



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2020

**Riflessioni minime**  
sull'emergenza *coronavirus*

di Federico Sorrentino

EDITORIALE SCIENTIFICA



RIFLESSIONI MINIME  
SULL'EMERGENZA CORONAVIRUS

*Federico Sorrentino*

Professore emerito di Diritto costituzionale  
Università di Roma "La Sapienza"

ABSTRACT

ITA

Nell'articolo l'Autore si sofferma sugli interventi normativi posti in atto per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, riflettendo, in particolare, sulle modalità con cui questi ultimi sono stati adottati in riferimento alle norme costituzionali relative alla gestione di simili emergenze.

EN

The paper deal with the regulatory interventions adopted to face the epidemiological emergency COVID-19, in particular focusing on the procedures followed to approve these measures and in relation to constitutional rules about the management of such emergencies.

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. IL QUADRO COSTITUZIONALE; 3. INTERVENTI PER LA GESTIONE DELL'EMERGENZA; 4. ORDINANZE MINISTERIALI E LOCALI; 5. DISCIPLINA DELL'EMERGENZA E DIRITTI COSTITUZIONALI; 6. EMERGENZA IN TEMPO DI PACE E COSTITUZIONE; 7. RUOLO EGEMONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

## 1. Premessa

I numerosi interventi normativi – di vario grado e livello – sinora intervenuti nel nostro Paese per contrastare l'epidemia in atto sollecitano la responsabilità dello studioso di cose costituzionali a riflettere sul modo in cui detti interventi sono avvenuti ed attuati in riferimento soprattutto alle norme costituzionali riguardanti la gestione di simili avversità.

Prima di scendere nel dettaglio delle molteplici questioni sul tappeto pare comunque opportuno formulare alcune riflessioni generali.

Innanzitutto sulla capacità delle istituzioni governanti di affrontare l'emergenza in atto: l'ampia congerie di provvedimenti adottati, mostra, invero, al di là del loro merito e della loro (in alcuni casi, dubbia) tempestività, una complessiva tenuta del sistema ed una sicura capacità dei governanti di fronteggiare, non solo sul piano tecnico-sanitario, ma soprattutto su quello politico-sociale, detta emergenza.

*Vergin di servo encomio*, l'autore di queste riflessioni non può non intravedere nel comportamento complessivo degli organi di governo una sostanziale tenuta e una rassicurante presenza.

La seconda riflessione, opposta alla precedente, esprime la preoccupazione, che talvolta affiora negli scritti dei alcuni colleghi (v. Azzariti), che i buoni risultati della prima fase dell'emergenza possano allentare definitivamente i controlli costituzionali sulla gestione del potere ed aprire così la via ad esiti autoritari, in contrasto con i principi democratici cui si ispira la nostra Costituzione.

## 2. Il quadro costituzionale

Le disposizioni costituzionali che interessano questa vicenda mi appaiono le seguenti.

Innanzitutto, com'è ovvio, l'art. 32, che afferma il “diritto fonda-

mentale” della salute la cui tutela è specifico compito della Repubblica, non solo come diritto dell’individuo, ma anche – ciò che qui rileva – come “interesse della collettività”. Ed è evidente che tutta la disciplina cui qui si farà riferimento è specificamente indirizzata alla protezione di questo diritto e ruota intorno alla protezione dell’interesse della collettività alla limitazione e, se possibile, alla eliminazione delle fonti di contagio.

Per questa finalità sono stati posti limiti a numerosi diritti costituzionali, quali quelli di circolazione e di soggiorno (art. 16), di riunione (art. 17), di culto (art. 19), di attività economiche (art. 41) e del diritto di proprietà privata (art. 42), tutti diritti che sono stati considerati recessivi rispetto a quelli nascenti dall’art. 32.

Vengono comunque in rilievo le norme dei titoli III, IV e V della II parte della Costituzione, il funzionamento dell’Amministrazione, della giustizia ed il riparto di competenze tra lo Stato e gli enti territoriali.

Infine non dovranno trascurarsi le norme costituzionali sull’emergenza a partire dai provvedimenti di cui all’art. 77 (decreti-legge) ed i principi, elaborati in dottrina e in giurisprudenza, in materia di ordinanze contingibili e urgenti con il rilievo che essi hanno assunto in materia di protezione civile.

