche degli enti locali prevedendo la necessità di stabilire misure di controllo che potessero effettivamente garantire il rispetto di queste regole.

L'ordinamento speciale dell'emergenza Covid-19 è stato avviato con il D.L. 23 febbraio 2020 n. 6, attualmente non più in vigore in quanto sostituito dai successivi D.L., emanato il 25 marzo 2020, il quale, all'art.1,

contiene una sorta di catalogo delle misure urgenti per evitare la diffusione del virus, la cui concreta attuazione viene affidata allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi sentiti, oltre ad una serie di Ministri, i Presidenti delle Regioni, nel caso di misure circoscritte territorialmente o il Presidente della conferenza dei presidenti delle regioni nel caso di intervento sull'intero territorio nazionale.

È stato proprio questo passaggio che ha sollevato una serie di critiche, trasformate successivamente in allarmismi per la previsione di un potere autonomo in capo al Governo ovvero in particolar modo del Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, il quale senza alcun controllo formale né da parte del Presidente della Repubblica e tantomeno del Parlamento, non essendo stata prevista l'emanazione secondo una legge di carattere ordinario, stava operando in determinate materie che di regola erano sottoposte al rispetto dell'art. 23 Cost., ovvero della riserva di legge per la quale solo la legge ordinaria può istituire determinate regole che possono avere ad oggetto una limitazione delle libertà personali.

In particolar modo, si parlava di abuso di potere relativamente all'emanazione di DPCM giustificati dalla situazione di emergenza, derogando alle varie disposizioni vigenti, ma senza che ciò potesse essere assoggettato all'iter legislativo ordinario⁵⁵.

La situazione di urgenza non determinava la possibilità di avere tempo a sufficienza per porre l'iter legislativo ordinario, garantendo anche una maggiore flessibilità, ovvero ha consentito di porre determinate limitazioni al fine della tutela del diritto alla salute in tempi brevi.

Un ruolo significativo è stato svolto anche da parte del Capo del Dipartimento della Protezione Civile attraverso l'attuazione di una serie di interventi previsti nell'ordinanza, avvalendosi della componente delle strutture operative del Servizio Sanitario Nazionale e attuando così le direttive previste a livello governativo.

La diffusione dei DPCM, nell'ultimo anno, si è verificata anche a seguito di una ipotesi prevista dal Codice della Protezione Civile, che attribuisce

⁵⁵ Ceccanti S., "Dpcm: l'abuso non è solo colpa della pandemia", libertà e uguali, Anno 2021.

al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di emanare delle ordinanze che potrebbero essere anche delegabili al Capo della Cooperazione, considerandolo in grado di valutare la gravità del problema.

Il periodo appare peraltro caratterizzato da una rincorsa ininterrotta di provvedimenti ad ogni livello: da parte dello Stato al D.L. numero 6 appena citato si affianca il D.L. 28 ottobre 2020 n. 127 recante *“Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, oltre a ben quattro nuovi DPCM a cadenza settimanale (13 ottobre, 18 ottobre, 24 ottobre e 3 novembre), oggetto di approfondimento nel prosieguo del lavoro.

Ad ognuno di questi, in molte Regioni, è seguita un'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale che in parte riproduce tal quali le restrizioni e in parte *“rimodula”* le misure di contenimento delle misure. Emblematici, al riguardo, i casi dell'orario di chiusura dei pubblici esercizi e dei ristoranti, fissato a livello statale alle ore 18,00 e in alcune Regioni e Province autonome portato alle 22 o 23, nonché della didattica a distanza negli istituti di secondo grado, a livello statale introdotta nella misura minima del 75% e portata al 100% in Lombardia e in Campania.

Di queste decine di Ordinanze regionali, solo un numero molto limitato è stato assunto con la procedura dell'intesa con il Ministro della Salute e questo spiega la ragione dell'irrisolta conflittualità tra i livelli di Governo dell'emergenza, che ha connotato il periodo in esame.

Prima di analizzare i singoli contenuti dei vari DPCM che sono stati emanati nel corso del periodo, diventa opportuno analizzare prima la rilevanza costituzionale della pandemia, in modo tale da poterne comprendere l'eventuale giustificazione.

Lo stato d'emergenza è stato dichiarato dal Governo il 31 gennaio del 2020 e, da allora, si sono susseguiti una serie di ordinanze, decreti e DPCM che non solo lo hanno prorogato, ma hanno soprattutto determinato delle forme di restrizioni in virtù del rispetto della tutela della salute.

Le limitazioni sono state inizialmente più sobrie per poi intensificarsi in funzione dell'avanzare della pandemia; pertanto, si sono verificate delle vere e proprie limitazioni di libertà previste dalla Costituzione tali da far

sollevare alcune questioni di legittimità costituzionale e anche alcune situazioni di conflitti giurisprudenziali.

Bisogna tener conto che una crisi sanitaria come quella attuale rappresenta un aspetto mai verificatosi nella storia della nostra Repubblica, pertanto, a differenza di altri ordinamenti, la Costituzione Italiana non ha mai previsto una specifica disciplina per affrontare questo stato di emergenza e soprattutto la modalità di gestione della potestà legislativa distribuita tra lo stato e gli altri enti locali.

L'unico stato emergenziale previsto da parte della Costituzione italiana riguarda una situazione di guerra, che prevede limitazioni alle libertà personali e l'obbligo del coprifuoco, ma in realtà la pandemia dovuta al Covid-19 può essere paragonata ad una condizione simile.

Una disciplina dello Stato di emergenza può essere regolata solo ed esclusivamente da una legge ordinaria, ma l'urgenza nell'affrontare la pandemia non ha consentito neanche il rispetto dei termini previsti, in quanto si riteneva che l'iter legislativo potesse essere troppo lungo per affrontare delle situazioni abbastanza gravose, in grado di determinare addirittura un collasso del sistema sanitario.

A questo si aggiunge anche l'attribuzione, in capo ai presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, di alcuni poteri che hanno consentito l'emanazione di ordinanze al fine di poter gestire l'emergenza, che non hanno fatto altro che generare una completa situazione di disordine e di incomprendimento.

D'altronde, la normativa di Protezione Civile rientra tra quelle di potestà concorrente tra Stato e Regioni, per cui anche quest'ultime sono titolari di poteri in materia, soprattutto nei casi di emergenza sanitaria.

Si possono poi citare una serie di poteri di ordinanza riconosciuti, rispettivamente, al Prefetto per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica *"nel caso di urgenza o grave necessità pubblica"* che si affiancano alle previsioni in materia di protezione civile; al Sindaco *"al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"*, nonché in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria.

Rispetto a quest'ultima materia, i poteri di ordinanza sono riconosciuti anche al Presidente della Giunta regionale e al Ministro della salute.

Lo stato di emergenza dovuto alla situazione da Covid-19 ha mostrato

una normativa alquanto stratificata dei poteri straordinari affidati al Governo al fine di fronteggiare al meglio determinate situazioni eccezionali.

La gestione della crisi sanitaria non ha fatto altro che legittimare il Governo ad intraprendere degli atti di urgenza, a seguito della proclamazione dello Stato di emergenza il 31 gennaio del 2020, compresi quelli ritenuti invasivi ma necessari per rispettare il diritto alla salute.

Si è anche pensato che questo stato di emergenza sia stato in realtà l'occasione per consentire al Governo di intraprendere una serie di misure senza rispetto dell'iter legislativo ordinario, accusando lo stesso Governo Conte di aver abusato dei Dpcm, anche se legittimato da una situazione che ha mostrato ed evidenziato la frammentarietà del quadro normativo, unitamente all'inefficienza del sistema sanitario.

In questo senso, è stata da più parti sottolineata la necessità, una volta superata la fase critica, di riflettere su come adeguare il diritto e i suoi strumenti alla categoria dell'emergenza.

Diversamente, altra parte della dottrina ha evidenziato non solo la tenuta dell'impianto costituzionale a fronte di una situazione tanto imprevedibile ed eccezionale, ma anche l'assenza di una lacuna sulla disciplina dell'emergenza.

La Costituzione prevede il decreto-legge come unica fonte normativa al fine di far fronte a situazioni straordinarie, di necessità e di urgenza.

Per quanto ne sia stato fatto uso durante la pandemia, la fonte maggiormente utilizzata sono stati i Dpcm che hanno stabilito una serie di misure restrittive, spesso andando contro a quei diritti e a quelle libertà previste dalla Costituzione, al fine di fronteggiare le conseguenze negative presenti e future, non solo da un punto di vista sanitario ma anche da un punto di vista economico.

Risulta più dettagliata e più lunga la lista delle misure urgenti che possono essere adottate.

È venuta meno la generica previsione che rimandava alle "autorità competenti" la possibilità di adottare misure ulteriori di contenimento e gestione dell'emergenza. Nessuna novità, invece, è stata introdotta per quanto riguarda la concreta attuazione delle stesse misure, rimessa in primo luogo e ancora una volta, ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

In questo modo se, come evidenziato, è stato sanato il difetto di indeterminazione che connotava il primo decreto-legge, non si è posta soluzione alla stratificazione normativa ormai alluvionale.

Ancora, il D.L. n. 19 specifica che le misure restrittive devono essere prese “per periodi predeterminati”, si rimanda alla “possibilità di modularne l’applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l’andamento epidemiologico” e viene espressamente previsto il rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità.

È come se il decreto-legge numero 6 del 2020 avesse consentito l’emanazione di una serie continua di Dpcm, i quali hanno in particolar modo ampliato le limitazioni alle libertà personali e costituzionali, evitando quello che, comunque, secondo la Costituzione, è l’unico strumento utilizzabile da parte del Governo, ovvero il decreto-legge.

3.2 Principali misure previste dai vari DPCM

Il presente paragrafo è tratto dall’analisi dei vari DPCM che sono stati emanati nel corso del periodo pandemico, elencati di seguito:

-D.P.C.M. 23 febbraio 2020, Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

-D.P.C.M. 25 febbraio 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

-D.P.C.M. 1° marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

-D.P.C.M. 4 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale

-D.P.C.M. 8 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

- D.P.C.M. 9 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 11 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 22 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 1° aprile 2020 Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 10 aprile 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 26 aprile 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*
- D.P.C.M. 17 maggio 2020 - Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, [...]*
- D.P.C.M. 18 maggio 2020 - Modifiche all'articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020, concernente: «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante [...]*
- D.P.C.M. 11 giugno 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 14 luglio 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 7 agosto 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 7 settembre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*

- D.P.C.M. 13 ottobre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 18 ottobre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 24 ottobre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 3 novembre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33*
- D.P.C.M. 3 dicembre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158*
- D.P.C.M. 14 gennaio 2021 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, e del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2*
- D.P.C.M. 2 marzo 2021 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15*

Il primo è stato emanato il 23 febbraio 2020 e aveva come oggetto alcune disposizioni attuative del decreto-legge emanato lo stesso 23 febbraio 2020 n. 6, il quale prevedeva alcune misure urgenti al fine di poter far fronte alla pandemia da Covid-19.

Il contenuto prevedeva le prime misure di contenimento e di gestione dell'emergenza sanitaria, limitate prevalentemente alle regioni di Lombardia e Veneto: aveva ad oggetto le attività commerciali e in generale tutte le attività lavorative, lo svolgimento dei concorsi, lo svolgimento di attività in riferimento alla cultura, al lavoro agile e ad alcuni eventi pubblici.

Il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, d'intesa con il Ministro della Salute Speranza, con il Presidente della Regione Lombardia e con il Presidente della Regione Veneto, avevano preso atto che la situazione epidemiologica stava andando oltre le aspettative e si stava verificando un incremento dei casi in maniera del tutto esponenziale anche sul resto del territorio nazionale, pertanto, essendo il fulcro centrale dell'epidemia la Regione Veneto e la Regione Lombardia, è stata prioritaria la necessità e l'urgenza di stabilire delle misure di

contenimento e di restrizione limitatamente a queste regioni.

L'emanazione di questo primo decreto aveva anche coinvolto altre forze politiche, tra cui il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Istruzione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In particolare all'articolo 3, al fine di poter contenere la diffusione del virus covid-19 in alcuni comuni specifici che fanno parte delle regioni Veneto e Lombardia, sono previste delle forme di limitazione alla libertà di circolazione: il divieto di allontanamento dai comuni, il divieto di accesso in altri comuni che erano considerati focolai dell'epidemia, la sospensione di manifestazioni sportive, culturali o di qualsiasi altro evento pubblico che avessero come conseguenza la creazione di assembramenti. Inoltre, la sospensione di servizi educativi sia nelle scuole dell'infanzia che nelle scuole di ogni ordine e grado, sostituiti da attività formative a distanza, DAD (didattica a distanza), e la sospensione di tutti i viaggi di istruzione e delle uscite scolastiche.

Trascorsi circa due giorni, è stato emanato un ulteriore DPCM, attuativo sempre del decreto-legge 23 febbraio n. 6, prevedendo ulteriori misure restrittive alla circolazione.

In buona sostanza, sempre di concerto con il Ministro della Salute, con altri ministri coinvolti nonché con i Presidenti delle regioni Lombardia e Veneto, sono state stabilite una serie di ulteriori restrizioni, che, nel tempo, sono state via via aggiornate in quanto la situazione epidemiologica andava aggravandosi.

In attuazione sempre del medesimo decreto-legge, il DPCM aveva stabilito delle ulteriori misure di contenimento in riferimento allo svolgimento delle manifestazioni sportive, delle organizzazioni scolastiche, della gestione sanitaria e dello svolgimento delle funzioni degli enti pubblici.

La prima novità assoluta è stato l'estendersi delle misure di contenimento non soltanto al territorio della Lombardia e del Veneto ma ad altre regioni come Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Piemonte, che sospendono qualsiasi forma di competizione sportiva di ogni ordine e grado sia professionale che dilettantistica, consentendo lo svolgimento dello sport presso gli impianti sportivi, a porte chiuse e con le dovute limitazioni.

A questo si aggiunge anche la proroga dei divieti dei viaggi di istruzione

che possono essere svolti nell'ambito della scuola, a cui si aggiungono le visite guidate e le uscite didattiche che non dovranno essere previste per tutto il periodo della pandemia.

La riammissione nelle scuole di ogni ordine e grado per assenze dovute a malattia di durata superiore a cinque giorni avviene dietro presentazione del certificato medico, anche in deroga alle disposizioni vigenti.

I dirigenti scolastici delle scuole, nelle quali l'attività didattica sia stata sospesa per l'emergenza sanitaria, hanno dovuto attivare, di concerto con gli organi collegiali competenti e per la durata della sospensione, modalità di didattica a distanza, avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità.

In relazione alle attività espletate dagli uffici periferici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, aventi sede nelle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Milano, Padova, Parma, Pavia, Piacenza, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza, si sono adottate le seguenti misure:

- sospensione degli esami di idoneità di cui all'art. 121 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, da espletarsi presso gli uffici periferici della Motorizzazione civile aventi sede in dette province;
- regolazione delle modalità dell'accesso dell'utenza agli uffici della Motorizzazione civile aventi sede in dette province, mediante predeterminazione da parte del dirigente preposto all'ufficio del numero massimo degli accessi giornalieri e individuazione di idonei spazi di attesa esterni alla sede dell'ufficio medesimo.
- nelle Università e nelle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica nelle quali non è consentita, per le esigenze connesse all'emergenza sanitaria di cui al presente decreto, la partecipazione degli studenti alle attività didattiche o curricolari, le attività medesime possono essere svolte, ove possibile, con modalità a distanza, individuate dalle medesime Università e Istituzioni, avuto particolare riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità. Le Università e le Istituzioni di cui al precedente periodo, successivamente al ripristino dell'ordinaria funzionalità, assicurano, laddove ritenuto necessario e in ogni caso, individuandone le relative modalità, il recupero delle attività formative nonché di quelle curricolari ovvero di ogni altra prova o verifica, anche intermedia, che risultino funzionali al completamento del

percorso didattico.

