

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani



Il diritto dell'emergenza nella crisi di SARS-CoV-2.
Profili costituzionali della gestione pandemica.

Relatore: Prof. Cinzia Colaluca

Laureando: Maria Ludovica Bettini
matricola N. 1198580

A.A. 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I - Il fenomeno dell'emergenza nel modello costituzionale italiano.....	5
1.1 Stato di emergenza e stato d'eccezione	7
1.1.1 Lo stato di eccezione in Carl Smith e l'instaurazione del regime nazista.	8
1.1.2 Una clausola emergenziale in Costituzione?	10
1.2 Dentro la Costituzione italiana	11
1.2.1 Il decreto-legge.....	13
1.2.2 Bilanciamento tra principi e valori costituzionali.....	14
CAPITOLO II - La gestione normativa della pandemia da Covid-19	19
2.1 I poteri di ordinanza.....	20
2.2 La prima fase dell'emergenza: il d.l. 6/2020	23
2.3 La seconda fase dell'emergenza: il d.l. 19/2020	24
2.4 La natura giuridica dei Dpcm	26
2.4.1 L'intervento della Corte Costituzionale: la sentenza n. 198/2021	27
CAPITOLO III - Rapporti conflittuali nell'ordinamento italiano	31
3.1 Il rapporto tra le fonti	32
3.2 Il rapporto tra Governo e Parlamento	35
3.3 Il rapporto tra Stato e autonomie	37
CONCLUSIONI	41
BIBLIOGRAFIA	43

INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente elaborato è l'analisi del tema della governance delle emergenze nel diritto costituzionale italiano; nello specifico, il riferimento principale è l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19. Particolare attenzione sarà rivolta all'impatto che le emergenze producono a livello istituzionale e nel sistema delle fonti del diritto, tenendo sempre a mente che uno degli obiettivi fondamentali della nostra Costituzione è il bilanciamento tra libertà e sicurezza.

In un primo momento verranno presi in esame gli strumenti presenti in Costituzione per fronteggiare quelle situazioni imprevedibili di necessità e urgenza che richiedono una risposta rapida e immediata da parte delle istituzioni. Nel farlo, verrà ripercorso il dibattito in Assemblea costituente, il cui esito consiste nella scelta di omettere la previsione di una clausola emergenziale all'interno della Costituzione italiana.

In secondo luogo ci si soffermerà sulla gestione normativa dell'emergenza da Coronavirus, andando nello specifico ad esaminare la risposta da parte del sistema delle fonti. L'accento verrà posto sulla complessa stratificazione normativa che si è venuta a creare in seguito all'adozione di una lunga serie di leggi e provvedimenti di diversa natura.

Da ultimo si è voluto sottolineare come la pandemia da Covid-19 abbia fatto emergere alcune problematiche già presenti da tempo all'interno del nostro ordinamento, con riferimento ai rapporti tra il sistema delle fonti, tra Governo e Parlamento, e tra Stato e autonomie.

Il fil rouge che terrà assieme le considerazioni del presente lavoro di tesi è inevitabilmente la Costituzione, unitamente ai diritti e principi fondamentali alla base dell'ordinamento italiano.

CAPITOLO I

Il fenomeno dell'emergenza nel modello costituzionale italiano

La pandemia da COVID-19 ha dato origine ad una crisi sanitaria, economica e sociale a livello globale senza precedenti nella storia dell'umanità. Il 30 gennaio 2020 l'OMS ha dichiarato il focolaio internazionale di SARS-CoV-2 "un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" (Public Health Emergency of International Concern - PHEIC), ossia "un evento straordinario che può costituire una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e richiedere potenzialmente una risposta coordinata a livello internazionale"¹. Il giorno seguente il Consiglio dei Ministri, "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"², ha deliberato lo stato di emergenza nazionale, come previsto dal Codice della Protezione Civile³. Ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del Codice, l'emergenza da Coronavirus rientra nella tipologia di "emergenze di rilievo nazionale [...] che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza

¹ Senato della Repubblica – Servizio Affari Internazionali, *L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2*, 2 aprile 2020.

² Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, GU Serie Generale n.26 del 1° febbraio 2020.

³ D.lgs. 2 gennaio 2016, n. 1, Codice della protezione civile. All'art. 24 comma 1 si legge che "al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili [...] presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, [...] delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile".

d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo”⁴.

Stando a questa definizione, quando parliamo di emergenza ci riferiamo ad uno specifico istituto giuridico del quale il diritto positivo definisce presupposti, conseguenze giuridiche e limiti temporali⁵. Essa consiste in una circostanza improvvisa, imprevedibile e imprevedibile che determina una situazione di pericolo tale da richiedere l'intervento tempestivo di misure speciali necessarie per ripristinare l'ordine preesistente⁶. Una caratteristica propria del concetto di emergenza è quella di transitorietà e provvisorietà delle misure impiegate per contrastarla: “l'emergenza è, per propria natura, destinata a cessare, anche in ragione delle determinazioni apprestate dallo Stato per fronteggiarla; tali determinazioni sono dunque provvisorie, imposte dall'emergenza e destinate a cessare con essa”⁷.

Pur trattandosi di un evento patologico, l'emergenza appartiene al ciclo vitale di un ordinamento, così come la nascita, le mutazioni e l'estinzione⁸, e spesso costituisce un “bisogno sociale a cui l'ordinamento giuridico non è in grado di dare risposta in via ordinaria”⁹. Di fatto l'emergenza rappresenta la più chiara manifestazione di un evento straordinario che si impone sull'ordinamento e “piega le fonti scritte alla necessità di dare una risposta” che non sempre quest'ultimo riesce a soddisfare attraverso i suoi strumenti ordinari¹⁰. Tale straordinarietà costituisce di conseguenza il fondamento giustificativo per introdurre una serie di strumenti che possono derogare provvisoriamente non solo

⁴ Codice della Protezione Civile, art. 7, comma 1, lett. c)

⁵ Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 10 aprile 2020, pag. 117.

⁶ Cfr. I. A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 12 gennaio 2021, pag. 113.

⁷ Cfr. U. Ronga, *Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso covid-19*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 1/2020, pag. 5; S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Torino, Giappichelli, 2006, pag. 650.

⁸ Cfr. G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 545.

⁹ E. C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 28 marzo 2021, pag. 80.

¹⁰ *ibidem*

all'ordinaria ripartizione costituzionale, ma anche all'esercizio di diritti e libertà individuali¹¹.

È indubitabile che ci troviamo nel campo della straordinarietà, ma questa comprende due concetti profondamenti differenti: l'emergenza e l'eccezione¹².

1.1 Stato d'emergenza e stato d'eccezione

“L'emergenza non è l'eccezione e l'eccezione non è il grado ultimo dell'emergenza. Sono due cose diverse, anche se spesso trattate come se fossero una cosa sola”¹³. Così Gustavo Zagrebelsky introduce il dibattuto tema sullo stato di emergenza e lo stato d'eccezione. “Certamente viviamo in stato d'emergenza ma, sebbene usate come equivalenti, eccezione ed emergenza non sono la stessa cosa”. Secondo il costituzionalista italiano, per emergenza si deve intendere una situazione di pericolo che richiede interventi urgenti e immediati indispensabili per rientrare il prima possibile nella normalità. All'eccezione invece si ricorre infrangendo le regole, al fine di imporre un nuovo ordine; essa non ha come obiettivo quello di ritornare all'equilibrio preesistente, bensì quello di stravolgerlo ed instaurarne uno nuovo. In estrema sintesi, mentre l'emergenza è conservativa, l'eccezione è rinnovativa¹⁴.

La tesi sullo stato d'eccezione ha connotato storicamente l'evoluzione del diritto pubblico e ancora oggi mette a dura prova le fondamenta del costituzionalismo democratico. Si può dire che l'eccezione segni il confine tra autorità e libertà¹⁵, e contempli l'uso di poteri indeterminati, liberi nei fini e nei mezzi, al fine di sospendere i diritti, sopprimere i poteri di controllo e trascendere i limiti costituiti¹⁶. Guardando all'ordinamento giuridico italiano, l'impostazione prevalente dell'epoca pre-repubblicana faceva capo alle

¹¹ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 113.

¹² Cfr. G. Zagrebelsky, *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *La Repubblica*, 28 luglio 2020.