### 3. Interventi per la gestione dell’emergenza

Il complesso normativo costituzionale appena richiamato risulta interessato da una pluralità d’interventi di normazione primaria e secondaria di cui qui si dà conto.

In primo luogo va richiamato il Codice della protezione civile, approvato con d.lgs. n.1/1978, il cui capo IV è dedicato alla “gestione delle emergenze di rilievo nazionale”: l’art. 24 del codice, in particolare, prevede che, nel caso di eventi che presentano le caratteristiche di cui all’art. 7 *lett. c*) (cioè di emergenze nazionali), il Consiglio dei ministri deliberi “lo stato di emergenza di rilievo nazionale”, “fissandone la durata e determinandone l’estensione territoriale” ed in particolare autorizzando l’emanazione delle ordinanze di protezione civile, le quali, secondo l’art. 25, possono essere adottate “in deroga ad ogni disposizione vigente” “nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento e delle norme dell’Unione europea”. È prevista altresì, sempre nell’art. 25, la nomina di “commissari delegati” con il compito di coordinare

l'attuazione delle ordinanze di protezione civile. Nei confronti delle ordinanze e degli atti dei commissari è prevista la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo, secondo le norme del relativo codice.

In applicazione di questa disciplina, in data 31 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza nazionale per la durata di 6 mesi "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", prevedendo ordinanze in deroga del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Detta disciplina, non del tutto abbandonata (almeno formalmente) viene però integrata da provvedimenti legislativi successivi, a partire dal primo decreto-legge (n. 6/2020) del 25 febbraio, convertito con legge 5 marzo 2020, n. 13, poi in larga parte abrogato dal successivo decreto-legge n. 19 (*infra*).

Questo decreto, da un lato, prevede (all'art. 1, commi 1 e 2) una serie di misure che possono essere adottate per evitare il diffondersi del virus, dall'altro l'adozione di decreti del Presidente del consiglio dei ministri (art. 3, comma 1) per l'attuazione delle misure restrittive concernenti l'intero territorio nazionale; inoltre prevede (art. 3, comma 2) che, nelle more dell'adozione di tali decreti, provvedimenti contingibili e urgenti possano essere adottati, ai diversi livelli di governo, ai sensi degli artt. 32, l. n. 833/1978, 117, d.lgs. n.112/1998 e 50, d.lgs. n. 267/2000; infine esso fa salvi gli effetti delle già adottate ordinanze dal Ministro della salute ai sensi del citato art. 32 l. n.833/1978.

Misure restrittive, in applicazione di questo decreto, vengono poi adottate con diversi decreti del Presidente del consiglio dei ministri nelle date del 23 febbraio, 25 febbraio, 1° marzo, 4 marzo e soprattutto dell'8 marzo, con il quale ultimo vengono emanate misure ancor più drastiche in parte con riferimento alle regioni più colpite (v. art.1) ed in parte estese all'intero territorio nazionale (art. 2). Viene, con il decreto dell'8 marzo, disposta la cessazione dell'efficacia dei precedenti decreti del 1° e del 4 marzo, mentre vien fatto salvo il potere di ordinanza delle regioni, già richiamato dall'art.3, c. 2, del d.l. n. 6/2020.

Il decreto del Presidente del consiglio da ultimo ricordato richiama bensì nelle premesse il decreto-legge n. 6/2000, ma non anche il d.l. n. 9/2020, sebbene questo fosse già da alcuni giorni in vigore. Va comunque detto che il decreto-legge n. 9 riguarda prevalentemente, giusta il

suo titolo, il sostegno di famiglie, lavoratori e imprese in connessione con l'emergenza epidemiologica e che esso può interessare le questioni già trattate, con riferimento al suo art. 35, che vieta l'adozione di ordinanze sindacali contingibili e urgenti "in contrasto con le misure statali".

Segue il 9 marzo il decreto-legge n. 14, recante il potenziamento delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale, cui farà seguito, tre giorni dopo, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "cura Italia", nel cui art. 6 si dispongono forme speciali di requisizione in uso o in proprietà di presidi sanitari e medico-chirurgici, ed in genere di beni mobili occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria; analoghe disposizioni vengono altresì dettate per i beni immobili.

L'art. 122 del decreto-legge n. 14 prevede, infine, la nomina con decreto del Presidente del consiglio dei ministri di un commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle azioni per il contrasto dell'emergenza epidemiologica, al quale sono conferiti diversi poteri, anche in deroga alle leggi.