A questi provvedimenti, si aggiunge la possibilità di adottare delle forme di DAD in maniera volontaria, specie in riferimento agli studenti con disabilità che presentano delle vulnerabilità maggiori, in altre parti del territorio o comunque in altri enti per i quali non è prevista obbligatoriamente la formazione a distanza,

In riferimento agli uffici giudiziari, che non sono strettamente connessi allo svolgimento di alcune attività urgenti, il capo dell'ufficio giudiziario può anche prevedere la riduzione dell'orario d'apertura al pubblico e invogliare i singoli dipendenti a lavorare in modalità agile.

Anche il Ministero della Giustizia è stato obbligato a adeguarsi a quanto previsto in sincronia con il Ministro della Salute, prevedendo, nei vari tribunali, dei presidi idonei a garantire gli ingressi negli istituti penitenziari sia per gli adulti che per i minorenni, secondo i vari protocolli sanitari, soprattutto se i soggetti ospiti provengono da territori ritenuti a rischio.

L'articolo 2 del suddetto decreto stabilisce le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa in smart working, di conseguenza diventa compito dei datori di lavoro fare in modo che i propri dipendenti, sempre in riferimento alle regioni su indicate, possano effettivamente operare da casa in modalità agile.

Questo DPCM è stato in vigore fino al 1° marzo 2020 per poi successivamente essere prorogato ulteriormente attraverso l'invio di altri decreti della stessa natura.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, il 1 Marzo, sempre ai fini dell'attuazione del decreto legge 23 Febbraio 2020 n. 6 e sempre di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro della Salute, ha previsto e riconfermato le medesime restrizioni in riferimento alla libertà di circolazione, allo svolgimento degli eventi pubblici sportivi, alle modalità di svolgimento dell'attività d'istruzione e delle università e, in aggiunta, ha previsto ulteriori restrizioni, come ad esempio la sospensione dell'erogazione dell'attività svolta dagli pubblici uffici che dovrà essere erogata in maniera agile e la sospensione delle procedure concorsuali ad eccezione per i concorsi volti al reclutamento di personale sanitario.

Si aggiunge anche un'ulteriore misura che ha destato malcontento

generale ovvero la chiusura di tutte le attività commerciali, ad esclusione di quelle ritenute di prima necessità come ad esempio supermercati, farmacie e parafarmacie.

È stato introdotto, per la prima volta, l'obbligo di adottare dispositivi di protezione individuale, come ad esempio guanti e mascherine, per accedere a enti di natura commerciale e che svolgono attività necessarie, invitando, allo stesso tempo, ad una corretta e frequente igienizzazione delle mani con delle sostanze alcoliche.

Le restrizioni continuano attraverso la sospensione dei servizi di trasporto di merci e di persone, comprendendo sia il trasporto terrestre e ferroviario che le vie aeree e marittime. Fermo restando che il trasporto minimo è stato comunque garantito, sia pure con una riduzione delle corse giornaliere, in modo da consentire il raggiungimento dei luoghi di lavoro oppure per poter effettuare assistenza ad una persona bisognosa. Anche le attività lavorative sono state sospese, pertanto tutti i dipendenti sono stati posti in cassa integrazione ad eccezione di quanti operavano in attività commerciali ritenute essenziali e di quanti potevano svolgere il loro lavoro in modalità agile.

Un'altra novità consiste nella limitazione della libertà di religione, altro diritto previsto dalla Costituzione, disponendo la chiusura delle chiese e di tutti gli altri luoghi di culto.

Le attività di ristorazione sono svolte, a condizione che i vari tavoli siano posti ad almeno una distanza di 1 metro tra i vari soggetti, prevedendo che non possono sedersi insieme più di quattro persone non congiunti⁵⁶. Anche le riunioni dovevano svolgersi non più in maniera fisica ma in videoconferenza, al fine di ridurre gli assembramenti. In caso di impossibilità a garantire attività a distanza, i locali dovranno essere opportunamente sanificati al fine di adottare delle maggiori misure di cautela che possano consentire la riduzione dei contagi. Questa procedura è valida ancora oggi.

Sono state previste anche delle limitazioni all'accesso ai vari punti di pronto soccorso, se non in casi di assoluta urgenza e necessità, sono stati sospesi tutti gli interventi considerati di routine e non urgenti, nonché la degenza nei vari reparti, favorendo il ricovero domiciliare, al fine di poter

⁵⁶ Ovvero non appartenenti alla stessa famiglia.

consentire una maggiore concentrazione delle risorse sanitarie verso i reparti adibiti alla lotta al Covid-19.

In tale ambito, si è diffusa una nuova forma di medicina a distanza che prende il nome di *telemedicina*, che ha garantito la possibilità di curare pazienti affetti dal COVID-19 oppure pazienti affetti da altre patologie che non richiedevano l'accesso alle strutture sanitarie.

L'assistenza domiciliare si avvaleva della collaborazione di vari medici, i quali si mettevano in contatto con il paziente all'incirca due/ tre volte al giorno, ed effettuavano un monitoraggio delle condizioni di salute.

La divisione della telemedicina rappresenta uno dei settori in costante evoluzione nel corso degli ultimi anni, a seguito della diffusione di moderne tecniche innovative che consentono di collegarsi e comunicare con il paziente anche a distanza e senza contatto fisico.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito la telemedicina come "erogazione di servizi di cura e assistenza, in situazioni in cui la distanza diventa un fattore critico da parte di qualsiasi operatore sanitario; viene realizzata attraverso l'impiego di tecnologie informatiche e della comunicazione per lo scambio di informazioni utili alla diagnosi, al trattamento e alla prevenzione di malattie e traumi, alla ricerca, alla valutazione e per la formazione continua del personale sanitario, nell'interesse della salute dell'individuo e della comunità".

Anche l'Unione Europea ha cercato di far propria una definizione di telemedicina, stabilendo come la stessa possa comprendere tutte quelle attività volte al controllo, al monitoraggio e alla gestione dei pazienti attraverso l'utilizzo di sistemi innovativi che consentono un tempestivo accesso alle modalità di consulenza e alle informazioni del paziente stesso, a prescindere dai luoghi di residenza del medico e del paziente.

Durante il periodo di pandemia, si è verificata la necessità di poter reagire prontamente, garantendo di operare a distanza senza avere dei contatti diretti soprattutto con soggetti potenzialmente affetti dal virus, in modo da spezzare la catena dei contagi.

Attraverso il sistema di telemedicina, implementato durante questo periodo particolare, si effettua una valutazione clinica del paziente, che consente di stabilire se vi è un miglioramento o un peggioramento della malattia. Ad esempio, si possono gestire a distanza alcuni fenomeni, come un eventuale rallentamento o accelerazione del respiro, situazioni

che generalmente potevano essere monitorate solo con un contatto diretto tra il medico e il paziente.

È possibile stabilire la modalità di somministrazione dei farmaci, il loro dosaggio e la durata della terapia, sempre controllando l'evoluzione della patologia.

Molte sono le aziende che hanno incrementato e messo a punto una serie di servizi in grado di mettere in contatto, attraverso lo sviluppo di audio e di video, le persone in isolamento con il proprio medico, facendo in modo di poter effettivamente erogare il servizio nel più breve tempo possibile.

Nonostante la telemedicina sia stata l'unica alternativa possibile durante la pandemia, ci sono stati una serie di limiti. Ad esempio, se il paziente non si era mai recato prima dal proprio medico, l'assenza di un contatto precedente in presenza ha reso più difficile la possibilità di intervento terapeutico.

Ulteriore difficoltà si verifica nei pazienti con patologie acute o nei pazienti con patologie croniche che richiedono necessariamente un approccio medico particolare con metodologie e sistemi di monitoraggio differenti in base alle singole necessità.

In particolare, queste problematiche si sono verificate di frequente proprio durante la pandemia, quando molte persone si sono viste negare l'assistenza sanitaria in presenza, dato il sovraccarico che si è abbattuto sugli ospedali.

Tuttavia, la telemedicina, attraverso la predisposizione dei suoi strumenti, di cui si analizzerà nel dettaglio alcuni esempi tipici nel prosieguo del lavoro di tesi, ha fatto in modo di garantire un sistema di monitoraggio e di trattamento delle malattie a distanza nei confronti di tutti i pazienti e non solo di coloro che erano affetti dal Covid-19.

In ogni caso, un adeguato sistema di telemedicina, al fine di poter effettivamente funzionare, deve essere costantemente aggiornato, adeguato e dovrà disporre di personale infermieristico, medico e in generale di personale sanitario con competenze informatiche ed esperto nell'uso di questi strumenti. Questo perché richiede un complesso coordinamento tra i vari sistemi operativi e tra coloro che operano nell'ambito del personale sanitario. Purtroppo, attualmente, molti ospedali non sono in grado di dotarsi di un sistema di questo tipo per

assenza di strumenti e di personale adeguatamente formato.

Il prolungarsi della pandemia ha prodotto la permanenza delle modalità di svolgimento del lavoro agile per i principali dipendenti pubblici e per i dipendenti privati.

Il successivo DPCM è stato emanato il 4 marzo del 2020 e aveva previsto, oltre che la conferma delle restrizioni attuate già in precedenza, l'estensione della didattica a distanza presso le scuole di tutto il territorio italiano, prevedendo anche l'eventuale chiusura anticipata di bar, pub e ristoranti alle 18 e privilegiando, qualora fosse possibile, il servizio di trasporto a domicilio.

Sono state annullate tutte quelle riunioni, congressi o altre conferenze che richiedevano la partecipazione di personale sanitario, in particolare se coinvolto presso le strutture adibite ai pazienti covid.

I reparti delle strutture sanitarie hanno chiuso l'accesso ai parenti dei pazienti e anche negli studi medici privati è inibito l'utilizzo della sala d'attesa. Il paziente non poteva essere accompagnato da nessuno se non in casi di impossibilità di deambulazione, e qualora fosse accompagnato da altri soggetti, questi erano tenuti ad aspettare al di fuori dello studio medico.

Inoltre, le restrizioni valide nei territori fulcro della pandemia, come ad esempio la Regione Veneto e la Regione Lombardia, vengono diffuse anche in altri territori, coinvolgendo così tutto lo stato italiano.

Meritevole di attenzione è il DPCM emanato il giorno 8 Marzo 2020, che aveva, come fine fondamentale, la necessità di evitare che la pandemia potesse diffondersi in quelle zone dove i contagi erano ancora limitati. Pertanto, onde evitare delle forme di collasso dei sistemi sanitari in tutte le zone, l'Italia è diventata per intero zona rossa.

Il decreto in questione aveva previsto il divieto assoluto della mobilità dalla propria abitazione e il rispetto di un periodo di quarantena per i soggetti risultati positivi al virus, ma anche il rispetto di un periodo minimo di isolamento di circa 24 giorni per i soggetti venuti a contatto con i positivi, con obbligo di sottoporsi al test per la ricerca del virus e di segnalazione all'Asl competente.

Le attività di ristorazione, anche nei bar e nei pub, erano sempre consentite dalle 06:00 del mattino fino alle 18:00 del pomeriggio con obbligo in capo al proprietario di disporre di tutte quelle condizioni volte

a mantenere il distanziamento e a garantire la riduzione del contagio. Era prevista comunque la chiusura delle attività commerciali ritenute non essenziali ed è stata anche prevista la sospensione dei congedi parentali per il personale sanitario.

Le grandi strutture di vendita, nei giorni festivi e prefestivi, erano sottoposte a chiusura proprio per evitare delle forme di assembramento nelle zone ritenute più critiche.

Continuavano ad essere sospese le manifestazioni sportive e gli accessi alle strutture sanitarie per i casi non gravi, prevedendo ulteriormente la diffusione della telemedicina.

L'operatore di sanità pubblica e i servizi di sanità pubblica territorialmente competenti provvedono alla prescrizione della permanenza domiciliare, secondo le modalità di seguito indicate:

a) contattano telefonicamente e assumono informazioni, il più possibile dettagliate e documentate, sulle zone di soggiorno e sul percorso del viaggio effettuato nei quattordici giorni precedenti, ai fini di una adeguata valutazione del rischio di esposizione, in modo da poter implementare le attività di tracciamento;

b) accertata la necessità di avviare la sorveglianza sanitaria e l'isolamento fiduciario, informano dettagliatamente l'interessato sulle misure da adottare, illustrandone le modalità e le finalità al fine di assicurare la massima adesione;

c) in caso di necessità di certificazione ai fini INPS per l'assenza dal lavoro, procedono al rilascio di una dichiarazione indirizzata all'INPS, al datore di lavoro e al medico di medicina generale, enunciando che, per motivi di sanità pubblica, il paziente è stato posto in quarantena, specificandone la data di inizio e fine.

L'operatore di sanità pubblica deve inoltre:

a) accertare l'assenza di febbre o altra sintomatologia del soggetto da porre in isolamento nonché degli altri eventuali conviventi;

b) informare la persona circa i sintomi, le caratteristiche di contagiosità, le modalità di trasmissione della malattia, le misure da attuare per proteggere gli eventuali conviventi in caso di comparsa di sintomi;

c) informare la persona circa la necessità di misurare la temperatura corporea due volte al giorno (la mattina e la sera). Il tutto attraverso gli

strumenti di telemedicina⁵⁷.

Mentre questi DPCM emanati all'incirca fino alla fine del mese di marzo avevano la finalità di attuare quanto previsto nel decreto-legge del 23 febbraio, il giorno 25 marzo è stato emanato un'ulteriore decreto-legge, che ha richiesto sempre l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio di alcuni decreti attuativi.

Si arriva a questo punto al DPCM emanato il 1° aprile 2020, il quale prevedeva la proroga delle misure di restrizione.

Ma prima di analizzare l'evoluzione di queste misure, è necessario anche comprendere come la limitazione della libertà personale e la chiusura di alcune attività ritenute non essenziali hanno cominciato a causare una serie di problematiche da un punto di vista economico e da un punto di vista sociale.

Lo Stato ha ritenuto necessario prevedere stanziamenti in bilancio e incrementare il proprio livello di debito pubblico, per garantire un indennizzo a tutti quei soggetti che, purtroppo, hanno dovuto necessariamente chiudere le loro attività.

Il Decreto Cura Italia ha previsto una serie di misure di carattere economico in grado di sostenere le famiglie che hanno ricevuto un danno a seguito della pandemia, misure prorogate successivamente dal Decreto Rilancio e dal Decreto Agosto.

⁵⁷ Di seguito sono ripiegate le principali misure igienico sanitarie che hanno consentito le limitazioni alla diffusione del virus.

- a) lavarsi spesso le mani. Si raccomanda di mettere a disposizione in tutti i locali pubblici, palestre, supermercati, farmacie e altri luoghi di aggregazione, soluzioni idroalcoliche per il lavaggio delle mani;
- b) evitare il contatto ravvicinato con persone che soffrono di infezioni respiratorie acute;
- c) evitare abbracci e strette di mano;
- d) mantenimento, nei contatti sociali, di una distanza interpersonale di almeno un metro;
- e) igiene respiratoria (starnutire e/o tossire in un fazzoletto evitando il contatto delle mani con le secrezioni respiratorie);
- f) evitare l'uso promiscuo di bottiglie e bicchieri, in particolare durante l'attività sportiva;
- g) non toccarsi occhi, naso e bocca con le mani;
- h) coprirsi bocca e naso se si starnutisce o tossisce;
- i) non prendere farmaci antivirali e antibiotici, a meno che siano prescritti dal medico;
- l) pulire le superfici con disinfettanti a base di cloro o alcol;
- m) usare la mascherina solo se si sospetta di essere malati o se si presta assistenza a persone malate.