¹³ *Ibidem*

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Cfr. O. Spataro, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, pag. 158.

¹⁶ G. Zagrebelsky, *op.cit.*

teorizzazioni di Santi Romano¹⁷; egli sosteneva che l'esercizio di poteri straordinari, anche in contrasto con la legge o con la Costituzione, era giustificabile in nome del fine ultimo da raggiungere, ossia garantire la sopravvivenza dell'ordine politico, economico e sociale. La necessità, secondo il giurista italiano, si impone come fonte originaria del diritto; lo stato di eccezione, in quanto massima espressione della necessità, è legittimato a istituire un ordine giuridico valido a tutti gli effetti¹⁸.

La storia insegna che tutti i grandi cambiamenti che non si realizzano attraverso dei traumi repentini come le rivoluzioni sono il frutto di "fasi intermedie costellate da eccezioni" che sommate tra loro danno vita a qualcosa di nuovo¹⁹.

1.1.1 Lo stato di eccezione in Carl Smith e l'instaurazione del regime nazista

Quello dello stato di eccezione è un paradigma controverso, che conobbe particolare fortuna agli inizi del Novecento, quando costituì il punto cardine del dibattito teorico tra due dei principali pensatori del secolo: Walter Benjamin e Carl Schmitt²⁰. Mentre per Benjamin gli atti rivoluzionari che conducono all'instaurazione di un nuovo ordinamento giuridico sono violenza pura, che non hanno nulla a che vedere con la dimensione del diritto, Schmitt definisce lo stato di eccezione come una condizione di sospensione del diritto, che può concretizzarsi nella dittatura; egli fa dello stato d'eccezione un istituto giuridico-costituzionale, un ordine giuridicamente legittimato dall'autorità politica di chi prende le decisioni, le quali assumono forza di legge²¹. "Sovrano è chi decide sullo stato

¹⁷ Giurista e magistrato italiano vissuto tra fine '800 e la prima metà del '900.

¹⁸ Cfr. O. Spataro, *op.cit.*, pag. 160; S. Romano, *Sui decreti-legge e di stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* (1909), ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, pag. 362.

¹⁹ *Ibidem*; per rendere meglio l'idea, Zagrebelsky aggiunge che "l'eccezione non è sempre un "colpo di stato" o un "golpe", ma può costruirsi per accumulo di "colpettini", ciascuno giustificato per uscire in modo innovativo da una situazione straordinaria".

²⁰ G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 24 aprile 2020, pag. 36.

²¹ O. Spataro, *op.cit.*, pag. 159.

di eccezione”²²: secondo il costituzionalista tedesco il sovrano “decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Egli sta al di fuori dell’ordinamento giuridico normalmente vigente e tuttavia appartiene ad esso poiché a lui tocca la competenza di decidere se la costituzione in toto possa essere sospesa”²³.

Per Schmitt lo stato di eccezione è quindi quella situazione limite tale per cui le normali regole giuridiche non sono osservate e non sono osservabili, e gli strumenti normativi di un ordinamento non sono più in grado di svolgere la propria funzione regolatrice²⁴. Egli afferma che “nel caso di eccezione, lo stato sospende il diritto” perché “non esiste nessuna norma che sia applicabile ad un caos. Prima dev’essere stabilito l’ordine: solo allora ha un senso l’ordinamento giuridico”²⁵.

La teoria schmittiana ha rappresentato un’interpretazione per la lettura della Costituzione di Weimar giustificativa dei decreti d’emergenza adottati in Germania nel 1933, che hanno di fatto spalancato le porte alla dittatura nazista. In particolare, l’art. 48 della Costituzione stabiliva che “quando la sicurezza o l’ordine pubblico del Reich sono gravemente turbati o compromessi, il Presidente del Reich può prendere le misure necessarie per ristabilirli facendo ricorso, se necessario, alla forza armata. Egli può temporaneamente sospendere l’esercizio di tutti o di parte dei diritti fondamentali [...]”²⁶.

Per Schmitt la legge dei pieni poteri²⁷ è una “rivoluzione legale” e, davanti al rischio del pluralismo esacerbato, il totalitarismo viene presentato come soluzione necessaria. L’art. 48 non stabiliva dei limiti temporali, e questo permise l’instaurazione di uno stato d’eccezione permanente e l’avvio alla dittatura nazista²⁸; tale articolo ha rappresentato un

²² Schmitt parla a tal proposito di *Ausnahmezustand*, ossia “stato di eccezione”, in C. Schmitt, *Teologia politica, Le categorie del “politico”*, Saggi di teoria politica a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, pag. 33.

²³ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 114; C. Schmitt, *op.cit.* pag. 34.

²⁴ Cfr. T. G. Tasso, *Tra ordine e caos. Lo stato di eccezione in Carl Schmitt*, in *Giustizia insieme*, 20 ottobre 2021.

²⁵ C. Schmitt, *op.cit.*, pag. 39.

²⁶ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 115. Gli articoli in questione sono i seguenti: 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153; essi riguardavano prevalentemente la libertà personale, di domicilio, di manifestazione del pensiero, di riunione, di associazione, la segretezza della corrispondenza e la tutela della proprietà.

²⁷ *Ermächtigungsgesetz*, la legge che nel 1933 diede formalmente a Hitler il potere di governare.

²⁸ Cfr. O. Spataro, *op.cit.* pag. 162.

triste esempio di una clausola che, creata con lo scopo di preservare e salvaguardare la democrazia, ne ha di fatto facilitato il declino esautorando la Repubblica di Weimar²⁹.

1.1.2 Una clausola emergenziale in Costituzione?

I precedenti storici relativi all'instaurazione della dittatura nazista e fascista condizionarono fortemente i dibattiti in Assemblea Costituente riguardanti la previsione di una clausola relativa allo stato d'emergenza, e portarono i padri costituenti a rifiutare l'idea che un fatto emergenziale potesse legittimare l'esercizio di poteri non soggetti all'osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento. La preoccupazione era quella di introdurre norme simili a quelle che hanno portato al declino della democrazia nella Repubblica di Weimar, e prevalse il timore che l'introduzione di una clausola emergenziale avrebbe potuto influire in modo negativo sul godimento di diritti e libertà fondamentali e sulla stabilità democratica dell'ordinamento³⁰.

Nel corso dei lavori della Seconda Sottocommissione furono avanzate proposte discordanti. Una parte sosteneva la necessità di inserire una disciplina dello stato di emergenza e di regolamentare l'istituto dello stato d'assedio; coloro che appoggiavano questa posizione, pur ammettendo il rischio di derive autoritarie, ritenevano che l'assenza di una norma su tale istituto non avrebbe precluso all'esecutivo di avvantaggiarsene: "il silenzio non distrugge la pratica di questo potere di eccezionale gravità, che arriva a mettere in giuoco tutti i diritti e le libertà dei cittadini, e dal momento che non può essere eliminato, [...] si ritiene che sia opportuno regolarlo nella Costituzione, ponendo dei limiti e delle cautele alla sua attuazione". Così l'onorevole La Rocca propose di attribuire pieni poteri al Presidente della Repubblica nel proclamare lo stato d'assedio³¹. Di diverso parere erano quanti ritenevano che "la necessità non dà nessuna garanzia" e l'unico rimedio dovrebbe consistere in "uomini politici responsabili"³², e richiedevano il divieto di prevedere lo stato d'assedio in Costituzione e la sospensione delle sue norme.

²⁹ Cfr. G. De Minico, *op.cit.* pag. 544.

³⁰ I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 117.

³¹ Cfr. O. Spataro, *op.cit.* pag. 166; Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 116.

³² Così l'onorevole Tosato.

La Sottocommissione, valutati i pro e i contro, rifiutò l’inserimento della clausola nel progetto della Costituzione. Abbandonato questo modello, la questione fu ripresa in Aula con l’emendamento Crispo³³, che disciplinava lo stato d’assedio: qualora la Repubblica fosse proclamata in pericolo, la proposta avanzata era quella di prevedere la sospensione dei diritti assicurati in Costituzione per un periodo di tempo limitato³⁴. Anche questa ipotesi venne scartata in ragione della sua pericolosità.