Ancor prima di questo decreto, l'11 marzo viene emanato un nuovo decreto del Presidente del consiglio dei ministri, sempre in base al d.l. n. 6/2020, con il quale si adottano su tutto il territorio nazionale misure ancora più severe e cioè (art. 1):

- 1) la sospensione (con eccezioni) delle attività commerciali al dettaglio;
- 2) la sospensione (con eccezioni) dei servizi di ristorazione;
- 3) la sospensione (con eccezioni) delle attività inerenti i servizi alla persona.

Si prevede, altresì, che i Presidenti delle regioni con loro ordinanze (ex art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 6 possano disporre la programmazione dei servizi di trasporto pubblico e la riduzione e soppressione di alcuni di essi.

Il governo interviene nuovamente per dettare limitazioni alla libertà di movimento delle persone con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, nel cui art. 1 comma 2 sono specificate le misure che possono essere adottate sempre al fine del contrasto all'emergenza epidemiologica. In particolare si prevedono, oltre a misure riguardanti la libertà di circolazione, il divieto di riunioni o assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la "sospensione delle cerimonie civili e religiose", limitazioni dell'ingresso nei luoghi destinati al culto, oltre a varie limitazioni di attività commerciali. Si prevede, inoltre, che dette misure siano

adottate con uno o più decreti del Presidente del consiglio dei ministri, secondo quanto dispone l'art. 2, comma 1. Vengono comunque fatti salvi con il comma 3 dell'art. 2 gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base di decreti e delle ordinanze "emanati ai sensi" del decreto-legge n. 6/2020, di cui si è sopra parlato, e di quelli ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978.

Questo decreto è però preceduto dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 22 marzo che, sempre in forza del decreto-legge n. 6/2020, stabilisce misure severe di sospensione delle attività produttive industriali e commerciali (con talune eccezioni) e il divieto per "tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi" in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano" (anche qui con eccezioni).

Il 1° aprile interviene un nuovo decreto del Presidente del consiglio dei ministri che proroga ulteriormente (sino al 13 aprile 2020) l'efficacia delle misure in precedenza adottate. Da ultimo queste misure vengono, con talune piccole modifiche, confermate e prorogate sino al 3 maggio con il decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 10 aprile, che, da un lato, dispone la cessazione dell'efficacia dei precedenti decreti e, dall'altro, ribadisce in modo sistematico l'insieme delle misure adottate (decreto, questo, in vigore nel momento in cui sto scrivendo).

#### **4. Ordinanze ministeriali e locali**

A valle dei provvedimenti sin qui richiamati si registrano, in forza dei numerosi decreti-legge emanati per contrastare l'emergenza sanitaria ed anche ai sensi della normativa previgente (pure richiamata dai citati decreti-legge) numerose ordinanze del Ministero della sanità e dei Presidenti delle Regioni che, in parte, anticipano, in parte specificano od integrano le misure sin qui adottate. Il termine dell'efficacia di tutte queste misure, comprese quelle di cui al § precedente, prima fissato al 13 aprile, è stato poi prorogato sino al 3 maggio. Nell'ultimo decreto del Presidente del consiglio dei ministri viene altresì ribadita (nell'art. 8, comma 3) l'efficacia delle misure più restrittive adottate in sede regionale.

## 5. Disciplina dell'emergenza e diritti costituzionali

Come accennato in apertura, le misure sin qui adottate – volte come sono ad assicurare il “distanziamento” delle persone – incidono, alcune gravemente, sui diritti assicurati dalla Costituzione italiana.

Viene qui principalmente in rilievo la cd. libertà di movimento, nella specie di libertà di circolazione e di soggiorno, che l'art. 16 riconosce ad ogni cittadino con riferimento a “qualsiasi parte del territorio nazionale”, “salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza”. Ogni cittadino, secondo quanto afferma il 1° comma dell'art. 16, è inoltre libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