Le proroghe hanno inglobato anche gli interventi a sostegno di genitori lavoratori, ovvero quei genitori che operavano nell'ambito delle attività essenziali e non potevano assentarsi dal proprio posto per aver cura dei figli, ad esempio gli impiegati delle attività di vendita di generi alimentari e i medici. Sono state previste forme di assistenza come il bonus baby-sitter, in quanto si ricorda che le istituzioni scolastiche, i primi giorni di marzo, avevano sospeso l'attività in presenza, attuando la didattica a distanza. A questo si aggiungono delle misure che sono volte ad assicurare la necessaria liquidità delle risorse monetarie e finanziarie per far fronte all'acquisto di beni e servizi di carattere primario, nei confronti di tutte quelle persone che hanno subito delle limitazioni economiche a seguito della chiusura delle attività, a cui si aggiunge anche la sospensione dei versamenti contributivi e fiscali.

Il Governo ha istituito delle nuove forme di sostegno al reddito quali l'emanazione del **reddito di emergenza**, destinato ai nuclei familiari più in difficoltà, e altri importanti stanziamenti per allargare le tutele sociali. Inoltre, il Decreto-legge, dal nome Decreto Rilancio, ha cancellato definitivamente le clausole di salvaguardia, eliminando gli aumenti di IVA e accise previsti a partire dal 2021 a beneficio dell'economia e delle famiglie⁵⁸. Di seguito verranno analizzati nel maggior dettaglio gli interventi che sono stati previsti e che hanno riguardato sia l'aspetto economico che l'aspetto sociale, nei confronti di famiglie e lavoratori.

Sostegno ai genitori lavoratori

È stato previsto un bonus per acquisto servizi di **baby-sitting**, nel limite massimo di 600 euro, da utilizzare per prestazioni effettuate per il 2020 a decorrere dal 5 marzo. Con il Decreto Rilancio, il voucher sale da 600 a 1.200 euro (in quanto usufruibile su 2 mesi) e può essere utilizzato anche per l'iscrizione ai centri estivi, potenziati a loro volta con il rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia, da 150 milioni di euro. Per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, con uno stanziamento di circa 680 milioni, il bonus aumenta da 1.000 a 2.000 euro (in quanto usufruibile su 2 mesi).

⁵⁸ A tal fine era stato previsto l'aumento dell'aliquota iva dal 22% al 23% a partire dall'anno 2021.

Congedi parentali: in particolare, i genitori lavoratori avevano diritto ad usufruire, per i figli di età non superiore ai 12 anni, di uno specifico congedo covid, per il quale l'indennità era riconosciuta per un ammontare pari al 50% della retribuzione, ma occorre specificare che questo congedo non poteva essere riconosciuto a genitori che operavano in ambito sanitario.

Con il Decreto Rilancio, con uno stanziamento complessivo di 660 milioni di euro, la durata del congedo è stata estesa da quindici giorni a un periodo continuativo o frazionato fino a trenta giorni complessivi, mentre il periodo di fruizione è stato esteso dal 3 maggio fino al 31 luglio 2020.

Lavoro agile: fino alla cessazione dello stato di emergenza da Covid-19, i genitori dei lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di 14 anni, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito, in caso di sospensione o cessazione dal lavoro o che non vi sia genitore non lavoratore, hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali. Per i datori di lavoro pubblici, fino alla cessazione dello stato di emergenza, a seguito anche di alcune proroghe, è stata previsto che la modalità di lavoro agile può essere applicata a ogni rapporto di lavoro subordinato, sia pubblico che privato.

Sono state previste delle forme di sostegno alla scuola attraverso un incremento di risorse sia di carattere tangibile che di carattere monetario, le quali erano state già previste con il decreto rilancio, ma che sono state ampliate con il decreto agosto.

In particolar modo, si è previsto che, nel momento in cui la scuola aveva di fronte delle famiglie che non erano in grado di poter acquistare un computer o non lo possedevano o erano previsti nell'ambito della stessa famiglia più figli che erano obbligati allo svolgimento della didattica a distanza, la scuola metteva a disposizione dei computer o dei dispositivi elettronici in comodato d'uso gratuito per garantire il diritto all'istruzione a quanti potevano usufruirne.

A tal fine, si sono attivate le società di telefonia mobile, offrendo collegamenti Internet gratuiti a chi ne avesse bisogno per la DAD.

A questi interventi, sono state aggiunte una serie di risorse utilizzate nell'anno scolastico iniziato a settembre del 2020, al fine di garantire l'attuazione di tutte le misure di contenimento del virus: dispositivi di protezione individuale sono stati forniti gratuitamente agli studenti, al personale docente e Ata, per lo svolgimento della loro attività in presenza.

Veniva comunque garantita la possibilità di seguire le lezioni in DAD, in particolari situazioni per le quali la presenza fisica a scuola determinasse un rischio per la salute dello studente.

Il Decreto "*Cura Italia*" ha incrementato di 85 milioni di euro le risorse per il 2020 del Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, destinate all'acquisto di piattaforme e strumenti digitali da parte delle scuole statali (per 10 milioni di euro), alla messa a disposizione di dispositivi digitali individuali in comodato d'uso per gli studenti meno abbienti (per 70 milioni di euro), alla formazione del personale.

Viene inoltre istituito un "Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19", che prevede, per attuare misure di contenimento del rischio epidemiologico, lo stanziamento di 400 milioni nel 2020 e di 600 milioni nel 2021.

Da un punto di vista sociale, è stato previsto un rafforzamento di quei permessi previsti dall'ex legge 104.

Il Decreto Cura Italia aveva incrementato il numero massimo di permessi usufruibili dai caregiver che si occupano dell'assistenza di familiari disabili. Si tratta di permessi coperti da contribuzione figurativa e pertanto riconosciuti al lavoratore in maniera vincolata per l'assistenza del familiare disabile. Il decreto su menzionato aveva previsto ulteriori 12 giorni usufruibili nel mese di marzo e aprile 2020, a cui si sono aggiunti i tre giorni mensili previsti originariamente dalla ex legge 104 del 1992. Al personale sanitario, tale beneficio è stato riconosciuto compatibilmente con le esigenze organizzative delle aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, impegnati nell'emergenza Covid-19, e del comparto sanità.

Il Decreto Rilancio, con uno stanziamento complessivo di 800 milioni di

euro, ha confermato lo stesso intervento per i mesi di maggio e giugno 2020.

Occorre tenere conto che una delle problematiche di carattere sociale che si è verificata a causa del covid ha riguardato i soggetti disabili che frequentavano determinati centri- famiglia o centri di assistenza e che sono stati costretti a restare a casa, svolgendo attività a distanza solo in alcuni casi. L'assenza della componente sociale ha comportato frequentemente una regressione nelle capacità cognitive.

Per questa problematica, lo stato è intervenuto attraverso un incremento dei fondi per l'assistenza e i vari servizi per la disabilità prevedendo la possibilità di beneficiare di alcuni servizi educativi e di assistenza direttamente presso il proprio domicilio, attivandoli presso il proprio comune.

Un'altra misura a sostegno è rappresentata dal reddito di emergenza previsto per famiglie che si trovavano in uno stato di temporanea difficoltà a seguito della pandemia covid: un indennizzo compreso tra i 400 e gli 800 euro, che risultava maggiorato in presenza di un componente disabile.

Si tratta di una forma di sostegno straordinaria che è stata riconosciuta per due mensilità, successivamente prorogata dal Decreto Sostegni, per ulteriori due mensilità ovvero aprile e maggio 2021, per essere ancora prorogata per altre quattro mensilità fino ad arrivare a settembre 2021. La platea fa riferimento a un milione di famiglie, che devono essere residenti in Italia, avere un reddito nel mese di aprile 2020 inferiore all'ammontare del beneficio che si riceve, un patrimonio mobiliare familiare nel 2019 inferiore a 10.000 euro (tetto elevabile a un massimo di 25.000 euro a seconda del nucleo familiare) e un valore ISEE inferiore a 15.000 euro. Il reddito di emergenza non è compatibile con le altre forme di sostegno previste dal Governo per far fronte all'emergenza Covid-19 e non viene erogato ai titolari di pensione, di un rapporto di lavoro dipendente con una retribuzione lorda superiore al reddito stesso e a chi già riceve il reddito di cittadinanza.

In questo periodo di pandemia anche gli studenti con disabilità sono stati obbligati a partecipare alla didattica a distanza, per quanto fosse possibile in relazione alle loro capacità. Pertanto, il decreto rilancio ha destinato circa 331 milioni di euro al fine di incrementare i fondi a

disposizione delle singole scuole in modo tale da consentire, agli studenti BES o con altre forme di disabilità, di avere tutti gli strumenti adeguati alle loro esigenze per partecipare attivamente alla didattica a distanza.

Da un punto di vista fiscale, il fulcro dei vari decreti che si sono susseguiti nel corso del tempo, a partire dal Decreto Cura Italia e a finire al Decreto Sostegni Bis ancora in corso di approvazione, è la sospensione dei versamenti fiscali, confermata anche con il successivo Decreto Liquidità. In particolar modo, attraverso questi decreti il Governo ha sospeso una serie di versamenti, rinviandoli a un periodo successivo. I versamenti sospesi riguardano ritenute, tributi, imposte e contributi, per i quali è stato stabilito il differimento delle scadenze e la sospensione dei versamenti fiscali contributivi.

Il decreto rilancio, emanato successivamente, non ha fatto altro che prorogare ulteriormente la sospensione dei versamenti di marzo, aprile e maggio, fino a settembre 2020, ma questo provvedimento è integrato da una serie di misure fiscali in grado di contribuire alla ripresa, come ad esempio l'introduzione del credito di imposta riconosciuto sui fitti qualora questi fossero stati effettivamente pagati anche durante il periodo di chiusura delle attività e a condizione che il locale sia di natura commerciale. A tal fine, il Governo ha riconosciuto un credito d'imposta del 60% che è possibile compensare con i pagamenti delle tasse, oppure cedere ad una banca o ad altre imprese in modo da poterlo trasformare in una forma di liquidità.

Sono stati garantiti dei crediti d'imposta per le attività di sanificazione e per tutte quelle misure intraprese dalle attività commerciali al fine di garantire il rispetto delle misure di sicurezza e del distanziamento. Inoltre, sono stati imposti dei prezzi massimi per i dispositivi di protezione individuale⁵⁹.

Il Decreto Rilancio conferma la soppressione definitiva, a partire dal 1° gennaio 2021, dell'aumento dell'aliquota iva attraverso clausole di salvaguardia, eliminando definitivamente l'aumento automatico dell'Iva e delle accise su alcuni prodotti di carburanti.

Sono sospesi i pignoramenti su stipendi e pensioni fino al 31 agosto 2020,

⁵⁹ Per esempio, per le mascherine chirurgiche è stato previsto un prezzo massimo 0,50 centesimi.

con un intervento previsto dal Decreto Rilancio, nonché i pignoramenti su stipendi, salari e pensioni effettuati dall'agente della riscossione.

Una misura particolarmente utilizzata da parte non soltanto delle imprese ma anche di singoli privati è rappresentata dal cosiddetto **bonus vacanze** introdotto dal Decreto Rilancio, il quale ha riconosciuto un credito pari ad un massimo di 500 euro per una singola famiglia o di 150 euro per singolo componente fino ad un massimo di 500 euro, il quale può essere portato in deduzione della spesa complessiva da sostenere in vista dell'utilizzo di servizi da parte delle strutture turistico-ricettive, a condizione che queste famiglie o anche i singoli soggetti privati abbiano un riferimento ISEE non superiore a 40.000 euro⁶⁰.

Il Decreto Rilancio ha determinato una serie di agevolazioni fiscali, prevedendo l'ecobonus e il sisma bonus, con una detraibilità del 110%. In particolare, tutte le spese di riqualificazione energetica o antisismica sono deducibili per un ammontare superiore a 110%, con la possibilità di cedere il relativo credito d'imposta alla stessa azienda che ha eseguito i lavori, oppure ad un altro intermediario finanziario, come ad esempio Poste Italiane o banche.

Il sisma bonus e l'ecobonus riguardano le spese sostenute dal 2020 al 31 dicembre 2021 al fine di realizzare tutti gli interventi di isolamento termico che possano garantire il superamento di circa due classi energetiche, così da migliorare l'efficienza energetica di un determinato stabile, oppure garantire una serie di interventi che hanno la finalità di rendere antisismiche determinate strutture⁶¹.

Un problema di carattere sociale ma anche di carattere economico, il quale ha coinvolto quasi tutti i soggetti italiani, riguarda la possibilità di affrontare le spese relative al mutuo inerente alla propria abitazione, specie se si tratta di un'abitazione principale, a seguito della restrizione a cui sono state sottoposte le principali attività ritenute non essenziali ai fini della pandemia.

⁶⁰ Il credito, è utilizzabile da un solo componente per ciascun nucleo familiare, ed è pari a 500 euro per ogni nucleo familiare, a 300 euro per i nuclei familiari composti da due persone e a 150 euro per quelli composti da una sola persona.

⁶¹ In particolare, tra gli interventi sono compresi l'installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici e l'installazione di impianti fotovoltaici.

A questo fine è stato istituito un fondo che prende il nome di **Fondo Gasparrini** con il quale è stata garantita la sospensione dei mutui a tutte quelle famiglie in difficoltà, prevedendo la sospensione sia della quota capitale che della quota interessi per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabili di ulteriori 6 mesi, per i soggetti lavoratori che hanno subito un calo del proprio reddito di almeno il 33%, e nel corso del 2020 a molti lavoratori autonomi è capitato di avere un calo di tale entità.

Il Fondo Gasparrini rientra nel fondo di solidarietà attuato dal Decreto Cura Italia, avente la finalità di protezione dei redditi, ovvero garantire ai singoli lavoratori coinvolti che il reddito potesse essere utilizzato per attività primarie e di sopravvivenza.

La sospensione delle procedure di licenziamento

Ai datori di lavoro che hanno integralmente fruito della Cig⁶² Covid o dell'esonero dei contributi previdenziali, resta precluso l'avvio delle procedure di licenziamento individuali e restano sospese le procedure di licenziamento collettivo avviate dopo il 23 febbraio 2020, come stabilito dal Decreto Cura Italia e successivamente confermato ed esteso dal Decreto Rilancio.

Le sospensioni non si applicano in caso di licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa.

Nel corso dei vari DPCM, sono state emanate una serie di norme volte a prorogare la sospensione e il blocco dei licenziamenti, previste anche nel Decreto Sostegni Bis.

Cassa integrazione in deroga

Il Decreto "Cura Italia" ha esteso la Cassa Integrazione in deroga per l'intero territorio nazionale per tutti i dipendenti di tutti i settori produttivi, con uno stanziamento complessivo di quattro miliardi di euro. Per i datori di lavoro, anche per le aziende con meno di 5 dipendenti, che sospendono o riducono l'attività a seguito dell'emergenza epidemiologica, è stata prevista la possibilità di fare ricorso alla Cassa integrazione guadagni in deroga con la nuova causale "Covid-19".

Tale possibilità è stata estesa alle imprese che già beneficiano della Cassa

⁶² Cassa integrazione guadagni.

integrazione straordinaria. Dopo la prima estensione di 9 settimane prevista dal Decreto Rilancio, il Decreto Agosto ha rafforzato gli istituti della Cassa Integrazione e del Fondo di Solidarietà per ulteriori 18 settimane.