Alla fine le proposte per inserire una clausola emergenziale in Costituzione non vennero mai approvate, in quanto ciò sarebbe stato incompatibile con gli ideali democratici di garanzia dei diritti fondamentali: sospendere i diritti di libertà equivaleva a sospendere la democrazia³⁵. Per tale motivo in Costituzione non esiste alcun riferimento allo stato d’assedio e all’emergenza interna. Non si è trattato di una dimenticanza, bensì di una “consapevole omissione”³⁶.

1.2 Dentro la Costituzione italiana

Come abbiamo visto, nella Costituzione italiana non esistono clausole relative alla disciplina dello stato di emergenza, di eccezione o di necessità, a differenza di quanto prescritto da altre carte fondamentali in Europa. Per fare qualche esempio, basti pensare alla Spagna, che contempla nella sua Costituzione del 1978 tre situazioni straordinarie – lo stato d’allarme, lo stato di eccezione e lo stato d’assedio³⁷ – e ne descrive

³³ Per “casi di natura eccezionale come la guerra e il pericolo determinato da turbamento dell’ordine pubblico in cui esigenze di carattere generale derivate dal pericolo per la vita stessa dello Stato devono prevalere sui diritti individuali dei cittadini” l’onorevole Crispo propose un articolo che stabiliva che “l’esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinate dal tempo e dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico durante lo stato di assedio”. Sul punto, si veda I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 117.

³⁴ G. Rolla, *Profili costituzionali dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2015, pag. 10; B. Cherchi, *Stato d’assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell’Assemblea costituente*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1981, pag. 1121; G. De Minico, *op.cit.* pag. 543.

³⁵ Cfr. B. Cherchi, *op.cit.* pag. 1108.

³⁶ I. A. Nicotra, *op.cit.* pag. 117.

³⁷ Art. 116 della Costituzione spagnola: “Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días [...]. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados

dettagliatamente le procedure da adottare³⁸. È anche il caso della Francia, che ha deciso di costituzionalizzare lo stato di emergenza in due distinti istituti: uno relativo all'attribuzione di poteri d'eccezione in capo al Presidente della Repubblica nel caso di grave minaccia alle istituzioni, all'indipendenza della nazione e all'integrità del territorio³⁹, e un altro relativo alla dichiarazione dello stato d'assedio da parte del Consiglio dei Ministri⁴⁰.

Per quanto riguarda la Costituzione italiana, l'unica situazione eccezionale che è stata disciplinata è lo stato di guerra. L'art. 78 dispone che "le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari". Le garanzie della democrazia parlamentare sono comunque rispettate, in quanto nel dibattito in assemblea costituente si è voluto precisare che lo stato di guerra può essere deliberato solo dal Parlamento; per di più quest'ultimo può conferire al Governo soltanto i poteri necessari ed essenziali per fronteggiare la situazione, e non i pieni poteri. Inoltre all'art. 87 si legge che è il Presidente della Repubblica a dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Questa formulazione rappresenta una garanzia, dal momento che impedisce all'esecutivo di attribuirsi arbitrariamente e liberamente i poteri con cui affrontare lo stato di guerra⁴¹.

Benché la Costituzione non regoli lo stato di emergenza con un'apposita clausola, ha tuttavia immaginato e previsto una risposta ai "casi straordinari di necessità e di urgenza": l'istituto del decreto-legge.

1.2.1 Il decreto-legge

L'art. 77 della Costituzione italiana disciplina quei casi di necessità e urgenza in cui si ritiene indispensabile una risposta immediata da parte del Governo. Secondo tale

[...]. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno [...]"

³⁸ A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioDiritto*, 14 marzo 2020, pag. 4.

³⁹ Art. 16 della Costituzione francese: "Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés [...], le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances [...]. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission".

⁴⁰ Art. 36 della Costituzione francese: "L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement."

⁴¹ G. Silvestri, *COVID-19 e Costituzione*, in *Unicost. Unità per la Costituzione*, 10 aprile 2020.

disposizione, “il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge”, i quali andranno presentati alle Camere – che, se sciolte, sono appositamente convocate – il giorno stesso per la conversione. Questi provvedimenti, denominati decreti-legge, sono atti normativi che non hanno la forma della legge (non sono prodotti dalla deliberazione delle Camere e promulgati dal Presidente della Repubblica), ma sono equiparati alla legge formale ordinaria e occupano la sua stessa posizione nella scala gerarchica⁴².

I decreti-legge sono deliberati dal Consiglio dei ministri, emanati dal Presidente della Repubblica, ed entrano in vigore immediatamente dopo la loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; tuttavia essi perdono efficacia sin dall’inizio se le Camere non li convertono in legge entro 60 giorni⁴³. L’art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400⁴⁴ precisa che i decreti-legge devono contenere nel preambolo le circostanze di necessità e di urgenza che ne giustificano l’adozione; inoltre, si legge che il Governo non può conferire deleghe legislative⁴⁵, provvedere nelle materie costituzionali e elettorali, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, approvare bilanci⁴⁶ e rinnovare decreti-legge non convertiti.

Il conferimento di questo potere in capo al Governo è subordinato alla presenza di tre specifici presupposti: la straordinarietà, la necessità e l’urgenza. Si deve trattare quindi di eventi legati a circostanze eccezionali ed imprevedibili (“casi straordinari”), per cui non è possibile provvedere con strumenti legislativi ordinari (“di necessità”), e per cui è indispensabile produrre immediatamente degli effetti (“d’urgenza”)⁴⁷. Il contenuto di questi atti non è ulteriormente precisato, in quanto in Assemblea Costituente emerse la difficoltà nel prevedere e catalogare a priori le situazioni di emergenza, le quali possono manifestarsi nelle forme più disparate, e si preferì una formula generale, astratta ed elastica⁴⁸. La Corte costituzionale si è espressa sul punto nella sentenza n. 29 del 1995, chiarendo che le caratteristiche della straordinarietà, della necessità e dell’urgenza costituiscono “un requisito di validità costituzionale” dell’adozione del decreto-legge, e

⁴² Leggi formali ordinarie e atti con forza di legge costituiscono assieme la categoria delle fonti primarie.

⁴³ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Giappichelli editore, Torino, 2018, pagg. 338, 357.

⁴⁴ Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁴⁵ Ai sensi dell’art. 76 della Costituzione.

⁴⁶ Ai sensi dell’art. 72, comma 4 della Costituzione.

⁴⁷ R. Bin, G. Pitruzzella, *op.cit.*, pag. 359.

⁴⁸ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 126.

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 [...] convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”⁴⁹.

Il decreto-legge si configura come uno strumento meramente normativo che consente forme di normazione in tempi più celeri rispetto all'ordinario iter parlamentare. Grazie all'introduzione dell'art. 77 in Costituzione, il Governo è legittimato ad esercitare poteri derogatori al normale ordine delle competenze – nei limiti definiti dal diritto – senza che vi sia una sospensione o rottura dei principi costituzionali; in questo modo viene esclusa la concezione di eccezione come massima condizione di anomia. La Costituzione ha così cercato di risolvere la problematica questione del rapporto tra la necessità di far fronte agli stati di emergenza e la salvaguardia della *rule of law*, senza che venga compromessa la tutela dei diritti fondamentali⁵⁰; essa sposta in capo al Governo soltanto l'esercizio – e non la titolarità – della funzione legislativa, in modo che rimanga sempre al Parlamento la scelta di confermare o meno le decisioni prese dall'esecutivo⁵¹.

1.2.2 Bilanciamento tra i principi costituzionali

Ulteriori forme di legislazione emergenziale sono rinvenibili in Costituzione in forma implicita, tramite limitazioni temporanee imposte alla modalità di esercizio di alcuni diritti fondamentali. Nello specifico, si può leggere all'art. 13 riguardante la libertà personale che “in casi eccezionali di necessità ed urgenza” l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori. L'art. 16 recita che ogni cittadino può circolare liberamente nel territorio nazionale “salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”. O ancora, l'art. 17 stabilisce che i cittadini hanno il diritto di riunirsi in luogo pubblico, ma che le autorità possono vietare tali incontri “per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”. All'art. 21 si

⁴⁹ Corte costituzionale, Sentenza n. 29, anno 1995.