Ci si deve allora interrogare se le sopra ricordate disposizioni di decreti-legge sin qui emanati che abilitano diverse autorità (Presidente del consiglio dei ministri, Ministro della salute, Presidenti regionali e, talvolta, Sindaci di comuni) a disporre gravi limitazioni di quella libertà possano ritenersi coerenti con il testo costituzionale. Ora, fermo restando che le limitazioni in parola sono nella specie motivate da ragioni di sanità, l'interrogativo riguarda il rispetto della riserva di legge prevista dalla norma costituzionale. Le ricordate disposizioni dei decreti-legge sull'emergenza sanitaria, a partire dal d.l. n. 6, non solo indirizzano le limitazioni alla protezione della salute, ma prevedono specificamente il tipo di misure oggetto di possibile adozione, non solo riconoscendo il relativo potere al Presidente del consiglio, ma prevedendo anche la possibilità d'intervento e quindi dell'adozione di ulteriori misure da parte delle autorità centrali e locali già competenti in base a precedenti disposizioni di legge (per vero l'art. 2 del decreto-legge n. 6 consentiva la possibilità dell'adozione di ulteriori misure anche fuori dei casi previsti, ma tale disposizione, evidentemente incostituzionale, è stata poi abrogata, come si è detto, dal successivo decreto-legge n. 19).

Insomma, le limitazioni alla libertà di circolazione discendono evidentemente dalle fonti primarie prima ricordate, che stabiliscono regole sostanziali e in parte anche procedurali per la loro adozione, fermo restando che esse – interessando una riserva di legge pacificamente ritenuta relativa – sono concretizzate ed applicate con provvedimenti dell'esecutivo nazionale o locale.

Quanto alla limitazione della libertà d'ingresso nel territorio nazionale, essa sembrerebbe solo marginalmente toccata dalle disposizioni

legislative via via emanate, salvo il richiamo nell'art. 1, comma 2, lett. d), del decreto-legge n. 19 ad "obblighi di comunicazione al Servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute". Peraltro, come risulta dai decreti del Presidente del consiglio dei ministri sin ora intervenuti, numerose prescrizioni sono dettate per quanti fanno ingresso in Italia nel periodo considerato (v., da ultimo, il decreto del 10 aprile, agli artt. 4 e 5).

Per realizzare in concreto il distanziamento delle persone tale da ostacolare o comunque rallentare il contagio, i provvedimenti in argomento non incidono soltanto sulla libertà di circolazione, ma finiscono per colpire e limitare altri diritti costituzionali, tra i quali, non soltanto la libertà d'iniziativa economica che, secondo l'art. 41, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ma lo stesso diritto di riunione che risulta gravemente inciso dai provvedimenti in parola, sia a causa del divieto di riunioni in luogo pubblico, riconducibile, forse, al 3° comma dell'art. 17, sia soprattutto per il divieto di riunioni in luogo aperto al pubblico ed in luogo privato, per le quali il diritto di cui al 1° comma dell'art. 17 non dovrebbe subire limitazioni di alcun genere.

Nella misura, poi, in cui il divieto di riunione riguarda anche le funzioni religiose che, in base all'art. 19, sembrano ricevere una tutela "privilegiata", in quanto la professione del culto incontra il solo limite dei "riti contrari al buon costume", c'è da riconoscere che verosimilmente le ricordate misure hanno superato il limite costituzionale.

Non è dubbio, invero, che vietare comunque riunioni in luoghi privati od aperti al pubblico, anche se pacifiche e senz'armi, e vietare cerimonie religiose di ogni tipo comprime oltre il costituzionalmente disponibile le prescrizioni degli artt. 17 e 19 cost., ma, forse, la legittimità costituzionale delle su indicate misure potrebbe essere recuperata per altra via (nel quadro, probabilmente, di un'interpretazione costituzionalmente orientata di quelle misure).

Invero se il dichiarato obiettivo delle misure in parola è quello di assicurare il distanziamento delle persone, onde rallentare o fermare la propagazione dell'epidemia, incidendo direttamente ed immediatamente sulla libertà di circolazione, i divieti di riunione e di celebrazione di funzioni religiose ne rappresentano la logica conseguenza; sicché tali ulteriori divieti perdono qualsiasi autonomia, essendo semplice

conseguenza dei limiti alla circolazione. In altre parole: il fatto che un certo numero di persone si trovino contemporaneamente in un luogo privato o aperto al pubblico ovvero partecipino ad una cerimonia religiosa, è semplicemente indice che quelle persone hanno violato il divieto di “uscire di casa” e cioè le limitazioni alla libertà di circolazione legittimamente emanate in base all’art. 16 cost., piuttosto che aver violato divieti di riunione o di celebrazioni religiose.