Per evitare i ritardi nel pagamento della Cassa integrazione in deroga, il Decreto Rilancio permette alle imprese di presentare domanda direttamente all'Inps. Il datore di lavoro che si avvale del pagamento diretto da parte dell'Inps trasmette la domanda, unitamente ai dati essenziali per il calcolo, ed effettua l'erogazione di un'anticipazione della prestazione ai lavoratori.

L'Inps autorizza le domande e dispone l'anticipazione di pagamento del trattamento entro 15 giorni dal ricevimento delle domande stesse. La misura dell'anticipazione è calcolata sul 40% delle ore autorizzate nell'intero periodo.

A seguito della successiva trasmissione completa dei dati, l'Inps provvede al pagamento del trattamento residuo o al recupero nei confronti dei datori di lavoro degli eventuali importi indebitamente anticipati⁶³.

Per coloro che beneficiavano degli assegni naspi e dis coll, è stata data la possibilità, nel momento in cui la scadenza della NASPI sia stata compresa tra il 1° maggio 2020 e il 30 giugno 2020, di beneficiare di una proroga di ulteriori due mesi prevista dal decreto agosto, a condizione che il soggetto percettore della Naspi o della Dis coll, non abbia percepito l'*indennità covid*.

Quest'ultima, prevista nell'ammontare di 600 euro per i mesi di aprile e di maggio 2020, è stata riconosciuta a tutti coloro che sono titolari di attività lavorative autonome o professionali o anche imprenditoriali e a tutti coloro che erano soci di società di persone, a condizione che non ci fosse cumulabilità con altre pensioni o stipendi.

Questa indennità è stata portata a 1.000 euro e prorogata per il mese di maggio per i lavoratori del turismo, per coloro che operano nell'ambito

⁶³ Il Decreto Cura Italia ha previsto la possibilità per i datori di lavoro di poter estendere la richiesta per l'assegno ordinario, a causa dell'emergenza covid-19, riconosciuto per circa 9 settimane.

degli stabilimenti balneari, per i professionisti iscritti alla gestione separata e per coloro che operano nell'ambito dello spettacolo, in quanto risultavano essere maggiormente danneggiati dal COVID-19.

Le indennità sono state erogate dall'Inps, ovvero dall'Istituto Nazionale Di Previdenza Sociale e ha coinvolto circa cinque milioni di persone, tra cui imprenditori e professionisti iscritti o meno agli ordini.

Ai professionisti iscritti a determinati ordini privati, come ad esempio avvocati e commercialisti, l'indennità è stata corrisposta dalle rispettive casse previdenza.

Nel mese di maggio, per coloro che svolgono attività commerciale è stato previsto un contributo a fondo perduto corrisposto da parte dell'agenzia delle entrate, la cui entità si basava su un calcolo che teneva conto del calo di fatturato pari al 33% subito nel secondo bimestre del 2020, rispetto al medesimo bimestre dell'anno precedente ovvero del 2019, riconoscendo comunque un valore minimo di 1.000 euro anche quando la percentuale di riferimento prevista dal decreto, applicata su questo calo, non avesse raggiunto il contributo minimo previsto.

Per colf e badanti e per tutti coloro che rientrano nella categoria di lavoratori domestici con contratti di almeno 10 ore settimanali, attivi alla data del 3 febbraio 2020, il Decreto Rilancio ha riconosciuto un'indennità pari a 500 euro al mese, finanziata con uno stanziamento in bilancio di circa 500 milioni di euro, in modo tale da garantire delle condizioni di sopravvivenza dignitose. L'indennità non era corrisposta quando il lavoratore domestico beneficiava anche del vitto e alloggio, ovvero viveva con la persona assistita.

Oltre alla proroga del reddito di cittadinanza, che poteva essere utilizzato senza condizioni, è stata prevista, per tutti coloro che ne beneficiano, la sospensione delle procedure di avviamento e di selezione, nonché le convocazioni da parte dei centri per l'impiego al fine di garantire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, nonché la partecipazione ad iniziative di orientamento, per la necessità di limitare quanto più possibile gli spostamenti fisici se non per motivi strettamente necessari. Tra i vari sostegni che sono stati previsti da un punto di vista finanziario ed economico, comprendendo quasi tutte le categorie di lavoratori, rientrano anche dei premi per i lavoratori che hanno prestato servizio durante il periodo covid, ovvero che operavano in attività strettamente

necessarie e che sono stati costretti a lavorare.

Il Decreto Cura Italia aveva previsto che i lavoratori con un reddito annuo lordo pari o inferiore a 40.000 euro e che nel mese di marzo hanno svolto la propria attività lavorativa recandosi fisicamente sul luogo di lavoro, hanno diritto ad un premio pari a 100 euro mensili che non concorre alla formazione della base imponibile, quindi esente da un punto di vista fiscale. Il premio è stato successivamente prorogato a tutti gli altri mesi coinvolti dalla pandemia.

Questo, in particolare, è un sostegno al reddito per il personale sanitario direttamente coinvolto nel contenimento della pandemia e ha previsto uno stanziamento di circa 300 milioni di euro, per garantire un miglioramento delle condizioni di lavoro, a partire dalla disponibilità di dispositivi di protezione individuale, come mascherine e guanti, per la massima tutela della salute.

Infine, sono stati previsti anche dei premi straordinari per le Forze di polizia, le Forze armate, il Corpo di polizia penitenziaria, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, il personale della carriera prefettizia, quello dei ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno e quello delle polizie locali, per lo svolgimento della loro prestazione lavorativa, nonché per la sanificazione e la disinfezione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alle medesime Forze, e per assicurare l'adeguata dotazione di dispositivi di protezione individuale.

3.3 Polemiche sollevate dall'uso dei DPCM

La pandemia ha messo in crisi l'intero sistema sociale ed economico, ma anche l'intero sistema governativo del paese.

In particolare, il rapporto esistente tra Governo e Parlamento in quanto, in un sistema legislativo come il nostro, il Governo deve sempre operare beneficiando della fiducia del Parlamento e ciò non sempre si è verificato nel corso di quest'ultimo anno: lo dimostra l'avvento del Governo Draghi in sostituzione del Governo Conte bis.

Si è verificata una netta riduzione dell'attività legislativa del Parlamento a favore di un incremento del "ruolo normativo" del Governo. Un ruolo che senz'altro gli spetta, specie in forme di Governo parlamentari, ma che sembra aver assunto proporzioni eccessive, dando luogo a un sostanziale monopolio dell'attività politico-normativa.

La decretazione d'urgenza ha visto il susseguirsi di decreti-legge e numerosi DPCM, per i quali il Governo ha nettamente sostituito il Parlamento per l'attività normativa.

Ciò ha aggravato la crisi del procedimento legislativo, in quanto sono stati eliminati, e in un certo senso ridotti, i poteri di legiferazione posti dalla Costituzione in capo al Parlamento, richiedendo l'intervento della Corte costituzionale o il ricorso al Tar quando si riteneva che i decreti-legge e i DPCM potessero essere effettivamente contrari alla Costituzione.

Le avvenute violazioni delle norme e dei principi costituzionali, condannabili in sé, hanno peraltro effetti deleteri sulle politiche pubbliche.

Si tratta di un aspetto da non sottovalutare, in particolare nei mesi in cui è richiesto all'Italia uno sforzo di programmazione, legislazione e responsabilizzazione senza precedenti per gestire al meglio le risorse del Recovery Fund europeo.

La particolarità del DPCM è che rappresenta uno strumento rapido e di conseguenza particolarmente adatto, rispetto ad altri strumenti normativi, a far fronte a determinate situazioni emergenziali, dove molto spesso non vi è modo di agire secondo l'iter legislativo ordinario, ma a differenza del decreto-legge che dovrà essere comunque approvato dal Parlamento, è un atto emanato solo ed esclusivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il contenuto riguarda questioni tecniche, modalità attraverso le quali accedere a determinate procedure oppure un vero e proprio *modus operandi* per affrontare determinate situazioni.

Tuttavia, in questo caso, i DPCM sono stati utilizzati come dei veri e propri strumenti per dare attuazione ai vari decreti-legge emanati a loro volta anche dallo stesso Governo, a seguito della situazione emergenziale.

Si lascia libero spazio al Governo di poter agire come meglio crede, senza interpellare lo stesso organo legislativo.

Per questo, molte forze politiche si sono opposte all'utilizzo massivo dei DPCM con i quali il dialogo democratico è ridotto, se non pari a zero. A differenza del decreto-legge, che parte da un atto del Governo ma deve essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni, pena la decadenza. Inoltre, entrambe le Camere possono apporvi emendamenti modificativi o aggiuntivi e stimolare il coinvolgimento dell'opposizione.

Giuseppe Conte, il premier che ha visto la diffusione dell'epidemia in tempi alquanto celeri, ha dovuto emanare una serie di DPCM, suscitando numerose critiche, non solo da un punto di vista legislativo, e pertanto non era visto di buon occhio dal Parlamento.

Alcuni studiosi costituzionalisti hanno ritenuto che la proroga continua dello stato emergenziale, che da circa il 31 luglio è passato al 31 ottobre, per poi prolungarsi nel corso del 2021, ha determinato una sorta di palese dittatura, in quanto ha giustificato l'emanazione di DPCM da parte del Presidente del Consiglio. Hanno paragonato l'allora premier Giuseppe Conte a Orban affermando che *“Non basta che vi sia il timore o la previsione di un evento calamitoso. Occorre che vi sia una condizione attuale di emergenza”*.

Di fatto, alcuni studiosi sostengono che da questi DPCM è sorta una serie di effetti di carattere negativo, che hanno determinato significative limitazioni al fine di tutelare un diritto costituzionale, ovvero il diritto alla salute.

Sul piano della legislazione, occorrerebbe, quindi, una discontinuità nel metodo che è stato fin qui largamente prevalente: auspicando una limitazione drastica del ricorso ai decreti-legge e alle leggi di conversione *‘omnibus’*, in favore di leggi delega ben costruite e dalla rapida attuazione, grazie alle quali attuare riforme incisive e sistematiche, elaborate con il coinvolgimento attivo e trasparente dei diversi soggetti e interessi in campo, a partire dalle autonomie regionali⁶⁴.

Quello di delega legislativa è un procedimento che, se ben concepito, è in grado di innalzare il livello di razionalità del processo decisionale e di offrire i giusti incentivi per compiere riforme organiche e stabili, almeno nei loro principi di fondo. Al tempo stesso, va restituita alle Camere una qualche capacità di elaborazione legislativa, che potrebbe essere incoraggiata dal riaccorpamento delle commissioni permanenti e dalla riorganizzazione del bicameralismo, che faranno necessariamente seguito alla riduzione dei parlamentari confermata dal referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020.

⁶⁴ Tedaldi B., “Bufera sul dpcm. Politici e giuristi: “Trasformiamolo in un decreto”, www.agi.it

CAPITOLO 4

LE QUESTIONI DI COMPETENZA TRA STATO E REGIONI

4.1 I contrasti tra i DPCM per l'emergenza e le ordinanze delle Regioni

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria è stato necessario ricorrere all'adozione di provvedimenti straordinari che contenessero, quanto più possibile, il diffondersi dei contagi. Detti provvedimenti, esaminati nei precedenti capitoli dal punto di vista giuridico, presentano qualche problematica innanzitutto per *la difficile relazione tra Stato e Regioni*.

I decreti-legge intervenuti per contenere l'epidemia da Covid-19, pur esponendo trama normativa chiara e uniforme nelle sue finalità, non sono stati idonei ad arginare i poteri di ordinanza regionale e comunale entro i limiti precisati dagli stessi decreti e dai precetti costituzionali⁶⁵.

L'art. 3 co. 2, del d.l. n. 6/2020, nella fase emergenziale in atto regolarizzata dallo stesso decreto, ha legittimato i Presidenti regionali e i sindaci ad esercitare discrezionalità in materia sanitaria, sulla base di alcune fonti di rango primario preesistenti, quali l'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che consente ai presidenti di regione di adottare ordinanze in materia di igiene e sanità pubblica, contingibili e urgenti, con efficacia estesa alla Regione o a parte del suo territorio.

Il sindaco è stato ritenuto legittimato anch'esso all'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitari, sulla base della Legge n. 833/1978 e anche in quanto rappresentante della comunità locale, ai sensi dell'art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dell'art. 50 del Testo unico degli enti locali.

Tuttavia, l'art. 3, co. 2, per evitare il rischio che i DPCM fossero scavalcati o attuati senza coordinamento e controllo dalle ordinanze contingibili e urgenti delle Regioni e dei Comuni generando clima di incertezza, ha cercato di circoscriverne il perimetro di utilizzabilità, stabilendo che le misure emergenziali potessero essere adottate anche tramite le ordinanze sopra citate, ma solo in presenza di due condizioni: "nelle more

⁶⁵ Rivista Diritti fondamentali, "Brevi note sulle ordinanze contingibili e urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali", 23/03/2020, Michele Borgato e Daniele Trabucco.

dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri" e nei soli casi di "estrema necessità e urgenza"⁶⁶. Inoltre, è stato sancito che le medesime ordinanze perdessero efficacia in caso di omessa comunicazione al Ministro della salute entro 24 ore dalla loro adozione.

Se si esclude l'obbligo di comunicazione sopra richiamato, l'art. 3 del decreto-legge n. 6/2020 lasciava ai Presidenti di regione e ai sindaci, senza altre misure di coordinamento, la possibilità di ricorrere ad ulteriori misure di contrasto ai contagi, adottabili in sede locale, producendo una marea di provvedimenti, tanto che gli argini tracciati dall'art. 3, co. 2, del D.L. n. 6/2020 non hanno retto al profluvio di ordinanze regionali e comunali dal contenuto più vario, generando non pochi dubbi in merito alla legittimità di tali provvedimenti e creando, nei destinatari, la difficoltà di individuare i comportamenti vietati e quelli permessi.

Al fine di assicurare un unico regime giuridico nazionale e regionale, il **d.l. n. 19/2020**, agli art. 2 e 3, ha introdotto limiti più stringenti al potere di adottare ordinanze regionali e comunali.

Difatti, per quanto concerne le ordinanze regionali, l'art. 2, co. 2, d.l. 19/2020 ha previsto che, nelle more dell'adozione dei DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento, la competenza di adottare atti, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute, fosse del Ministro della salute, come prescritto dell'art. 32, l. 833/1978, e non più del Presidente della regione e del sindaco.

In merito alle competenze del Presidente della regione, invece, è data la possibilità di dare un parere ed eventualmente proporre l'adozione di un DPCM o misure ulteriormente restrittive, esclusivamente nell'ambito delle attività di propria competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio di competenza o in una parte di esso,

⁶⁶Roberto Cerchi, Andrea Dafneu, Diritti regionali, "Forum la gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni, Enti Locali. Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid 19: prime riflessioni", 23/04/2020.

ma solo nelle more dell'adozione del DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento (art. 3, co. 1, D.L. 19/2020)⁶⁷.

Tra il Governo centrale e le Regioni sono nati vari contenziosi.

Il primo Presidente di regione a creare un contrasto è il Governatore della Campania Vincenzo De Luca, seguito dal Presidente della regione Veneto Luca Zaia.

Il TAR della Campania, con provvedimento provvisorio, ha respinto il ricorso presentato da un privato cittadino, **confermando, quindi, l'ordinanza adottata dal governatore De Luca, il 13 marzo 2020**, in materia di salute pubblica, che disponeva misure di contrasto all'epidemia da Coronavirus, tra cui anche il divieto assoluto di attività motorie all'aperto. In sintesi, secondo il Presidente De Luca e il Tar: **"niente attività sportive agonistiche in strutture private o parchi pubblici"**⁶⁸.