⁵⁰ Cfr. O. Spataro, *op.cit.*, pag. 168

⁵¹ Cfr. E. Affannato, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022, pag. 64.

sancisce il diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero “con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”, ma nei casi di “assoluta urgenza” gli ufficiali di polizia penitenziaria possono sequestrare la stampa periodica. Ai sensi dell’art. 120, il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in caso di “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”. A loro volta, i riferimenti ai motivi di sanità rinviano all’art. 32, il quale qualifica il diritto alla salute⁵² come “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”⁵³.

Nessuna tra le restrizioni appena citate può avere un limite indefinito e prolungato nel tempo, dovendo essere giustificate dalla situazione di emergenza in atto; in caso contrario saremmo davanti ad un evidente contrasto con i principi di adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza alla base di ogni operazione di bilanciamento dei diritti e interessi costituzionalmente rilevanti⁵⁴.

La Costituzione italiana – così come le altre costituzioni di matrice democratica e pluralista – esige un costante bilanciamento dei diritti, senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi, e accoglie una concezione “dignitaria” dei diritti, contrapposta a quella “libertaria”; ogni diritto è accompagnato dal suo limite, e per questo è garantito il ragionevole bilanciamento di una pluralità di interessi concorrenti tra loro⁵⁵.

In dottrina si sono per tempo scontrate due tesi contrapposte. Da un lato troviamo chi sostiene che “il diritto alla vita è l’unico che merita di essere qualificato come assoluto” e per questo è “destinato a prevalere sempre sugli altri” in quanto “la vita è condizione necessaria affinché qualsiasi altro diritto possa essere goduto”⁵⁶. Dall’altro si collocano quanti sostengono che la tesi secondo cui “l’aggettivo fondamentale, contenuto nell’art. 32 della Costituzione sarebbe rilevatore di un carattere preminente del diritto alla salute

⁵² Definito dall’OMS come “uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale” e non semplicemente “assenza di malattie o infermità”.

⁵³ Cfr. F. Pallante, *Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19*, in *Gli instant book della Consulta giuridica della Cgil n. 1*, 2020.

⁵⁴ M. De Nes, *Emergenza covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 16 marzo 2020, pag. 1.

⁵⁵ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 105; Cfr. M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, 12 novembre 2013, pagg. 8, 9.

⁵⁶ F. Pallante, *op.cit.*, pagg. 21, 22.

rispetto a tutti i diritti della persona” non è convincente, in quanto non esiste nella nostra Costituzione “una rigida gerarchia tra diritti fondamentali”⁵⁷.

Emblematica in questo senso è la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 concernente il caso ILVA. L’interruzione dell’attività delle acciaierie di Taranto, ordinata in ragione della tutela della salute dei cittadini e dei lavoratori, si contrapponeva alla necessità di salvaguardare un’attività economica di grande impatto. La Corte si è trovata a dover operare in un contesto in cui figuravano due diritti in conflitto tra loro: il diritto alla salute e all’ambiente, e il diritto al lavoro e all’esercizio delle attività economiche⁵⁸. L’esito della sentenza ha chiarito che “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”⁵⁹. La Corte ha poi aggiunto che “la qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato [...] secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”⁶⁰.

In definitiva, nessuno dei diritti fondamentali presenti in Costituzione è garantito in termini assoluti tale da prevalere sugli altri, perché soggetto a dei limiti fissati per interagire con una pluralità di altri diritti e principi costituzionalmente protetti⁶¹. Occorre che sia la legge, di volta in volta e in base alla situazione giuridica da regolare, ad

⁵⁷ I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 105.

⁵⁸ M. Cartabia, *op.cit.*, pag. 9.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 85, anno 2013.

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ M. Cartabia, *op.cit.*, pag. 12.

effettuare il proporzionale e ragionevole bilanciamento nel modo più opportuno ed adeguato.

CAPITOLO II

La gestione normativa della pandemia da Covid-19

Le premesse al fenomeno emergenziale e alla relativa normativa vigente in Costituzione delineate nel capitolo precedente sono utili per ripercorrere quanto è accaduto nel panorama giuridico italiano in seguito all'esplosione della più grande emergenza sanitaria dell'ultimo secolo.

Colto alla sprovvista anche a causa della rapida propagazione del virus, l'ordinamento italiano ha dato vita ad un'inedita “produzione alluvionale” di atti normativi di varia natura⁶² che ha conseguentemente generato un vero e proprio “microsistema delle fonti”⁶³. A partire dalla delibera dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 si è attivata una complessa “catena normativa”⁶⁴ che ha visto il succedersi di una lunga serie di atti di rango primario e secondario, i quali si sono “accavallati, sovrapposti e contraddetti, con scarso o nessun rispetto per quella costruzione che i giuristi chiamano *sistema delle fonti*”⁶⁵.

⁶² Cfr. E. Furno, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, 9 dicembre 2021, pag. 287.

⁶³ Cfr. G. Mobilio, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 356; espressione ripresa da A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004, 225 ss.

⁶⁴ M. Luciani, *op.cit.*, pag. 109.

⁶⁵ G. Silvestri, *op.cit.*

L'opinione pubblica si è inevitabilmente sentita disorientata e confusa di fronte a quell' "intreccio caotico di provvedimenti"⁶⁶ dettato da improvvisi cambiamenti nelle prescrizioni e da carenza di norme certe adeguate a fronteggiare la situazione. Il risultato che ne è derivato è una sempre crescente "crisi di fiducia dei cittadini nella legislazione"⁶⁷.

2.1 I poteri di ordinanza

Come già richiamato in precedenza, gli interventi per il contrasto all'epidemia in Italia hanno avuto inizio con la dichiarazione dello stato di emergenza il 31 gennaio 2020. Il secondo comma della delibera stabilisce che per l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza "si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico"⁶⁸.

A livello subcostituzionale numerose disposizioni di legge conferiscono ad autorità amministrative la facoltà di emanare ordinanze contingibili e urgenti nei settori della sanità, dell'ordine pubblico, dell'ambiente e della protezione civile. Queste ordinanze *extra ordinem* si qualificano come una particolare tipologia di atti amministrativi che sono legittimati a derogare alle fonti di rango primario, ma non possono entrare in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento (tra i quali, i principi di proporzionalità e ragionevolezza⁶⁹). Il motivo per cui questi atti possono derogare alla fonte primaria è da rinvenirsi nel fatto giuridico dell'impellente

⁶⁶ I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 101.

⁶⁷ S. Cassese, *Troppe norme scritte senza buon senso. Così si alimenta la sfiducia dei cittadini*, in *Il Messaggero*, 20 dicembre 2020.

⁶⁸ Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

⁶⁹ "mentre il principio di ragionevolezza postula la coerenza tra valutazione compiuta e decisione presa, il principio di proporzionalità esige che gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e, qualora si presenti una scelta tra più opzioni, la pubblica amministrazione deve ricorrere a quella meno restrittiva, non potendosi imporre obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino in misura superiore a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi che l'amministrazione deve realizzare". Così il Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2018, n. 6951.

necessità⁷⁰ di far fronte a situazioni di emergenza⁷¹. Queste ordinanze, cui si ricorre in seguito ad eventi calamitosi, “formano veri e propri microordinamenti, sistemi giuridici in sé completi nei quali operano rapporti tra le fonti che solo in parte riproducono quelli dell’ordinamento generale”⁷². Le leggi attributive di tali ordinanze si limitano ad indicare l’autorità amministrativa competente ad adottarle, a descrivere in modo generale i presupposti che ne legittimano l’emanazione, e a specificare il fine da perseguire; il contenuto e i destinatari del provvedimento sono invece indeterminati⁷³. La stessa Corte costituzionale ha definito le ordinanze come “provvedimenti giustificati da una necessità, da un’urgenza, il cui contenuto non è prestabilito dalla legge, ma dalla fonte primaria semplicemente autorizzato e rimesso alla scelta discrezionale dell’organo agente”⁷⁴. Inoltre le ordinanze devono avere un’efficacia limitata nel tempo, hanno l’obbligo di essere adeguatamente motivate, e il loro contenuto deve essere ponderato in funzione della specifica emergenza da fronteggiare⁷⁵.

⁷⁰ Qui la necessità non è espressa in termini di “fonte di produzione del diritto, ma piuttosto come fonte sulla produzione, in quanto orientata a legittimare l’intervento di talune amministrazioni con propri atti”. Così S. Palumbo, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, pag. 378.