Ciò significherebbe, in conclusione, che la libertà di circolazione è la premessa per l’esercizio dei diritti nascenti dagli artt. 17 e 19 cost., onde quel che la Costituzione inibisce è la limitazione per sé di dette libertà, ma non quando la limitazione stessa derivi come conseguenza dai limiti alla circolazione.

## 6. Emergenza in tempo di pace e Costituzione

Le considerazioni che precedono aprono, a mio avviso, un grosso problema di tenuta delle istituzioni e delle regole costituzionali.

Da un lato, invero, il generale consenso che ha assistito le misure limitative in parola, unito anche ad una non disprezzabile loro efficacia, ha oscurato le difficoltà costituzionali affrontate, ma, dall’altro, la disinvoltura, con la quale si è proceduto, con la giustificazione dell’emergenza, a dette limitazioni apre la strada ad una riflessione sulla legislazione di emergenza in tempo di pace, sulla quale le regole costituzionali appaiono, allo stato, carenti.

Chi scrive ha, invero, sempre convintamente sostenuto l’inapplicabilità dell’art.78 cost., che prevede il conferimento di poteri speciali al Governo, alle ipotesi dell’emergenza interna, se non altro per lo stretto collegamento di quel sistema con la fattispecie della guerra internazionale.

Oggi, di fronte ad un’emergenza sanitaria che miete numerosissime vittime e attacca il sistema economico e produttivo del Paese, la mancanza di un *Notstandgesetz* con la possibilità della sospensione di talune garanzie costituzionali fa sentire tutto il suo peso. Se sia un bene o un male lo diranno i posteri; qui si può solo dire che qualunque legislazione di emergenza (e dunque anche quella praticata oggi in Italia) può aprire la strada a tentazioni autoritarie, se alla cessazione dell’emergenza stessa non si accompagna l’immediato venir meno della relativa legislazione, se cioè l’emergenza venga artatamente prolungata allo scopo di mantenere in piedi i poteri speciali che essa giustifica.

## **7. Ruolo egemone del Presidente del consiglio dei ministri**

Sul piano delle fonti l'insieme dei provvedimenti qui ricordati mostra uno straordinario rilievo conferito ai decreti del Presidente del consiglio dei ministri, la cui attività sembra sovrastare quella delle altre autorità competenti in materia (non solo le Regioni, ma lo stesso Ministro della salute) il cui ruolo appare meramente integrativo se non applicativo. La stessa legislazione sulla protezione civile sembra confinata, contrariamente allo spirito del t.u n. 1/2018, in posizione subalterna, soprattutto se si riflette che la dichiarazione di stato di emergenza del 31 gennaio, che avrebbe dovuto costituire la premessa di poteri straordinari in capo agli organi della protezione civile, ha finito col divenire un mero richiamo motivazionale dei decreti-legge via via emanati, mentre la pur travagliata nomina del c.d. supercommissario, con compiti di coordinamento delle attività della protezione civile, pur prevista dalla legislazione generale sulla protezione civile ha dovuto essere ribadita nell'art. 122 del decreto-legge n. 14.

Si ha, in altri termini, l'impressione che questa vicenda, all'esordio collocata nell'ambito della legislazione sulla protezione civile, sia sfuggita dal suo recinto naturale per approdare in quello più ampio della decretazione d'urgenza e soprattutto che con l'assegnazione ai decreti del Presidente del consiglio dei ministri del compito di stabilire e precisare le misure stabilite nei decreti-legge si sia determinata una sorta di cortocircuito il cui esito è stato quello di esaltare la figura del Primo ministro, non come titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei ministri, ma più direttamente come titolare di un vero potere di decisione.

Invero detti poteri del Presidente del consiglio dei ministri appaiono del tutto nuovi nel pur frastagliato panorama delle fonti, dal momento che la stessa legge n. 400/1988, che pur prevede un'ampia potestà normativa del governo e degli stessi ministri, non prevede affatto decreti del Presidente del consiglio del tutto sganciati dal sistema. Nella specie tali decreti, per mezzo dei quali sono state adottate le più rilevanti misure, hanno assunto, non ostante la loro temporaneità, un ruolo fondamentale nella gestione dell'emergenza, che ha finito per interessare la stessa forma di governo, collocando la figura del Primo ministro in posizione sovraordinata rispetto a quella dei ministri. Ma quante di queste mutazioni sopravvivranno al termine dell'emergenza?



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*