Il giudice amministrativo ha ritenuto che la disciplina legislativa emergenziale trovi legittimità nel potere di ordinanza esercitato dal Presidente della regione per l'adozione di misure "correlate a situazioni regionalmente localizzate", escludendo perciò il contrasto con le misure previste per l'intero territorio nazionale. I giudici del Tar hanno ritenuto che, alla luce del grave rischio di contagio sul territorio regionale, la prevalenza andasse riconosciuta alle misure approntate, per la tutela della salute pubblica, dall'ordinanza regionale e di conseguenza ha rigettato l'istanza di misure cautelari monocratiche.

Si ravvisano, però, dei dubbi sulla legittimità dell'ordinanza del Collegio campano, in quanto investe ambiti nella sfera di garanzia delle libertà costituzionali coperte da riserva assoluta di legge⁶⁹.

L'intervento di una regolamentazione d'urgenza di rango subordinato non può che muoversi in stretta osservanza del dettato legislativo, esclusivamente entro gli spazi da questo consentiti, per tale ragione, non può

⁶⁷ Filippo Ruggiero, Antonio Bartolini, Rivista Giustizia insieme, "Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali", 23/04/2020.

⁶⁸ Quotidiano Gazzetta.it, "Divieto di passeggiate e di fare sport all'aperto: il Tar Campania dà ragione a De Luca", 18/03/2020.

⁶⁹ Vincenzo Baldini Rivista Dirittifondamentali.it, "Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali", 20/03/2020.

contenere alcuna derogatoria antinomica rispetto alla disciplina di rango primario.

Anche il Governatore della Regione Veneto Luca Zaia ha firmato un'ordinanza nell'ambito dell'emergenza Coronavirus, che determina una serie di restrizioni e di obblighi ulteriori per la popolazione veneta rispetto a quelli sanciti dal Governo ovvero dispone: "chiusi i supermercati la domenica, attività motoria nel raggio di 200 metri dall'abitazione"⁷⁰.

Nella suddetta ordinanza, il dott. Luca Zaia, oltre al richiamo delle limitazioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 poi integrato con quelle previste nel DPCM dell'11 marzo, introduce ulteriori restrizioni che per chiarezza si riportano di seguito:

"nel caso in cui la motivazione degli spostamenti suddetti sia l'attività motoria o l'uscita con animale di compagnia per le sue necessità fisiologiche, la persona è obbligata a rimanere nelle immediate vicinanze della residenza o dimora e comunque a distanza non superiore a 200 metri con l'obbligo di documentazione agli organi di controllo del luogo della residenza o della dimora";

"l'apertura degli esercizi commerciali di qualsiasi dimensione per la vendita di generi alimentari, esentati dalla sospensione disposta con l'art. 1 del DPCM 11 marzo 2020, compresi gli esercizi minori interni ai centri commerciali, è vietata nella giornata di domenica...".

Il primo punto presenta incertezze, ovvero è molto dubbio che un atto amministrativo regionale, per quanto giustificato da una situazione di straordinarietà, possa introdurre una limitazione più restrittiva di quelle già in vigore, ponendosi in palese violazione della riserva di legge relativa e rinforzata di cui all'art. 16 della Costituzione, per il quale è la legge, e non certamente un'ordinanza, che stabilisce eventuali limitazioni per motivi di sanità o sicurezza.

Inoltre, stando all'art. 120, comma 1, una normativa limitante deve rientrare nella disponibilità del legislatore statale, difatti tale articolo recita: *"adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni"*.

⁷⁰ Coronavirus, nuova ordinanza della Regione Veneto, 20/03/2020

Venendo ora ad analizzare il secondo punto, diversamente dai DPCM e dall'ordinanza del Ministero della Salute 20 marzo 2020, è vietata, nel territorio regionale veneto, l'apertura degli esercizi commerciali di qualsiasi dimensione nella giornata di domenica; la disciplina dei giorni e orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non ricade nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, bensì in quella residuale regionale, in particolare all'interno della materia commercio, come peraltro affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 1/2004; n. 64, n. 165 e n. 430/2007; n. 350/2008; n. 247 e n. 288/2010; n. 150/2011).

Si ritiene interessante, ai fini dell'analisi proposta, riportare anche il caso sotteso dall'**ordinanza 21 marzo 2020, n. 514** emanata dalla Regione Lombardia.

La suddetta ordinanza è più restrittiva, rispetto al DPCM pubblicato nella Gazzetta Ufficiale straordinaria n. 76 del 22 marzo 2020, che permette l'apertura degli uffici così come degli studi professionali per i quali, nondimeno, occorre prediligere, come previsto dall'art. 1.7, **DPCM 11 marzo 2020**, lo smart working e la fruizione delle ferie per gli eventuali dipendenti.

Per quanto concerne i cantieri, il decreto autorizza la continuazione delle attività identificate dai codici Ateco 42 (Ingegneria civile) e 43.2 (Installazione di impianti elettrici, idraulici e altri lavori di installazione e di costruzione), inclusi gli interventi delle relative sottocategorie.

Non permette, all'opposto, la prosecuzione degli interventi ricadenti nel codice Ateco 41 (Costruzione di edifici) ivi inclusi i lavori generali per la costruzione di edifici di qualsiasi tipo.

Di contro, l'ordinanza della Regione Lombardia ha disposto la sospensione di tutte le attività degli uffici pubblici (eccezion fatta per l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità), la sospensione delle attività artigianali non connesse alle emergenze o alle filiere essenziali e la chiusura di tutti gli studi professionali (unica deroga prevista per le attività relative ai servizi indifferibili e urgenti o sottoposti a termini di scadenza).

È stato disposto, inoltre, il fermo di tutte le attività nei cantieri edili, ad eccezione di quelli legati alle attività di ristrutturazione sanitarie, ospedaliere ed emergenziali, oltre quelli stradali, autostradali e ferroviari.

Infine, è stata disposta la chiusura dei distributori automatici c.d. "h24" e vietati gli assembramenti di più di 2 persone nei luoghi pubblici, prevedendo, in ipotesi di violazione, anche l'ammenda amministrativa di euro 5.000.

Tale ordinanza non è stata impugnata, tuttavia presenta anch'essa forti dubbi sulle materie concorrenti⁷¹.

Diversa è stata la sorte dell'**ordinanza 29 aprile 2020, n. 37**, emessa dal Presidente della Regione Calabria, con la quale ha disposto "*ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019*".

L'ordinanza in analisi riammette l'esercizio di sport individuali, la ripresa di attività commerciali e anche gli spostamenti "*all' interno del proprio Comune o verso altro Comune per lo svolgimento di sport individuali; per raggiungere le imbarcazioni di proprietà da sottoporre a manutenzione e riparazione, per una sola volta al giorno; le attività di ristoranti^l, pizzerie, rosticcerie per la preparazione dei relativi prodotti da effettuarsi a mezzo asporto; le attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto; l'attività di commercio di generi alimentari presso i mercati all'aperto, inclusa la vendita ambulante anche fuori dal proprio Comune, fermo restando il rispetto delle distanze interpersonali e l'uso delle mascherine e guanti; le attività di commercio al dettaglio, anche in forma ambulante di fiori, piante, semi e fertilizzanti*".

È evidente che il Presidente della Regione Calabria ha significativamente allentato le restrizioni imposte dai Dpcm, ponendosi in evidente conflitto con le disposizioni di questi ultimi.

Conseguentemente, il Consiglio dei ministri, tramite l'avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso al TAR Catanzaro contro la suddetta ordinanza. Ha motivato il suo ricorso sostenendo che il Presidente della regione Calabria avrebbe contravvenuto agli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, D.L. 25 marzo 2020, n. 19. In particolare, l'art. 2, comma 1, di detto d. l., attribuisce la competenza di adottare le misure urgenti per

⁷¹ Emilia Maria Piselli e Giorgia Matteucci, Rivista StudioPiselliandartners.com, "Contrasti sul rapporto tra l'ordinanza 514/2020 emanata dalla Regione Lombardia e il Dpcm pubblicato il 22 marzo 2020", 24/03/2020.

evitare la diffusione del Covid-19 e le ulteriori misure di gestione dell'emergenza al Presidente del Consiglio dei ministri, che provvede con propri decreti previo adempimento degli oneri di consultazione ivi specificati.

I giudici amministrativi, accogliendo il ricorso, hanno annullato la già menzionata ordinanza, sottolineando che *“spetta infatti al presidente del Consiglio dei ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus Covid-19, mentre alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dall'art. 3, comma 1 d. l. n. 19 del 2020”*. Tale articolo vieta agli amministratori di emettere provvedimenti in deroga alle misure di sicurezza emanate dal Governo.

A parere del Tar, il contrasto tra l'ordinanza e il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri *“denota un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi, e dunque la violazione da parte della Regione del dovere di leale collaborazione tra i vari soggetti che compongono la Repubblica, principio fondamentale nell'assetto di competenze del titolo V della Costituzione”*.

4.2 La vicenda della Val D'Aosta: legge regionale 11/2020

La Regione della Valle d'Aosta, lo scorso dicembre, adottava la legge regionale 11/2020.

La legge in commento disciplinava la gestione regionale dell'emergenza covid, dettando regole specifiche che si ponevano in contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale.

Il Governo centrale reagiva all'emanazione della suddetta normativa promuovendo la questione di legittimità costituzionale, in via principale, sulla legge della Regione.

Secondo il Governo, non competeva alla Regione normare su materia di misure di profilassi a livello internazionale, poiché ciò è in contrasto con **l'art. 117 c. 2 lett. m), q), h)** che conferisce competenza legislativa esclusiva al Governo centrale in tal merito; si evidenziava anche la violazione degli **artt. 118 e 120 Cost.** Inoltre, nello stesso ricorso si affermava che la legge impugnata si poneva in conflitto con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Regione Val d'Aosta eccepiva l'inammissibilità del ricorso sostenendo che le disposizioni del Governo in merito all'emergenza pandemica,

incidenti su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge, non possono avere come fonte normativa i DPCM e neppure il decreto-legge, poiché la competenza esclusiva statale deve esercitarsi con atti aventi forza di legge: pertanto, i *“DPCM non potrebbero limitare l'autonomia legislativa regionale, a pena di violazione degli artt. 70, 76, 77, 117 e 118 Cost”*.

A riprova di ciò, i vari decreti legge emanati durante l'emergenza contenevano delle clausole di salvaguardia a favore delle autonomie speciali (art. 3 c. 2 **d.l. 33/2020**; art. 5 c. 2 **d.l. 19/2020**) e si ricorda che la Val d'Aosta è una Regione (**art. 116 Cost.**) dotata di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo lo statuto adottato con legge costituzionale (legge cost. 4/1948).

Per giunta, la Regione Val D'Aosta, ritenendo che tali decreti dovevano considerarsi inapplicabili dalla stessa, affermava nelle sue difese che la Corte dovrebbe dovuto *“auto-rimettersi la questione di legittimità costituzionale dei decreti-leggi che hanno disciplinato i DPCM”*.

La normativa della Val D'Aosta consentiva una serie di attività economiche purché nel rispetto di protocolli di sicurezza; alcuni adottabili dal Presidente della Regione, altri dal Presidente della Giunta, ponendosi in contrasto con il DPCM del 03.12.2020, che precludeva del tutto tale possibilità in ragione dell'andamento dell'epidemia.

La Corte costituzionale, con un'ordinanza (*Corte Cost. ord. 4/2021*), disponeva la sospensione, in via cautelare, dell'efficacia della legge regionale e, accogliendo la richiesta del Governo ricorrente, emette la sentenza *N. 37 ANNO 2021* che di seguitosi riporta:

“In nome del popolo italiano la Corte costituzionale composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, ha pronunciato la seguente SENTENZA nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché dell'intero testo della medesima legge

regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020. Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020; deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021. Ritenuto in fatto 1.– Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettere m), q) e h), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). La legge impugnata disciplina la gestione regionale dell'emergenza indotta dalla diffusione del COVID-19. In particolare, l'art. 2 contiene l'indicazione di attività che sono consentite, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, talune delle quali possono essere sospese dal Presidente della Giunta. L'art. 3 costituisce un'unità di supporto per coadiuvare il Presidente della Giunta in ogni attività connessa all'emergenza, tra cui la promozione del coordinamento con enti locali e forze dell'ordine. L'art. 4 assegna al Presidente della Giunta (comma 1) e alla Giunta (comma 2) l'adozione di protocolli e misure di sicurezza concernenti le attività di cui al precedente art. 2. A parere del ricorrente, l'intera legge regionale impugnata, e queste disposizioni in particolare, eccedono le competenze statutarie primarie definite dall'art. 2 dello

statuto speciale in materia di trasporti su funivie e linee automobilistiche locali (lettera h); industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio (lettera q); biblioteche e musei di enti locali (lettera s), e quella integrativa-attuativa di cui al seguente art. 3, lettera m), antichità e belle arti, esercitabili solo nel rispetto degli interessi nazionali. La legge impugnata non sarebbe riconducibile neppure alla competenza statutaria attuativa-integrativa in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica (art. 3, lettera l), rispetto alla quale sarebbe peraltro più favorevole la competenza concorrente in tema di tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Le norme impugnite sarebbero invece da ricondurre alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), a seguito della dichiarazione dello stato pandemico da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), oltre che a principi fondamentali della materia tutela della salute, tali da imporsi anche all'autonomia speciale. Il ricorrente riconduce a tali attribuzioni statali il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159, e il decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158 (Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19), con i quali sono state introdotte misure di contrasto all'epidemia, affidando a successivi D.P.C.M. la graduazione di esse sul territorio nazionale, e definendo i poteri spettanti alle Regioni. Quanto a questi ultimi, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 permette l'adozione di misure più restrittive di

quelle statali e di misure “ampliative” nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati D.P.C.M. e d’intesa con il Ministro della salute. Compete altresì alle Regioni l’adozione di protocolli o linee guida di sicurezza, purché rispettosi dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali (art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020). La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste non potrebbe vantare ulteriori competenze statutarie, anche perché l’art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d’Aosta) eccettua dal trasferimento delle funzioni amministrative in materia di igiene sanità, assistenza ospedaliera e assistenza profilattica i «rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale». Inoltre, non sarebbe ravvisabile nello statuto di autonomia «la competenza legislativa a emanare una legge regionale in deroga alla normativa statale vigente “emergenziale”». L’intera legge regionale impugnata avrebbe, invece, dato luogo ad un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell’emergenza sanitaria, “cristallizzando con legge” una situazione che la normativa statale consente alle Regioni di gestire «esclusivamente in via amministrativa». Tale assetto corrisponderebbe alla necessità di una gestione unitaria della crisi, di carattere internazionale, anche in ragione della allocazione delle funzioni amministrative, da parte del legislatore statale, secondo il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), e a seguito di una «parziale attrazione allo Stato». Tale allocazione sarebbe stata rispettosa del principio di leale collaborazione, poiché i D.P.C.M. sono adottati, sentito il Presidente della Regione interessata o il Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui riguardino l’intero territorio nazionale (art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020). Con ciò le autonomie regionali sono state vincolate all’osservanza dei D.P.C.M. quali «atti necessitati», deputati a garantire uniformità anche sul piano della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In tal modo procedendo, il legislatore statale avrebbe anche determinato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, dal quale la legge regionale impugnata si sarebbe discostata, in violazione per di più del principio di leale collaborazione. Infatti, secondo il ricorrente le Regioni devono «esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali, se