⁷¹ L. Castiglione, *Ordinanze contingibili e urgenti: natura, presupposti e problematiche connesse anche in epoca pandemica*, in *Rivista di Ateneo dell’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”*, fascicolo 1/2022; Il Consiglio di Stato, Sez. I, 24 marzo 2021, n. 830, dispone che: “il potere di ordinanza contingibile e urgente presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da una istruttoria adeguata e da una congrua motivazione. L’occorrenza di tali situazioni giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente. Possono emanarsi nel caso di una situazione di pericolo, definita quale ragionevole probabilità che accada un evento dannoso nel caso in cui l’Amministrazione ometta di intervenire tempestivamente. In particolare, l’urgenza deve essere intesa come impossibilità di differire l’intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente, mentre la contingibilità deve essere intesa come impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo incombente con gli ordinari mezzi offerti dall’ordinamento giuridico”.

⁷² A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell’ambiente nei più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999.

⁷³ Il contenuto delle ordinanze contingibili e urgenti non può essere predeterminato a monte dalla legge, ma si differenzia di volta in volta a seconda dello specifico contesto in cui ci si trova ad operare; cfr. G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, pag. 33.

⁷⁴ Corte cost. sent. n. 4 del 1977.

⁷⁵ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, quarta edizione 2019, pag. 88.

Possiamo quindi affermare che “le norme prodotte dalle ordinanze di necessità e urgenza hanno un regime *sui generis*, atipico per definizione”⁷⁶ e che le ordinanze della Protezione Civile cui si è fatto ricorso durante l'emergenza pandemica sono “ampiamente legittimate, dal punto di vista del loro fondamento primario, dagli articoli 5, 8 e 25 del Codice”⁷⁷.

Ma non è tutto. La legge n. 833 del 1978⁷⁸ stabilisce all'art. 32 che “il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni”. Così il 21 febbraio 2020 il Ministro della Salute ha emanato un'ordinanza⁷⁹ recante l'obbligo di “quarantena con sorveglianza attiva, per giorni quattordici, agli individui che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID-19”. Queste ordinanze, come prescritto dalla loro legge istitutiva, devono essere strettamente circoscritte alla tutela e all'integrità fisica delle persone⁸⁰.

⁷⁶ A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano (2009), pagg. 133-184.

⁷⁷ M. Luciani, *op.cit.*, pag. 128. L'art. 5 stabilisce che “il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile [...]”; egli “predisporre gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori”. All'art. 8 si legge che “il Presidente del Consiglio dei ministri, si avvale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, per [...] l'elaborazione dei provvedimenti finalizzati alla gestione delle situazioni di emergenza di rilievo nazionale”. Infine, l'art. 25 stabilisce che “per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea.”

⁷⁸ L. 23 dicembre 1978, n. 833, Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale.

⁷⁹ “Ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva COVID-19”.

⁸⁰ M. Luciani, *op.cit.*, pag. 128.

2.2 La prima fase dell'emergenza: il d.l. 6/2020

Pertanto, soprattutto nel mese di febbraio 2020, la gestione della pandemia è stata affidata prevalentemente ai poteri di ordinanza⁸¹. Ma, all'aggravarsi dell'emergenza sanitaria, probabilmente in considerazione del fatto che il sistema di protezione civile non fosse adeguato a gestire un evento emergenziale del tutto inedito e imprevedibile come quello provocato dal Covid-19, il Governo ha scelto di intraprendere una strada diversa adottando una serie di decreti-legge, primo fra tutti il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6⁸². All'art. 1 del decreto vengono elencate le misure urgenti da adottare per evitare la diffusione del virus, quali il divieto di allontanamento dalle aree nelle quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione, la sospensione di manifestazioni ed eventi di qualsiasi natura, la chiusura di scuole e musei, di attività commerciali e di uffici pubblici, la sospensione dei servizi di trasporto pubblico, e l'obbligo di quarantena per gli individui che hanno avuto contatti stretti con persone positive alla malattia infettiva.

Con l'art. 2, il quale stabilisce che "le autorità competenti possono adottare *ulteriori* misure di contenimento e gestione dell'emergenza" è stata introdotta una fattispecie aperta, che ha lasciato ampia discrezionalità nella scelta delle misure da adottare. L'"eccessiva genericità"⁸³ apportata dalla suddetta clausola in bianco è stata molto criticata in dottrina, in quanto considerata smisuratamente vaga ed indeterminata⁸⁴, e ha fatto a lungo discutere sulla sua incerta osservanza del principio di legalità sostanziale⁸⁵.

Infine, all'art. 3 viene stabilita la modalità di attuazione delle misure di contenimento, le quali "sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri"⁸⁶ (vedi par. 2.4).

⁸¹ Ricordiamo, per esempio, l'Ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020. "Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

⁸² "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". Convertito poi nella legge n. 13 del 5 marzo 2020.

⁸³ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pag. 69.

⁸⁴ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 137.

⁸⁵ Cfr. G. Mobilio, *op. cit.*, pag. 359.

⁸⁶ "su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché

La sovrapposizione di ordinanze e decreti di varia natura ha contribuito a formare un sistema peculiare composto da un “susseguirsi caotico di norme promananti da plurime fonti”, ponendo tra l’altro numerosi problemi sul piano interpretativo ed applicativo⁸⁷.

2.3 La seconda fase dell’emergenza: il d.l. 19/2020

Nel mese di marzo il numero di contagi continuava ad aumentare nonostante le misure adottate, ragion per cui si è andati in direzione di provvedimenti ancora più restrittivi. Un mese dopo l’entrata in vigore del primo decreto, il Governo ha emanato un secondo significativo decreto-legge, il n. 19 del 25 marzo 2020⁸⁸ che, andando ad abrogare quasi per intero il d.l. n.6 del 2020, ha ampliato e disciplinato con più chiarezza il contenuto dei provvedimenti da adottare⁸⁹.

Con lo scopo di “sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure”⁹⁰ si è andati a correggere “la criticata generalità della fattispecie aperta”⁹¹. Innanzitutto è stato inserito in maniera esplicita un limite temporale alle misure, le quali possono essere adottate “per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni”⁹² (a differenza del decreto n. 6 che non prevedeva un termine entro cui porre fine alle disposizioni). Inoltre viene espressamente previsto il rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità⁹³. La lista delle misure urgenti risulta più lunga e dettagliata: sono presenti ben ventinove tipologie di limitazioni per il contenimento e contrasto alla pandemia, contro le quindici del decreto precedente; tra

Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale”. Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, art. 3, comma 1.

⁸⁷ O. Spataro, *op.cit.*, pag. 174

⁸⁸ “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

⁸⁹ Cfr. M. Tresca, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio Costituzionale*, 5 maggio 2020, pag. 206.

⁹⁰ U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 306.

⁹¹ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pag. 71.

⁹² “...reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020”. Art. 1, comma 1.

⁹³ All’art. 1, comma 2.

queste ricordiamo la sospensione delle cerimonie civili e religiose, di eventi e competizioni sportive, e la limitazione dell'eccesso a parenti e visitatori alle strutture di ospitalità per anziani.

All'articolo 3, comma 1 è stato poi disposto che le regioni, "in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio", hanno facoltà di "introdurre misure ulteriormente restrittive" tra quelle previste dal decreto-legge.

Al fine di rimediare alle critiche di uno sproporzionato protagonismo del Governo a scapito degli incarichi del Parlamento, con un conseguente svuotamento dei poteri delle Camere⁹⁴, il d.l. n. 19 prevede che i Dpcm emanati in attuazione debbano essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale e "comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione"⁹⁵. Viene poi previsto che "il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato" riferisca "ogni quindici giorni alle Camere" sulle misure adottate. In sede di conversione del decreto, tale formulazione è stata ulteriormente integrata per mezzo di un emendamento parlamentare, il quale stabiliva che il Presidente del Consiglio illustrasse *preventivamente* alle Camere il contenuto dei provvedimenti emergenziali⁹⁶.

I successivi interventi da parte del Governo hanno avuto come scopo quello di stabilizzare l'emergenza⁹⁷ confermando l'impianto del sistema delle fonti fin lì adoperato per il contrasto alla pandemia⁹⁸.

⁹⁴ U. De Siervo, *op.cit.*, pag. 306.

⁹⁵ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pag. 72.