del caso specificandole a livello operativo». A tale proposito, il D.P.C.M. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19».), vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, a seguito della classificazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in fascia di rischio alto, cosiddetta "arancione" (ai sensi dell'art. 1, comma 16-bis, del d.l. n. 33 del 2020), impone l'osservanza di misure dalle quali l'atto impugnato si sarebbe discostato in senso ampliativo e in assenza delle condizioni previste dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020. In particolare, e ferma l'impugnativa dell'intera legge regionale, il ricorrente censura, in quanto ampliativi rispetto alle previsioni statali, l'art. 2, nel comma 4, in tema di impiego di dispositivi di protezione e relativi protocolli di sicurezza; nei commi 6 e 7, in tema di limiti spaziali alle attività sportive, alla coltivazione, alla caccia, alla pesca e alla cura degli animali domestici; nel comma 9, in tema di eventi e manifestazioni pubbliche ed eventi ecclesiastici o religiosi; nel comma 11, in tema di attività commerciali al dettaglio; nel comma 12, in tema di servizi alla persona; nel comma 13, in tema di servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande; nel comma 14, in tema di attività artistiche e culturali; nel comma 15, in tema di attività turistiche; nel comma 16, in tema di impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo; nel comma 18, in tema di servizi educativi e attività didattiche; nel comma 19, in tema di esami di idoneità alla guida; nel comma 20, in tema di trasporto pubblico locale; nel comma 21, in tema di potere di intervento dei sindaci; nel comma 22, in tema di ricezione delle eventuali misure di mitigazione delle restrizioni da parte dello Stato; nel comma 24, che permette al Presidente della Giunta di sospendere le attività indicate dai commi da 11 a 19; nel comma 25, in tema di procedure concorsuali pubbliche e private. L'art. 4 impugnato sarebbe a sua volta costituzionalmente

illegittimo nella parte in cui introdurrebbe «un sistema di gestione dell'epidemia parallelo a quello delineato dalle norme statali», e divergente da esso. L'art. 2, comma 23, sarebbe inoltre lesivo dell'art. 25, secondo comma, Cost., perché, nel rinviare all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020 per la individuazione delle sanzioni amministrative applicabili per la violazione delle misure di cui al medesimo art. 2, genererebbe incertezze sul trattamento sanzionatorio, in contrasto con il principio di legalità. Infine, l'art. 3, comma 1, lettera a), sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e con l'art. 44 dello statuto di autonomia, poiché quest'ultimo assegna al solo Presidente della Giunta il compito di mantenere l'ordine pubblico secondo le disposizioni del Governo, mentre la disposizione censurata lo avrebbe attribuito alla unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19; Il ricorrente, alla luce del grave rischio per la salute pubblica comportato dalla adozione di misure più blande di quelle statali, sollecita inoltre la sospensione della legge regionale impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). 2.– Con atto depositato il 7 gennaio 2021 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato e che, comunque, sia rigettata l'istanza cautelare. La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum». Il ricorrente non avrebbe infatti specificato in che rapporto si ponga l'impugnativa dell'intera legge regionale rispetto alle censure relative a specifiche disposizioni di essa. Non sarebbero stati analizzati i profili di contrasto tra i parametri posti a base del ricorso e le norme oggetto di censura, e sarebbe lacunosa anche la individuazione delle competenze statali assunte a parametro, nel rapporto con le competenze statutarie, delle quali il ricorrente dà atto, senza tuttavia chiarire perché esse debbano "retrocedere". La competenza in tema di profilassi internazionale non sarebbe pertinente, perché le norme impuginate non costituiscono attuazione di misure di profilassi dettate a livello internazionale. Parimenti dovrebbe affermarsi quanto alla competenza in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, posto che la normativa statale non avrebbe approntato alcuna misura recante prestazioni statali a favore delle persone. Né

sarebbe violato il principio di leale collaborazione, posto che esso non si applica al procedimento legislativo. Sarebbe altresì erroneo il rinvio all'art. 118, primo comma, Cost. e al principio di sussidiarietà, poiché non sarebbero state avocate, previa intesa, funzioni amministrative, ma piuttosto attività normative "ultra vires". Infatti, i D.P.C.M. adottati e richiamati dal ricorrente avrebbero natura di regolamenti, in quanto fonti del diritto generali e astratte, soggette a pubblicità e con efficacia erga omnes. Posto che tali fonti incidono su diritti di libertà presidiati dalla riserva di legge, il Governo non potrebbe quindi «delegare, neppure con atto di rango normativo quale il decreto-legge, la gestione normativa dell'emergenza sanitaria a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri». Tali D.P.C.M. dovrebbero perciò reputarsi inapplicabili alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, le cui competenze legislative non sarebbero comprimibili dalla fonte regolamentare. Tale inapplicabilità sarebbe stata sancita anche dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, secondo il quale le disposizioni che esso reca sono applicabili alle autonomie speciali solo se compatibili con i relativi statuti e le relative norme di attuazione. Una diversa interpretazione circa la natura dei D.P.C.M. e la loro applicabilità alla Regione resistente dovrebbe indurre questa Corte ad auto-rimettersi la questione di legittimità costituzionale dei decreti-leggi che hanno disciplinato i D.P.C.M. Diversamente, sarebbero lese anche le competenze statutarie primarie assegnate alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 2, comma 1, lettera d), agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna; lettera h), trasporti su funivie e linee automobilistiche locali; lettera p), artigianato; lettera q), industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio; lettera r), istruzione tecnico-professionale; lettera s), biblioteche e musei di enti locali; lettera t), fiere e mercati; lettera u), ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini, della legge costituzionale n. 4 del 1948. Sarebbero inoltre violate le competenze attuative-integrative previste dal successivo art. 3, comma 1, lettera a), industria e commercio; lettera g), istruzione materna, elementare e media; lettera l), igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica e lettera m), antichità e belle arti; nonché le competenze concorrenti in tema di tutela della salute, istruzione, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e

organizzazione delle attività culturali, e quelle residuali in tema di commercio e trasporto pubblico locale. Nell'esercizio di tali competenze, aggiunge la Regione, la legge impugnata si è prefissa di contemperare gli interessi economici e sociali che così fanno capo alla Regione con la necessità di contrastare il COVID-19, attraverso misure che tenessero in conto le peculiari condizioni geografiche e abitative della Valle d'Aosta. Al fine di conciliare le misure applicabili sul territorio regionale con quelle statali soccorrerebbero le ordinanze del Presidente della Giunta, disciplinate dall'art. 4 impugnato. Alla luce di esse e nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, le misure concretamente adottate sarebbero «pienamente compatibili con quelle dettate dal legislatore statale, prevedendo, nelle materie di propria competenza, un adattamento alla specificità del territorio regionale», coerente con «il decentramento delle competenze sanitarie». Anche in base a quanto da ultimo previsto dall'ordinanza del Presidente della Giunta regionale 21 dicembre 2020, n. 580, la Regione afferma, per ciascuna delle misure e delle previsioni recate dall'art. 2 impugnato, la conformità alla normativa statale attinente alla classificazione del rischio proprio della fascia cosiddetta "gialla", nella quale la Regione sarebbe transitata. La questione concernente l'art. 2, comma 23, sarebbe pure inammissibile, nella parte in cui porrebbe a parametro l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). In ogni caso, il trattamento sanzionatorio ivi previsto sarebbe sufficientemente determinato, anche grazie ad un meccanismo di integrazione del precetto mediante "atti sublegislativi", quali le ordinanze del Presidente della Giunta. La censura concernente l'art. 3, comma 1, lettera a), impugnato sarebbe inammissibile, perché contraddittoriamente cita a fondamento sia la Costituzione, sia lo statuto di autonomia. In ogni caso, essa sarebbe infondata, perché l'unità di supporto avrebbe il mero compito di coadiuvare il Presidente della Giunta. Anche con riferimento alla istanza cautelare, la Regione ne ha chiesto la dichiarazione di inammissibilità, e comunque il rigetto. 3.– L'8 gennaio 2021 ha depositato memoria l'Avvocatura generale dello Stato. La difesa statale controbatte alle eccezioni di inammissibilità del ricorso, osservando che è ben possibile individuare un vizio comune all'intera legge regionale impugnata, per poi subordinatamente contestare la

legittimità di singole disposizioni. Pur dando atto che le ordinanze del Presidente della Giunta costituiscono «segno di un apprezzabile self restraint delle autorità regionali», l'Avvocatura sottolinea che persistono divergenze di regolazione, anche alla luce del sopravvenuto decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19). Ciò comproverebbe il vizio radicale insito nel meccanismo della legge regionale impugnata, che è tale da rendere applicabili misure aventi capacità di "resistenza" rispetto alla legge statale. L'Avvocatura replica alle ulteriori deduzioni difensive della ricorrente, affermando anche che è la legge statale, anziché i D.P.C.M., a sovrapporsi del tutto legittimamente alla autonomia regionale. Quindi, è la legge statale a definire i principi fondamentali della materia tutela della salute, affidando ai D.P.C.M. la specificazione di quali misure di contenimento adottare di volta in volta. 4.– A seguito della camera di consiglio del 13 gennaio 2021, fissata per la discussione dell'istanza di sospensione, l'ordinanza di questa Corte n. 4 del 2021 ha disposto la sospensione dell'efficacia dell'intera legge regionale impugnata, ferma la successiva verifica analitica delle questioni di legittimità costituzionale concernenti le singole disposizioni, affermando che essa ha invaso la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale. La medesima ordinanza ha altresì fissato al 23 febbraio 2021 l'udienza per la trattazione del ricorso. 5.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato memoria. Preso atto della citata ordinanza n. 4 del 2021, la Regione sostiene che la competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale ha carattere trasversale, e dunque, per sovrapporsi alle competenze regionali, debba prevedere «vere e proprie intese». In caso contrario, non vi sarebbe neppure modo che si realizzi la diversificazione, nel quadro della leale collaborazione, tra normative applicabili in ciascuna Regione, che l'ordinanza n. 4 del 2021 ha reputato consentita. Difatti, a tal fine non sarebbero sufficienti neppure le misure regionali previste dall'art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, posto che esse sono consentite solo nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. Visto che questi ultimi si susseguono senza soluzione di continuità, non vi sarebbe modo per introdurre alcuna

misura regionale. La resistente aggiunge che la competenza esclusiva statale non potrebbe essere esercitata se non con atti aventi forza di legge, sicché i D.P.C.M. non potrebbero limitare l'autonomia legislativa regionale, a pena di violazione degli artt. 70, 76, 77, 117 e 118 Cost. Quanto, poi, alle autonomie speciali, a conferma dell'inapplicabilità del D.P.C.M. vi sarebbero le clausole di salvaguardia contenute sia in questi ultimi, sia nell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e nell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, le quali, altrimenti, non avrebbero alcun senso. Infine, la Regione propone un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale impugnata, nel senso che essa recherebbe solo una disciplina a livello procedurale, «per rendere effettivamente operative le disposizioni finali dei decreti legge n. 19 e n. 33 del 2020». Infatti, l'art. 4, comma 1, impugnato precisa che il Presidente della Giunta opera in attuazione delle disposizioni statali emanate per la specifica emergenza, così chiarendo che la «normativa emergenziale statale è immediatamente efficace», e che le ordinanze del Presidente della Giunta dovrebbero limitarsi «a meglio dettagliare tale disciplina», senza consentire l'adozione di misure di minor rigore. Ove ciò accadesse, sarebbero tali ordinanze a rendersi illegittime, e non già la normativa regionale impugnata. La Regione conclude nel senso del rigetto del ricorso, anche con sentenza interpretativa di rigetto. Considerato in diritto 1.– Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera a), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere m), q) e h), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). L'art. 1 della legge impugnata prevede che essa «disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

sul territorio regionale», condizionando «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive» all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte in forza degli articoli seguenti. L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza (art. 2, commi 6, 7 e 9, secondo periodo, seconda parte), taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Ve ne sono poi altre, che sono ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere, con le ordinanze previste dal successivo art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria (art. 2, comma 24, in riferimento alle attività descritte nei precedenti commi da 11 a 19). Con tali ordinanze, infine, il Presidente della Giunta può anche individuare «eventi o manifestazioni pubbliche», per le quali è permesso derogare alle «disposizioni emergenziali» statali (art. 2, comma 9, secondo periodo, prima parte). L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri «attori interessati» nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza. L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 successivo attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione. L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale. Gli artt. 6 e 7 seguenti, infine, contengono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale. 1.1.– Come recentemente deciso da questa Corte, la notifica compiuta a mezzo posta elettronica certificata è valida per instaurare il giudizio (ordinanza n. 242 del 2020). 2.– Il ricorrente reputa che l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 si ponga in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di Governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta

dalla normativa statale, in particolare con i decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, e 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74. Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione. Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale. Benché tale asserzione coinvolga l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»). Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera a), nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 44 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). 3.– Con l'ordinanza n. 4 del 2021, questa Corte ha sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale oggetto di ricorso, ritenendo che essa invada la competenza esclusiva statale nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), con rischio di un grave e irreparabile

pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone. 4.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum». Esso, infatti, avrebbe investito allo stesso tempo, e senza proporre le domande in via reciprocamente subordinata, sia l'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, sia alcune disposizioni di cui essa si compone, omettendo di illustrare le ragioni della incostituzionalità delle norme censurate. L'eccezione non è fondata. Il ricorso parte dal presupposto che l'intero testo della legge impugnata invada la sfera di competenza legislativa statale, poiché non spetterebbe al legislatore regionale introdurre un meccanismo di contrasto all'epidemia che diverge da quello progettato dalla legge dello Stato, quale che sia in concreto il grado di siffatta divergenza. Si tratta di censure del tutto intellegibili, e adeguatamente motivate, alle quali corrisponde un corpo normativo rispetto ad esse omogeneo (sentenza n. 236 del 2020), posto che la legge regionale impugnata ha il dichiarato scopo di fronteggiare l'emergenza, mediante azioni coordinate e descritte dalle disposizioni entro le quali tale legge si articola. Decidere se e quali di tali disposizioni effettivamente ledano i parametri costituzionali invocati dal ricorrente è profilo che attiene al merito delle questioni, e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità. In via logicamente subordinata, il ricorrente si premura poi di illustrare nel dettaglio in quali punti il concreto atteggiarsi di simili previsioni regionali, per effetto dell'interazione di esse con le ordinanze del Presidente della Giunta, confligga con la disciplina recata dal D.P.C.M. 3 dicembre 2020, applicabile al tempo di adozione della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020. Il ricorso è perciò esplicito sia nell'indicare il suo oggetto, sia nell'illustrare le censure. 5.– La Regione ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso, a causa di una inadeguata individuazione dei parametri costituzionali, poiché non sarebbe stato spiegato né il rapporto che intercorre tra le competenze attribuite dalla Costituzione e quelle di fonte statutaria, né per quale ragione la legge regionale impugnata ecceda dai limiti che l'art. 2 dello statuto di autonomia impone alla competenza legislativa primaria della Regione resistente. L'eccezione non è fondata. Il ricorrente ha cura di individuare quali attribuzioni statutarie possano in linea astratta giustificare l'adozione delle norme impugnite, per poi dedurre che, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore

regionale e del fascio di compositi interessi coinvolti, esse non siano nel caso di specie pertinenti, a fronte delle competenze legislative statali poste a base del ricorso. Così motivando, il ricorrente si è uniformato alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, nei confronti delle autonomie speciali, lo Stato ben può dedurre la violazione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle disposizioni statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà essere tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 151 del 2015; in seguito, sentenze n. 16 del 2020 e n. 98 del 2017). Nel caso di specie, il ricorso è esplicito nell'affermare che la materia intersecata dalla legge impugnata non è compresa tra le attribuzioni statutarie della Regione resistente, ciò che lo rende per tale profilo ammissibile. 6.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha infine eccepito l'inammissibilità del ricorso, posto che esso non si confronterebbe con un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa impugnata. Quest'ultima, infatti, si prefiggerebbe di «adeguare la programmazione regionale» alle misure adottate dallo Stato, sicché sarebbe comunque assicurata la conformità della prima alle seconde, mediante le ordinanze del Presidente della Giunta, di cui all'impugnato art. 4, comma 1. Ove una differenza vi fosse, essa sarebbe perciò imputabile ad un vizio di queste ultime, e non già alla legge censurata. L'eccezione non è fondata. La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che il ricorrente, a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità, non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impuginate (tra le tante, sentenza n. 177 del 2020). 6.1.– In ogni caso, l'interpretazione conforme suggerita dalla difesa regionale non è compatibile con il testo delle norme impuginate. Come si è visto, infatti, queste ultime garantiscono lo svolgimento di talune attività che, al contrario, la

disciplina statale ben potrebbe precludere in assoluto, in ragione dell'andamento dell'epidemia: in tali campi, neppure le ordinanze presidenziali potrebbero risolvere l'antinomia. Ma, prima ancora di ciò, è evidente che la legge regionale impugnata impedisce l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali, se non a seguito di un recepimento da parte del Presidente della Giunta. È perciò chiaro che i vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente sono imputabili non al volto contingente che l'ordinamento valdostano può assumere, di volta in volta, a seguito delle ordinanze del Presidente della Regione, ma alle previsioni legislative impuginate. Esse collocano tali ordinanze nel quadro di una procedura di contenimento del virus differente da quella statale, e potenzialmente idonea a impedire la immediata applicazione di quest'ultima, per di più in una materia ove, invece, la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia. 7.– Venendo al merito del ricorso, deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. La malattia da COVID-19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati. Questa Corte ha già ritenuto che la profilassi internazionale concerna norme che garantiscano «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004). Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno. Non a caso, fin dagli artt. 6 e 7 della citata legge n.

833 del 1978, la profilassi internazionale e la «profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie» sono state qualificate quali materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, per quanto la seconda di esse poi delegata alle Regioni. Ciò che, pertanto, non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni. Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha perciò confermato, con la menzionata norma di cui alla lettera q), nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata "internazionale", sulla base della diffusività che la connota. Né tale competenza ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente. La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina. 7.1.– A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali. Né si tratta soltanto di questo. Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di Governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole

apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni. Tale conclusione può dunque concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via. In particolare, i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso. Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate.

7.2.– Il Servizio sanitario nazionale è «costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività [di Stato, Regioni ed enti locali territoriali] destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica» (art. 1, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del Servizio sanitario nazionale»). Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica. Dal punto di vista storico, peraltro, la profilassi delle malattie infettive è sempre stata appannaggio dello Stato. L'art. 112, comma 3, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha da

ultimo confermato, quanto alla sorveglianza e al controllo di epidemie di dimensioni nazionali e internazionali, la competenza statale, pur delegata alle Regioni dall'art. 7, comma 1, lettera a), della menzionata legge n. 833 del 1978. Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica. In definitiva, per quanto fondamentale sia l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti. 8.— Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita. Fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetti a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di Governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni. Che con tale previsione il legislatore non abbia inteso riferirsi all'ovvio limite territoriale di tutti gli atti assunti in sede decentrata, ma, piuttosto, alla natura della crisi sanitaria da risolvere, viene poi confermato dall'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, che modula tra Comune, Regione e Stato gli interventi emergenziali nella materia qui coinvolta, a seconda «della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Tale disciplina ha poi trovato conferma nell'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). 8.1.— Nel vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, infine,

l'indirizzo volto ad adattare il Governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa, ha trovato ulteriore sviluppo con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile). L'art. 7, comma 1, lettera c), in correlazione con l'art. 24 seguente, radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate», sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente "rilievo nazionale", a causa della inadeguata «capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003; in seguito, sulla necessità di acquisizione dell'intesa in tali casi, sentenza n. 246 del 2019). E, nell'analogo contesto normativo tracciato dalla precedente legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), questa Corte ha avuto modo di ritenere illegittima la legislazione regionale, ove «destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate» dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché «il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare [...] gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza» (sentenza n. 284 del 2006). Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale. 9.— Infatti, il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile. È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire. Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove

dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione. L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a D.P.C.M., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020). Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il citato potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978. L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei D.P.C.M., compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal D.P.C.M., ovvero anche «ampliative», ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. 9.1.– È perciò precipuamente in tali fonti statali ad hoc, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine (quale il decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante: «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»), che si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia. Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei D.P.C.M. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo

di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque, né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge» (sentenza n. 198 del 2004). 10.– Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei D.P.C.M. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Infatti, una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro. Non è quindi questione di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge specificamente a talune previsioni contenute nell'art. 2 impugnato, in forza della divergenza che esse avrebbero rispetto al contenuto del D.P.C.M. vigente al tempo di promulgazione della legge regionale censurata. Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale. 11.– Per tale verso, è infatti pacifico che la competenza statale esclusiva in materia di «profilassi internazionale» si imponga anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto. Il titolo per normare attivato dal legislatore statale in forza dell'art. 117, secondo comma,

lettera q), Cost. corrisponde, infatti, ad una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Di ciò si trae conferma dall'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale», venendo così a ribadire l'estraneità di tale materia alle competenze statutarie, e tra queste quella «di integrazione e di attuazione» in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l, dello statuto), peraltro meno favorevole rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima attribuzione, che pone la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo piano delle Regioni a statuto ordinario (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante: «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), e le altre numerose competenze statutarie indicate dalla difesa regionale, possono pertanto rilevare in termini indiretti e marginali, a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia (sulla irrilevanza degli effetti indiretti e marginali nel processo di individuazione delle materie, ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017). In ogni caso le materie che ad avviso della difesa regionale vengono incise dalle norme statali (impianti a fune, trasporti, eccetera) non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio epidemico. Pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 e dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, richiamata dalla difesa regionale, non ha alcuna ragione di operare in tale ambito, atteso che la Regione resistente non può opporre alla competenza legislativa esclusiva statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria. 12.– Non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica

competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenze n. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004). A tale proposito, si è già rammentato che l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i D.P.C.M. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche. 12.1.– Per altro verso, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei D.P.C.M. e, a rigide condizioni, anche "ampliative", allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall'amministrazione statale. È il caso, ad esempio, della sospensione delle attività didattiche prescritta con ordinanze regionali, il cui fondamento riposa non su una competenza costituzionalmente tutelata delle autonomie, ma sull'attribuzione loro conferita dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020. Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un D.P.C.M., e prima che sia assunto quello successivo. È però chiaro che – alla stregua del quadro normativo statale – ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale. Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata, pertanto, non solo travalicano i limiti che in via generale sono riservati

alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale a ciò titolata (sentenze n. 272 del 2020, n. 142 e n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012). 12.2.— Organiche a tale disegno sono anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4 impugnato, sì da condividere la sorte della illegittimità costituzionale. Quanto all'art. 4, comma 3, esso ha infatti per oggetto proprio il coordinamento, da parte del Presidente della Giunta, degli interventi contemplati dall'art. 2, del quale è già stata affermata la illegittimità costituzionale. Quanto al precedente comma 2, è vero che con tale norma il legislatore regionale ha individuato nella Giunta il soggetto al quale spetta l'esercizio del compito assegnato alla Regione dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020, per la definizione di protocolli di sicurezza conformi a quelli nazionali. Tuttavia, ciò è avvenuto con un riferimento alle attività di cui all'art. 2, del quale, perciò, è amplificato l'ambito di illegittimità costituzionale. 13.— Ne può, pertanto, essere accolta la sollecitazione della difesa regionale ad auto-rimettere la questione di costituzionalità dei d.l. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l'autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a "fonti dell'emergenza", ovvero i D.P.C.M., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost. Entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate sono, infatti, prive di rilevanza, una volta che si sia accertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale. 14.— Per tali ragioni, sono costituzionalmente illegittimi anzitutto l'art. 1 impugnato, che enuncia gli obiettivi programmatici della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, e vincola all'osservanza delle misure introdotte dal successivo art. 2. Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 2 impugnato, che in larga parte descrive e prescrive tali misure (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25), sanzionandone l'inosservanza (art. 2, comma 23), e in altra parte pretende di confinare l'esercizio della competenza esclusiva statale alla materia «di ingresso in Italia» e della «disabilità» (art. 2, comma 3), ovvero subordina l'efficacia delle «mitigazioni» statali ad una ricezione regionale (art. 2, comma 22), ovvero ancora ridefinisce le attribuzioni

emergenziali dei sindaci (art. 2, comma 21). Costituzionalmente illegittimo è, infine, l'impugnato art. 4, commi 1, 2 e 3, che disciplina le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui al precedente art. 2, anche con riferimento all'attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza. 15.– Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte avverso gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione; nonché, quanto al solo art. 2, comma 23, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. 16.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate. La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è infatti così vasta da fraporsi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa. Si è già osservato che l'impatto della pandemia è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché, come si è già ricordato, è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie. In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici (da ultimo, sentenza n. 250 del 2020). È a tale titolo di competenza che perciò va ascritto l'art. 3 impugnato, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché, naturalmente compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della Regione. Il medesimo titolo di competenza protegge l'art. 4, comma 4, impugnato, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale

chiamato ad esercitare le attività di comunicazione. L'art. 5 impugnato, infine, demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, «compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus». La individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna, perciò, all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale, con la conseguenza che anche per tale aspetto non vi è interferenza con la sfera di competenza statale. Gli artt. 6 e 7, contenendo, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge impugnata, si appoggiano alle previsioni normative scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze. 17.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge impugnata, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regione del principio di leale collaborazione, non sono fondate. È infatti costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 233 del 2019). 18.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h) (sicurezza e ordine pubblico), Cost., e all'art. 44 dello statuto di autonomia, è ammissibile. La difesa regionale ha eccepito il contrario, sostenendo che sia contraddittorio porre a base del ricorso sia una competenza tratta dall'art. 117 Cost., sia una attribuzione statutaria. L'eccezione è infondata, poiché, secondo il ricorrente, entrambi tali parametri definiscono, in modo convergente, la sfera di attribuzioni del Presidente della Giunta in tema di ordine pubblico e sicurezza, escludendo che queste ultime siano esercitabili da altri soggetti. Non vi è perciò alcuna contraddizione nel porre questi parametri a fondamento di una censura del tutto univoca. 18.1.– La questione, tuttavia, non è fondata. La previsione censurata, come si è visto, è da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici. Ciò vale anche per la lettera della norma, oggetto della specifica censura ora in considerazione. La norma impugnata annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento

la promozione del migliore raccordo tra «tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi». Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, una simile previsione non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo. L'unità prevista dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta. 19.– La presente pronuncia esaurisce integralmente i profili cautelari già decisi con l'ordinanza n. 4 del 2021. PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE 1) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza); 2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettere m) e q), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe; 3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

In sintesi, la Corte costituzionale, dopo aver chiarito che “sussiste il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale”, dichiara: la **illegittimità costituzionale** degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza); dichiara **non fondate le questioni di legittimità**

costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, (commi secondo, lettere m-q, e terzo), 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, in ultimo, dichiara **non fondata la questione di legittimità costituzionale** dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117 (secondo comma, lettera h), Cost. e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La profilassi internazionale comprende ogni misura atta a contrastare la pandemia o a prevenirla. Essa riguarda le norme che garantiscono **“uniformità, anche nell’attuazione in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”⁷²**.

La legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (artt. 6, 7 legge 833/1978) dispone che la profilassi internazionale e la profilassi delle malattie infettive e diffuse per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure per la quarantena, siano affidate alla competenza dello Stato.

La Consulta ritiene che la legge valdostana **invada la competenza esclusiva statale** nella profilassi internazionale, con pregiudizio dell'interesse pubblico e dei diritti delle persone (art. 117 c. 2 lett. q) Cost.). Il Covid 19, in ragione della diffusività che la caratterizza, è una pandemia, pertanto, la materia della profilassi è internazionale.

Inoltre, la Consulta sottolinea che, di fronte ad una malattia così diffusa, una disciplina unitaria nazionale preserva l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e tutela l'interesse della collettività⁷³.

Secondo la Corte costituzionale, il legislatore statale, di fronte alla pandemia, ha scelto di adottare **nuove soluzioni normative e provvedimenti tarati su questa** circostanza, per i quali si sono resi necessari strumenti idonei alla mutevolezza della situazione.

Ciò è evidente a partire dal primo decreto-legge, approvato in piena emergenza (d.l. 6/2020): il legislatore ha utilizzato atti aventi forza di

⁷² Corte Cost. sentenze 5/2018; 270/2016, 173/2014, 406/2005 e 12/2004

⁷³ Corte Cost. sentenze 169/2017, 338/2003 e 282/2002.

legge ovvero i decreti-legge che hanno introdotto misure di quarantena e restrittive. Tali misure sono state “dosate” come scrive la Corte: “*nel tempo e nello spazio, e a seconda dell’andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*”, ossia i DPCM.

Successivamente, sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

- il d.l. 19/2020 (artt. 1, 2) ha previsto delle misure precauzionali e limitative, la cui applicazione è rimessa a DPCM, dopo l’acquisizione del parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l’intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020);
- il d.l. 33/2020 (art. 1) che ha attribuito ai sindaci (art. 1 c. 9) e alle Regioni (art. 1 c. 16) il potere di intervenire d’urgenza nelle more dell’adozione dei DPCM. Le Regioni possono introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dal DPCM, o anche “ampliative”, ma, queste ultime, d’intesa con il Ministro della salute e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte costituzionale afferma che **non è in discussione la legittimità dei DPCM adottati per fronteggiare la pandemia, che comunque sono assoggettati al sindacato del giudice amministrativo, e afferma il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale.**

Inoltre, la Consulta rigetta la richiesta della difesa valdostana di “auto-rimettere la questione di costituzionalità dei decreti-legge su cui si fondano i DPCM (d.l. 19/2020 e d.l. 33/2020), sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l’autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a “fonti dell’emergenza”, ovvero i DPCM perché la **materia è affidata alla esclusiva competenza legislativa statale.**

La Regione non può usare la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile, nel proprio territorio, una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima.

In conclusione, **la Valle d’Aosta non poteva adottare una legge in una competenza esclusiva dello Stato**, giacché riteneva la disciplina nazionale illegittima. Infatti, *“né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge”*⁷⁴.

4.3 Il sindacato del giudice amministrativo contro le chiusure delle scuole in pandemia

Una diretta conseguenza dell’emergenza Covid è stata la chiusura delle scuole che ha spinto il settore educativo a adottare la didattica a distanza.

Ciò ha evidenziato non poche problematiche, infatti, la DAD ha accresciuto il divario sociale e la carenza di sostegni alle famiglie, che caratterizzano il nostro paese.

È emerso che molti nuclei familiari non posseggono, per motivi economici, dei pc a disposizione dei figli e hanno difficoltà a coniugare il lavoro con l’assistenza dei minori.

A quanto sopra esposto si è aggiunto il disagio psicologico di una generazione, in particolar modo degli studenti della scuola primaria a cui è stata negata la socializzazione, e l’impossibilità per gli studenti con bisogni educativi speciali di accedere alla didattica a distanza.

Dopo il tragico primo *lockdown* del 2020, la DAD si è trasformata, per i giovani più fragili, in un vero e proprio *apartheid* per legge: si sono ritrovati prima a casa privi di assistenza e poi soli in classe con l’insegnante di sostegno e piccoli gruppi di compagni, dato che la scuola ha garantito l’accesso alle lezioni curriculari e ai laboratori solo a determinate condizioni.