⁹⁶ Salvo nei casi di estrema urgenza, qualora ciò non fosse possibile. O. Spataro parla di "parlamentarizzazione dell'emergenza", in O. Spataro, *op.cit.*, pag. 176.

⁹⁷ A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

⁹⁸ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pagg. 73, 74.

2.4 La natura giuridica dei Dpcm

I decreti-legge che si sono succeduti durante i primi mesi dell'emergenza sanitaria contenevano nel loro testo un articolo con cui rendevano esplicita la loro modalità di attuazione, e cioè tramite Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. La natura giuridica di tali atti monocratici è incerta e controversa, e in dottrina non sono mancate interpretazioni talvolta tra loro contrastanti.

Una questione largamente dibattuta riguarda la qualificazione giuridica dei Dpcm come atti amministrativi di carattere generale o come atti aventi natura normativa. Nello specifico, ci si è domandati se ci troviamo di fronte ad una tipologia di atti che abbiano o meno la capacità di innovare l'ordinamento giuridico⁹⁹. A differenza dell'atto amministrativo generale, che "è destinato a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti"¹⁰⁰, l'atto normativo presenta i caratteri della generalità (cioè l'impossibilità di determinare a priori e a posteriori i destinatari), dell'astrattezza (ossia l'indefinita applicabilità a casi concreti) e della novità (cioè la capacità di innovare l'ordinamento giuridico), ed è in grado di sostituire, modificare o integrare le norme preesistenti¹⁰¹.

Il Tar Lazio è recentemente intervenuto sul punto con una sentenza¹⁰² sottolineando la "peculiare atipicità" dei Dpcm. Essi si connoterebbero "da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti [...] in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati che, a differenza degli atti amministrativi generali tout court, consentono di derogare all'ordinamento giuridico [...] ma dalle quali si differenziano per la carenza del presupposto della contingibilità, atteso che i Dpcm in questione riproducono contenuti già dettagliatamente evidenziati nei decreti-legge attributivi del potere". I Dpcm – prosegue il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – sono

⁹⁹ M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 23 Febbraio 2021, pag. 406.

¹⁰⁰ Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 9 del 2012.

¹⁰¹ M. Clarich, *op.cit.*, pag. 82.

¹⁰² Tar Lazio, Sezione Prima Quater, Sent. n. 8615/2020, del 22 luglio 2020.

“privi del requisito dell’astrattezza e della capacità di innovare l’ordinamento giuridico” e pertanto non possono essere qualificati come atti normativi.

L’idea che prevale, dunque, è che i Dpcm, al pari degli altri decreti ministeriali, siano atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, riconducibili alla categoria delle ordinanze *extra-ordinem*. Si tratta di “strumenti normativi ibridi”¹⁰³ dal contenuto eterogeneo, “ora normativo, ora provvedimentale, ora proprio degli atti amministrativi generali”¹⁰⁴.

Pertanto i Dpcm trovano legittimazione nel Codice di Protezione Civile che, come già ricordato, attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di adottare direttive con cui predisporre “gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile al fine di assicurarne l’unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori”¹⁰⁵.

2.4.1 L’intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 198/2021

Di recente la Corte costituzionale ha voluto chiarire la legittimità e la natura giuridica dei provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri durante l’emergenza sanitaria da Covid-19. Con la sentenza n. 198 del 2021 essa si è pronunciata in merito alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto i decreti-legge n. 6¹⁰⁶ e n. 19¹⁰⁷ del 2020, sollevata dal Giudice di pace di Frosinone, con riferimento agli articoli 76, 77 e 78 della Costituzione.¹⁰⁸ Il giudice era stato chiamato a pronunciarsi sull’opposizione di un cittadino contro la sanzione amministrativa che gli era stata inflitta per aver disatteso il divieto di uscire dalla propria abitazione senza comprovati motivi, sancito dal Dpcm

¹⁰³ G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 18 febbraio 2021, pag. 388.

¹⁰⁴ M. De Nes, *op.cit.*, pag. 316.

¹⁰⁵ Art. 5, comma 2, Codice di Protezione Civile. Cfr. A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 11 giugno 2020.

¹⁰⁶ Agli artt. 1, 2 e 3

¹⁰⁷ Agli artt. 1, 2 e 4

¹⁰⁸ M. Cavino, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, 3 novembre 2021, pag. 81.

del 22 marzo 2020¹⁰⁹. A parere del giudice, la sanzione sarebbe stata posta in contrasto con il principio di tipicità delle fonti di produzione normativa¹¹⁰, poiché si fonderebbe su un’illegittima delega della funzione legislativa all’autorità di Governo; sarebbe stato in tal modo aggirato il principio cardine degli articoli 76 e 77, per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, “che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi”¹¹¹.

Secondo la Corte, il d.l. n. 19 del 2020 non ha conferito la potestà legislativa in capo al Presidente del Consiglio, ma si è solamente limitato ad autorizzarlo a dare esecuzione alle misure contenute nel decreto-legge; quest’ultimo non avrebbe introdotto una “delega in bianco dell’esercizio del potere legislativo”¹¹² e con essa una disciplina aperta. Nel caso in questione, il divieto di allontanamento dall’abitazione senza un giustificato motivo era espressamente previsto dal d.l. 19 del 2020, mentre il Dpcm era solamente intervenuto in attuazione di quanto previsto dal suddetto decreto-legge¹¹³.

In ragione della legittimazione da parte di una fonte primaria, a parere della Corte, i Dpcm sarebbero riconducibili agli “*atti amministrativi necessitati*”¹¹⁴, e non alle “ordinanze necessitate” disciplinate dal Codice di Protezione Civile. Nella sentenza n. 4 del 1977 la Corte chiarisce la differenza tra i due: gli atti necessitati, così come le ordinanze, si fondano “sulla urgente necessità” ma, a differenza di queste ultime, essi sono emessi “in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto” e gli effetti; le ordinanze necessitate sono invece emanate “nell’esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni”. La pubblica amministrazione, invece, adotta gli atti necessitati in mera esecuzione della norma attributiva del potere, solo dopo che il legislatore ha valutato tutti gli interessi in gioco,

¹⁰⁹ A. Giubilei, *Sentenza n.198 del 2021, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in Nomos, Le attualità del diritto*, pag. 1.

¹¹⁰ “al di fuori dell’unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra di cui all’art. 78 Cost.”

¹¹¹ Sentenza Corte Cost. 198 del 2021.

¹¹² M. Cavino, *op.cit.*, pag. 83.

¹¹³ A. Giubilei, *op.cit.*, pag. 2.

¹¹⁴ M. Cavino, *op.cit.*, pag. 83.

limitandosi ad accertare l'esistenza dell'urgenza nel provvedere e ad utilizzare il tipo di provvedimento più opportuno tra quelli già previsti dalla fonte legislativa¹¹⁵.

In definitiva, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo*, sottolineando come i Dpcm in questione, proprio perché emessi in attuazione di decreti-legge che ne fissavano anticipatamente il contenuto, non comportano "alcuna impropria delega di funzione legislativa", essendosi limitati "ad attuare quanto previsto dalla fonte primaria"¹¹⁶.

In estrema sintesi la Corte ha escluso la natura normativa dei Dpcm, i quali "rimangono confinati nell'ambito dell'esercizio di una discrezionalità meramente esecutiva, che trova il suo fondamento nel decreto-legge autorizzante", rimandando alla tipologia degli atti necessitati, ossia atti che trovano il loro presupposto "in una situazione di necessità che impedisce di seguire quella che altrimenti sarebbe la strada normale"¹¹⁷.

¹¹⁵ *Ibidem*, pag. 84

¹¹⁶ Sentenza Corte Cost. 198 del 2021.

¹¹⁷ O. Spataro, *op.cit.*, pag. 181; M. S. Giannini, *Atti necessitati e ordinanze di necessità in materia sanitaria*, ora in AA. VV. Scritti, pag. 915.

CAPITOLO III

Rapporti conflittuali nell'ordinamento italiano

Che la pandemia da Covid-19 abbia messo a dura prova la tenuta del nostro ordinamento è un fatto ormai evidente. Quello che è importante sottolineare è che, a ben vedere, la situazione di emergenza in cui ci siamo trovati a vivere ha alimentato e fatto emergere con maggior chiarezza alcune problematiche già presenti da tempo all'interno dell'ordinamento italiano¹¹⁸.

In particolare, è possibile ravvisare tre specifici ambiti di rapporti conflittuali, tra loro inevitabilmente e fortemente interconnessi: tra il sistema delle fonti del diritto, tra Governo e Parlamento, e tra Stato e autonomie¹¹⁹.

Per quanto riguarda la prima questione, ci si è chiesti se la scelta di operare per mezzo di uno “schema bifasico”¹²⁰ composto da leggi e ordinanze fosse davvero una strada obbligata¹²¹. Inoltre il continuo ricorso a fonti atipiche ha sollevato numerosi dubbi di compatibilità costituzionale con riferimento al principio di legalità formale e sostanziale, specie nelle materie coperte da riserva di legge¹²². L'iter normativo seguito ha conseguentemente sollevato una seconda questione concernente gli equilibri tra Governo

¹¹⁸ Cfr. M. Tresca, *op.cit.*, pag. 212.

¹¹⁹ Cfr. F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale*, 7 aprile 2020, pag. 34.

¹²⁰ E. Furno, *op.cit.*, pag. 292.

¹²¹ Cfr. P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 296.

¹²² E. Furno, *op.cit.*, pag. 287.

e Parlamento, e in particolare riguardo al ruolo marginale assunto da quest'ultimo nella sua ordinaria funzione legislativa. Infine una terza questione riguarda il riparto delle competenze tra Stato e sistema delle autonomie, e nello specifico il conflittuale rapporto instauratosi tra ordinamento statale e ordinamento regionale nel contrasto alla pandemia¹²³.

3.1. Il rapporto tra le fonti

Un primo interrogativo posto dall'insorgere della pandemia da Covid-19 riguarda il rapporto tra le fonti. Dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo ha adottato un approccio graduale nella scelta delle misure a cui ricorrere, servendosi di numerose fonti di diverso rango, quali decreti-legge, Dpcm, ordinanze e circolari¹²⁴. Alla luce dei fatti, la disciplina emergenziale del nostro ordinamento si è rivelata debole e ambigua, e ci si è domandati se non sarebbe stato preferibile disporre di una copertura costituzionale ai casi di emergenza¹²⁵.

Come abbiamo visto, il fulcro della gestione normativa dell'emergenza si è basato su una serie di decreti-legge contenenti una delega per l'adozione di specifiche misure da parte del Governo per mezzo di Dpcm. Questo particolare rapporto, che possiamo paragonare ad un "doppio binario"¹²⁶, va analizzato dapprima nell'ottica dell'osservanza del principio di legalità¹²⁷. A suscitare perplessità dal punto di vista costituzionale non è tanto il contenuto delle misure restrittive adottate, quanto piuttosto la loro modalità di attuazione. A tal proposito la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza n. 115 del 2011, sostenendo che il conferimento di poteri amministrativi debba essere conforme al principio di legalità sostanziale, posto alla base dello stato di diritto¹²⁸: "Tale principio non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire una totale libertà al soggetto investito

¹²³ Cfr. P. Caretti, *op.cit.*, pag. 297.

¹²⁴ Cfr. F. Clementi, *op.cit.*, pag. 34.

¹²⁵ Cfr. P. Caretti, *op.cit.*, pag. 296.

¹²⁶ S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 11 giugno 2020, pag. 542.

¹²⁷ Cfr. A. Lucarelli, *op.cit.*, pag. 568.

¹²⁸ M. De Nes, *op.cit.*, pag. 315.

della funzione. Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa¹²⁹. In altre parole è necessario che il potere amministrativo di emergenza trovi il suo fondamento nel principio di legalità, il quale deve essere soddisfatto sia dal punto di vista formale sia da quello sostanziale: la legge, oltre ad attribuire il potere all'organo amministrativo incaricato nella gestione dell'emergenza, deve indicarne anche le modalità di esercizio di quest'ultimo e gli obiettivi da raggiungere¹³⁰. La *ratio* del principio di legalità è infatti assicurare un uso "regolato, non arbitrario, controllabile e giustiziabile del potere"¹³¹. Mentre il principio di legalità formale richiede solo che l'esercizio di un potere pubblico si basi su una norma di attribuzione di competenza¹³², il principio di legalità sostanziale esige che l'esercizio di tale potere sia limitato e diretto da specifiche norme di legge, in modo da restringere la discrezionalità dell'autorità agente¹³³. In definitiva, il principio di legalità rappresenta "l'architrave su cui poggia l'ampio potere emergenziale"¹³⁴.

I Dpcm, rientrando nella categoria degli atti aventi natura amministrativa, devono rispettare il principio di legalità formale trovando puntuale riferimento in una norma attributiva¹³⁵. Durante la prima fase dell'emergenza¹³⁶, questo principio può dirsi rispettato, in quanto abbia trovato il suo fondamento nella disposizione normativa attributiva del potere al comma 1 dell'art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6¹³⁷. Non

¹²⁹ Corte costituzionale, sent. n. 115/2011

¹³⁰ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 140.

¹³¹ R. Bin, G. Pitruzzella, *op.cit.*, pag. 306.

¹³² Ad es. l'art. 17.1, lett. a) della legge n. 400 del 1988 prescrive che il Governo possa emanare regolamenti per "l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi".

¹³³ Ad es. l'art. 17.3 della legge n. 400 del 1988 stabilisce che il regolamento ministeriale può essere emanato solo "quando la legge espressamente conferisca tale potere". Cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *op.cit.*, pag. 307.

¹³⁴ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pag. 78.

¹³⁵ Cfr. D. Trabucco, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19. Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2/2020, pag. 6.

¹³⁶ Regolata dal d.l. n. 6 del 2020.

¹³⁷ "Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate [...] con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri"

possiamo, però, affermare altrettanto per quanto riguarda il principio di legalità inteso in senso sostanziale.

La Corte costituzionale si è nel tempo pronunciata sulla possibilità che atti di natura amministrativa – con previa autorizzazione di un decreto-legge – disciplinino fatti emergenziali; essa ha ritenuto legittimi tali atti, a condizione che vengano rispettati alcuni parametri, tra cui la limitata efficacia nel tempo in relazione ai canoni di necessità e urgenza, un’adeguata motivazione, e la conformità del provvedimento ai principi dell’ordinamento giuridico (tra i quali, come già ricordato, i principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza)¹³⁸. Nel caso in questione, il fondamento giuridico costituito dal decreto-legge appare “a maglie larghe”¹³⁹, e ha trasferito in capo ai Dpcm un “eccesso di discrezionalità, non proporzionata ed adeguata”; questi ultimi avrebbero quindi agito in “difformità dai principi fondativi della Carta costituzionale” e, da “atti di natura esecutiva della volontà espressa dal decreto legge”, si sono trasformati in “atti di produzione normativa”¹⁴⁰.

Durante la seconda fase dell’emergenza¹⁴¹ il governo è intervenuto con l’intento di rimediare ai “veri e propri sfregi costituzionali della prima fase dell’emergenza”¹⁴², abrogando il d.l. n. 6 del 2020, e in particolare eliminando la criticata formula all’art. 2, in virtù della quale le autorità competenti potevano adottare “*ulteriori* misure di contenimento e gestione dell’emergenza”. Sebbene il d.l. n. 19 del 2020 abbia cercato di dirimere il “difficile e tesissimo rapporto tra atti statali”, possiamo affermare che non sia totalmente riuscito nel suo intento, in primis perché è stata confermata la natura giuridica normativa attribuita ai Dpcm.

Ci si è chiesti, allora, come mai le misure limitative di molteplici libertà costituzionali siano state adottate per mezzo di Dpcm e non direttamente tramite decreti-legge¹⁴³. Di fatto, il Governo avrebbe potuto gestire la situazione emergenziale con il solo ricorso allo

¹³⁸ Corte costituzionale, sent. n. 26 del 1961.

¹³⁹ Come già ricordato, nel decreto-legge n. 6 del 2020 è stata inserita una “delega in bianco” a favore delle autorità competenti: si tratta di un ampio trasferimento di poteri in capo al Presidente del consiglio, la cui attribuzione del potere è stata ritenuta “inadeguata ad assolvere al rispetto del principio di legalità sostanziale”. Cfr. A. Lucarelli, *op.cit.*, pag. 575.

¹⁴⁰ A. Lucarelli, *op.cit.*, pag. 571.