Tutto ciò ha comportato una serie di ricorsi ai relativi tribunali amministrativi, per impugnare le ordinanze dei Presidenti di regione che hanno

⁷⁴ Corte Cost. 198/2004.

disposto la chiusura delle scuole con misure più restrittive rispetto alle decisioni dello Stato.

Le sentenze del Tar in merito alle ordinanze della Regione Campania e dalla Regione Puglia hanno costituito la prima giurisprudenza in materia. Il giudice di primo grado del Tar Campania non ha accolto l'istanza di sospensione dell'ordinanza n. 89 del 5 novembre 2020 del Presidente della Regione Campania, nella parte in cui dispone, *"la sospensione delle attività didattiche in presenza per la scuola primaria"* e ciò è stato confermato dai giudici del Consiglio di Stato.

Secondo la giustizia amministrativa, gli appellanti non hanno fornito elementi decisivi in favore della irragionevolezza della misura contestata che è una prevenzione rigorosa della salute pubblica nell'ambito territoriale di competenza.

Inoltre, è indiscutibile il potere di ciascun presidente regionale di adottare provvedimenti più restrittivi come il Dpcm del 4 novembre 2020 prevede per zone di rischio in cui la Regione Campania è inserita.

In merito al ricorso contro l'ordinanza n.407 del 28.10.2020, del presidente della Regione Puglia Michele Emiliano, che disponeva la didattica integrata per tutte le scuole di ogni ordine e grado sul territorio regionale, fatta eccezione per i servizi per l'infanzia, il Tar della Puglia ha accolto la richiesta di sospensione poiché tale misura non è coerente con l'organizzazione differenziata dei servizi scolastici.

I giudici amministrativi hanno fatto rientrare la Puglia tra le aree a media criticità considerando che, comunque, anche per le aree ad alta criticità, le disposizioni nazionali prevedono la didattica in presenza nelle scuole elementari.

Anche in questa decisione, alla base della motivazione del provvedimento impugnato, c'è la mancanza di ragioni particolari per le quali la Regione Puglia non debba allinearsi alle decisioni nazionali in materia d'istruzione.

Sulla stessa ordinanza si pronuncia il Tar di Lecce, adottando una decisione contraria: non sospende l'ordinanza del Presidente della Regione Puglia, ravvisando la necessità di contenere il rischio del diffondersi del virus.

Il Tar del Lazio, accogliendo la domanda cautelare presentata da un gruppo di studenti e genitori di alunni minorenni di tutta Italia, ha affrontato il DPCM del 2 marzo scorso nella parte in cui ha disposto la didattica a distanza in tutte le scuole delle Regioni in "zona rossa", affrontando per la prima volta la questione su elementi meramente scientifici.

Infatti, i giudici, in due specifiche e identiche ordinanze, hanno considerato che i ricorrenti *"hanno prodotto, a sostegno del ricorso, svariati studi scientifici pubblicati da prestigiose riviste mediche, reports sui dati di contagio in ambito scolastico rilevati in Toscana ed in Sicilia, nonché relazioni scientifiche, rilasciate da esperti in epidemiologia, in biomedica e in biostatistica, nelle quali si analizzano i dati forniti dall'Istituto Superiore di Sanità"*.

I giudici deducono che tutte queste relazioni *"pervengono alla conclusione che non esistono evidenze scientifiche solide e incontrovertibili circa il fatto che il contagio avvenuto in classe influisca sull'andamento generale del contagio, che l'aumento del contagio tra i soggetti in età scolastica sia legato all'apertura delle scuole, che la cosiddetta variante inglese si diffonda maggiormente nelle sole fasce d'età scolastiche, che le diverse varianti circolanti nel Paese siano resistenti ai vaccini in uso in Italia"*.

Per ciò che concerne il resto del Paese, la situazione è stata in costante divenire ovvero legata all'andamento della curva epidemiologica. In aggiunta alla quale vi è poi l'indice rt di contagio (parametro in base al quale viene calcolata la capacità di espandersi di un'epidemia), che determina la direzione delle misure restrittive assunte dal Governo.

Anche l'ambito scolastico è soggetto alle oscillazioni di questa condizione esistente, motivo per cui le regioni in modo autonomo possono rigettare o meno i procedimenti di contestazione alle restrizioni. Tutto insomma è vincolato all'evoluzione del fenomeno virale.

CONCLUSIONI

Il 2020 è stato l'anno che ha visto l'emanazione di un numero esorbitante di DPCM, termine che, insieme alla parola covid, è diventato familiare per tutti gli Italiani.

Occorre considerare che la portata dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è stata talmente ampia da costringere molte persone, ignare della sua funzione, a conoscere l'esistenza di questo strumento normativo secondario largamente utilizzato per sopperire e sostituire il Parlamento nella funzione legislativa.

Il ricorso a questo atto legislativo ha consentito al Governo di gestire la crisi pandemica in Italia, tra limitazioni agli spostamenti, chiusure di strutture pubbliche, private ed esercizi commerciali, suddivisione dell'Italia in aree geografiche in base all'impennata dei casi (zona rossa, arancione, gialla, bianca), fino ad arrivare alla misura estrema del *lockdown* nazionale.

L'opinione pubblica e gli studiosi del diritto hanno analizzato questo fenomeno suddividendosi tra chi considera legittimi questi atti, o comunque necessari al fine di contenere gli effetti pandemici e chi, al contrario, li considera illegittimi e in violazione delle garanzie costituzionali e della funzione del Parlamento, in quanto, come visto nel lavoro, esulano dal controllo dello stesso Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Lo scontro ruota tutto attorno alla natura giuridica del DPCM, un **atto amministrativo** emanato dalla più alta carica amministrativa del Paese, in quanto tutto l'apparato burocratico statale promana dal Consiglio dei ministri, quindi dalla sua Presidenza.

La domanda posta è la seguente: "può il Governo italiano stabilire restrizioni alle libertà personali e alla libera circolazione dei cittadini italiani per via amministrativa e senza una legge ordinaria?"

La questione è irrisolta: difficile accertare se l'utilizzo del DPCM da parte del Governo nell'attuazione dei vari decreti-legge sia stato effettuato in maniera sproporzionata e, in qualche caso, addirittura illecita o sia stato legittimo in quanto giustificato dal rispetto del diritto alla salute.

Occorrerà attendere l'uscita dalla pandemia per un giudizio più sereno, anche perché la situazione è ancora critica ed è molto probabile

aspettarsi nuovi DPCM e altri decreti emanati dal Governo, oltre a quanto disposto dall'attività parlamentare.

Di certo è possibile affermare che il Parlamento non ha visto di buon occhio l'uso di questi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto ha visto limitare le proprie funzioni.

Proprio per questo motivo il Governo Conte bis ha incassato soltanto una fiducia relativa da parte delle camere ed è stato costretto a rassegnare le dimissioni al Presidente della Repubblica, dando avvio al nuovo Governo Draghi.

Quest'ultimo non ha cambiato di molto il suo orientamento rispetto al Governo Conte e ciò fa optare verso la legittimità del DPCM, uno strumento rivelatosi utile al fine di contenere gli effetti della pandemia tutt'ora in fase emergenziale.

BIBLIOGRAFIA

“La funzione del Presidente del Consiglio”, www.governo.it

“Caratteri distintivi dei regolamenti dagli atti amministrativi generali e conseguente differenza di disciplina quanto alla loro impugnazione”, Sent. CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 14.3.2011, n. 200, Anno 2011.

“Il doppio volto dei regolamenti amministrativi: natura e disciplina”, **PA - REGOLAMENTI - REGOLAMENTI GOVERNATIVI, IUSEXPLOREL, giurisprudenza art. 21 L. 241/1990.**

“Inquadramento delle fonti”, rivista online tratta da www.neldirittoformazione.it, Anno 2017.

“La politica tra DPCM e PPPP”, Anno 2020.

Alfieri G., “Uso e abuso di Dpcm: i limiti del metodo Conte”, Rivista online tratta da www.policymakers.it.

Angiolini, V., La “reiterazione” dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento, in *Diritto pubblico*, 1997.

Baldini V., *Rivista Dirittifondamentali.it*, “Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell’atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali”, 20/03/2020.

Bausilio G., “L’ autotutela in materia tributaria. Profili giurisprudenziali”, Key editore, 2015.

Benvenuti M., “Alle origini del decreto legge, in *Nomos, le attualità del diritto*”, Rivista quadriennale di teoria generale del diritto pubblico e comparato, n.2/2002.

Brunialti A., “Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni”, Anno 1900, II, 144.

C. cost., 13.2.2012, n. 22, Cons. in diritto, punto 4.2.

Carlesimo V., “Considerazioni giuridiche sulla pandemia”, www.altalex.it, Anno 2021.

Cassese S., “La legge ai tempi del Coronavirus”, Anno 2020.

Ceccanti S., “Dpcm: l’abuso non è solo colpa della pandemia”, libertà e

uguali, Anno 2021.

Celotto A., *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Padova, 1997.

Celotto A., E. Di Benedetto, *Art. 77, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto- M. Olivetti, II, Torino, 2006.

Celotto, A., "Decreto-legge. Postilla di aggiornamento", in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2001.

Cerchi R., *Diritti regionali, "Forum la gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni, Enti Locali. Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid 19: prime riflessioni"*, 23/04/2020.

Cervati A., "Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge", in *Giur. cost.*, 1977.

Codice di Protezione civile nel D. Lgs. 2 gennaio 2018, n.1, lettera c).

Coronavirus, nuova ordinanza della Regione Veneto, 20/03/2020.

Corte Cost. 198/2004.

Corte Cost. sentenze 5/2018; 270/2016, 173/2014, 406/2005 e 12/2004.

Corte Cost. sentenze 169/2017, 338/2003 e 282/2002.

Corte Costituzionale, sentenza n. 29, 27 gennaio 1995.

De Lungo D., "Considerazioni empiriche sui decreti del presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente", www.osservatoriosullefonti.it, Anno 2019.

DPCM 1° aprile 2020 "Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

DPCM 1° marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

DPCM 10 aprile 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

DPCM 11 giugno 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33.

DPCM 11 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di

contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

DPCM 13 ottobre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 14 gennaio 2021 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, e del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2”.

DPCM 14 luglio 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 17 maggio 2020 “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33.

DPCM 18 maggio 2020 “Modifiche all'articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020, concernente: «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante.

DPCM 18 ottobre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 2 marzo 2021 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15”.

DPCM 22 marzo 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”

DPCM 24 ottobre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 25 febbraio 2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

DPCM 26 aprile 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

DPCM 3 dicembre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158”.

DPCM 3 novembre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 4 marzo 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

DPCM 7 agosto 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 7 settembre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33”.

DPCM 8 marzo 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

DPCM 9 marzo 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

Ferrari Zumbini R., “Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino”, in Quaderni costituzionali, 2011.

Forgione G., “gli atti normativi concernenti le P.A”, dottrina in materia di fonti normative, Anno 2020.

Keller A., “DPCM anti-Covid tra Costituzione e CEDU: marginali, ma non trascurabili, profili di illegittimità delle misure di contenimento ed irrilevanza penale delle false autodichiarazioni.”, rivista tratta da giurisprudenza penale, Anno 2021.

Lenzi R., “Condizione, autonomia privata e funzione di autotutela. L'adempimento dedotto in condizione”, Giuffrè, 2019.

Modugno F., “Crisi della legge e sistema delle fonti, in Dir. soc., 1989.

Modugno F., “Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge”, in Scritti in memoria di A. Piras, Milano, 1996.

Muzzati F., in Rivista semestrale di diritto-ISSN 2724-2862, 02.04.2020

P. Carnevale, A-Celotto, “La regolazione dei “rapporti sorti sulla base dei

decreti-legge non convertiti” nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni, in *Dir. soc.*, 2000.

Piselli E. Matteucci G., *Rivista StudioPiselliandartners.com*, “Contrasti sul rapporto tra l’ordinanza 514/2020 emanata dalla Regione Lombardia e il Dpcm pubblicato il 22 marzo 2020”, 24/03/2020.

Policarpio I., “Dpcm, che cosa cambia con il decreto legge”, in *lavori e diritti* del 22 febbraio 2021.

Poltronerà G.; “Emergenza giuridica oltre che sanitaria: l’abuso dei Dpcm e la pericolosa “delega in bianco” a Conte”, *Il Quotidiano*, Anno 2020.

Quotidiano Gazzetta.it, “Divieto di passeggiate e di fare sport all’aperto: il Tar.

Riferimento L. 23 del 23 agosto del 1988, num. 400.

Rivista Diritti fondamentali, “Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali”, 23/03/2020, Michele Borgato e Daniele Trabucco.

Romboli R., “Il controllo dei decreti-legge: il “seguito” delle importanti affermazioni della Corte costituzionale del biennio 1995-96, in *AA. VV.*, *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005.

Ruggiero F., *Rivista Giustizia insieme*, “Sull’uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali”, 23/04/2020.

Scopelliti A., “I decreti-legge di catenaccio”, *Torino*, Anno 1897, si veda, in particolare, la l. 29.11.1885, n. 3497.

Sentenza n. 116 del 2006 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 128 del 2008 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 15 del 1982 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 171 del 2007 della Corte Costituzionale.

Sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale.

Tedaldi B., “Bufera sul dpcm. Politici e giuristi: “Trasformiamolo in un decreto”, www.agi.it

Tedoldi L., “Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all’Unione europea”, *Biblion*, Anno 2019.

SITOGRAFIA

www.agi.it

www.altalex.it

www.giurisprudenzapenale.com

www.lacostituzione.info

www.osservatoriosullefonti.it

www.policymakers.it

www.presidenza.Governo.it

www.puntosicuro.it



Pietro Guadalupi

È nato a Mesagne il 26 luglio 1991, a diciotto anni diventa presidente della Pro Loco Tutturano, il più giovane presidente delle Pro Loco d'Italia. Un anno dopo è eletto Consigliere Comunale di Brindisi e diventa vicepresidente dell'assise cittadina. Nel 2014 partecipa al corso di alta formazione in "Security ed Intelligence. Analisi e gestione" che completa con il massimo dei voti, nel 2016 si ricandida al Consiglio Comunale di Brindisi risultando il più suffragato per poi assurgere, a venticinque anni, al novero dei più giovani presidenti del Consiglio Comunale della storia della Repubblica. Nel 2017 si laurea in Giurisprudenza e per diversi anni svolge le funzioni di consulente e collaboratore presso il Parlamento Europeo. Attualmente è Project Manager presso una società di servizi.

Il DPCM, acronimo di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, negli ultimi due anni caratterizzati dalla pandemia provocata dal virus Covid-19, è entrato prepotentemente nel linguaggio e nella vita quotidiana degli italiani. Infatti, l'emergenza ha costretto lo Stato ad intervenire, in più fasi, su molteplici settori della società, dalla Sanità alla scuola, dalle attività commerciali a quelle ludiche, imponendo una serie di misure restrittive attraverso uno strumento giuridico che elude la supervisione e l'analisi del parlamento.

Il testo propone una analisi cronologica dei DPCM, dalle sue origini agli ultimi anni, soffermandosi sui dubbi di legittimità e costituzionalità che giuristi e semplici cittadini hanno sollevato nell'adeguarsi alle restrizioni imposte e sul disallineamento fra Governo centrale e regioni in materia legislativa, condizioni che hanno dato origine ad una serie di dispute legali scaturite in sentenze non univoche e non dirimenti.

La disamina minuziosa e precisa dell'autore non si prefigge considerazioni etiche sui contenuti e sulle finalità dei DPCM, quanto una riflessione sull'opportunità di utilizzare questo strumento legislativo che, di fatto, evita il confronto parlamentare in nome dell'urgenza, preferendolo ad altre forme, per così dire, più democratiche.