¹⁴¹ Regolata dal d.l. n. 19 del 2020.

¹⁴² G. Silvestri, *op.cit.*

¹⁴³ Cfr. G. Mobilio, *op.cit.*, pag. 370.

“strumento normativo ad hoc che la Costituzione prevede”¹⁴⁴ in questi casi, al fine di non svuotare di significato l’essenza stessa di tale istituto¹⁴⁵ e di assicurare il rispetto del principio di legalità¹⁴⁶. Ciò che va considerato è che nel tempo si è andati verso un uso distorto costituito da un impiego straordinario del decreto-legge, e ciò ha contribuito al consolidamento di un modello che ha mostrato un sempre crescente uso e abuso della decretazione d’urgenza¹⁴⁷. Diventato una forma anomala di legislazione “ordinaria”, al momento di fronteggiare una reale situazione di necessità e urgenza il decreto-legge è apparso eccessivamente lento e irrigidito. Si è verificata così una sorta di “effetto domino”¹⁴⁸: così come il decreto-legge è andato a sostituirsi alla legge, l’atto amministrativo si è imposto per necessità – in forza della sua maggiore agilità – sul decreto-legge¹⁴⁹.

3.2. Il rapporto tra Governo e Parlamento

La scelta di intervenire tramite lo strumento del decreto del Presidente del consiglio dei ministri in luogo del decreto-legge ha prodotto degli effetti anche dal punto di vista del sistema di *checks and balances* proprio del nostro ordinamento, il quale mira a creare tra i diversi poteri un sistema di controlli reciproci, in modo tale che ciascun potere possa frenare gli eccessi degli altri¹⁵⁰. L’adozione dei decreti in questione infatti sfugge all’abituale controllo successivo del Parlamento in fase di conversione, nonché al controllo in fase di emanazione da parte del Presidente della Repubblica¹⁵¹ e al controllo da parte della Corte costituzionale¹⁵², favorendo un accentramento dei poteri in capo all’esecutivo.

¹⁴⁴ F. Clementi, *op.cit.*, pag. 39.

¹⁴⁵ Cfr. F. Torre, *op.cit.*, pag. 65.

¹⁴⁶ Cfr. F. Clementi, *op.cit.*, pag. 39.

¹⁴⁷ Cfr. U. Ronga, *op.cit.*, pag. 20.

¹⁴⁸ G. Silvestri, *op.cit.*

¹⁴⁹ Cfr. U. Ronga, *op.cit.*, pag. 21.

¹⁵⁰ Cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *op.cit.*, pag. 66.

¹⁵¹ Cfr. F. Torre, *op.cit.*, pag. 65.

¹⁵² Sebbene i Dpcm siano comunque assoggettabili al sindacato del giudice amministrativo. Cfr. G. Mobilio, *op.cit.*, pag. 374.

Questo ci porta al secondo punto problematico sollevato dall'insorgere della pandemia da Covid-19, e cioè la dialettica tra Governo e Parlamento.

Quest'ultima è stata pressoché assente per tutto il mese successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza, se si pensa che il Parlamento è rimasto in silenzio limitandosi all'esame di atti indifferibili e urgenti¹⁵³ e all'approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge presentati dal Governo¹⁵⁴.

Durante l'emergenza è continuato – anzi, si è aggravato – “il processo di deterioramento della qualità della legislazione e degli equilibri del sistema delle fonti”, ed è stato confermato il fenomeno del “monocameralismo alternato”¹⁵⁵, sintomi di quelle che possono essere definite plurime violazioni del “giusto procedimento legislativo”¹⁵⁶. L'insistente ricorso a strumenti e prassi in deroga al procedimento legislativo parlamentare e la conseguente marginalizzazione delle Camere mostrano come il rapporto tra Parlamento e Governo sia contrassegnato da un rilevante sbilanciamento a favore di quest'ultimo nelle decisioni politiche¹⁵⁷.

All'art. 70 la Costituzione sancisce che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”: il ruolo del Parlamento è centrale, e non è possibile spogliarlo della sua titolarità neanche dinanzi a situazioni emergenziali. Per scongiurare ogni possibilità di abuso è stato infatti stabilito che la presentazione del decreto-legge deve effettuarsi alle Camere, le quali sono appositamente convocate e, anche se sciolte, devono riunirsi entro cinque giorni¹⁵⁸; in questo modo viene comunque salvaguardato un certo rapporto tra Parlamento – quale titolare del potere legislativo e espressione massima della sovranità popolare – e Governo¹⁵⁹.

Per rimediare al progressivo indebolimento della forma di governo parlamentare cui stiamo assistendo si dovrebbe innanzitutto ripensare al ruolo del Parlamento che, durante

¹⁵³ Cfr. G. Brunelli, *op.cit.*, pag. 395.

¹⁵⁴ Cfr. P. Caretti, *op.cit.*, pag. 297

¹⁵⁵ Processo che vede uno dei due rami del Parlamento operare una mera ratifica in tempi ristretti. G. Brunelli, *op.cit.*, pagg. 395-396.

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ Cfr. U. Ronga, *op.cit.*, pag. 31.

¹⁵⁸ Cfr. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 129.

¹⁵⁹ Cfr. M. Tresca, *op.cit.*, pag. 202.

la crisi da Covid-19, “è stato ridotto a forum”¹⁶⁰. L’anomalo ricorso allo strumento del decreto-legge ha reso “la decretazione d’urgenza la regola e la legge parlamentare l’eccezione”¹⁶¹. In definitiva, il Parlamento dovrebbe ripristinare appieno la sua “capacità nomopoietica, liberandosi dal ruolo di mero ufficio di conversione in legge dei decreti del Governo”¹⁶².

3.3. Il rapporto tra Stato e autonomie

Un’ultima – ma fondamentale – questione riguarda i riflessi che la pandemia da Coronavirus ha prodotto nei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie¹⁶³. Sin dall’inizio, infatti, si è assistito ad “un’inedita concorrenza di poteri emergenziali” – talvolta disomogenei e conflittuali – tra Stato e regioni¹⁶⁴.

A partire dalla riforma organica del Titolo V del 2001, si è andati verso un forte decentramento politico su più livelli territoriali di governo (Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni), tutti costituzionalmente dotati di autonomia. Sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza è nata la c.d. Repubblica delle autonomie; lo Stato ha di conseguenza perso la potestà legislativa generale che lo contraddistingueva, e detiene la legislazione esclusiva solamente nelle materie previste dall’art. 117, comma 2 della Costituzione, lasciando per ogni altra materia la potestà regolamentare in capo alle Regioni¹⁶⁵. Esistono poi materie la cui legislazione è concorrente tra Stato e regioni, e tra queste si colloca anche la tutela della salute¹⁶⁶.

Ciò che non viene specificato in Costituzione è se i casi di necessità e urgenza che fondano il presupposto per l’adozione di decreti-legge legittimino l’esercizio della funzione

¹⁶⁰ Parlamento europeo, *Risoluzione su impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto*, 13 novembre 2020. I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 159.

¹⁶¹ I. A. Nicotra, *op.cit.*, pag. 160.

¹⁶² M. Luciani, *op.cit.*, pag. 120.

¹⁶³ Cfr. P. Caretti, *op.cit.*, pag. 297.

¹⁶⁴ E. Affannato, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d’urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022, pag. 61.

¹⁶⁵ Cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *op.cit.*, pagg. 242-243.

¹⁶⁶ Art. 117, comma 3 della Costituzione.

legislativa esclusiva dello Stato a tal punto da giustificare una deroga al riparto delle competenze tra Stato e regioni, e permettere quindi che lo Stato intervenga anche nelle materie residuali che normalmente spetterebbero alle regioni¹⁶⁷. Di fatto il legislatore regionale è sprovvisto di fonti primarie adeguate a far fronte ai casi straordinari di necessità e urgenza, e questo potrebbe implicitamente riconoscere al Governo la possibilità di adottare le misure necessarie a regolare la situazione emergenziale anche in deroga al riparto delle competenze. Tuttavia, quello all'art. 77 della Costituzione è uno strumento ideato per esercitare la potestà legislativa *statale*¹⁶⁸, e pertanto il suo utilizzo deve limitarsi a disciplinare le materie di competenza esclusiva dello stato¹⁶⁹.

L'unico strumento che le regioni possiedono per far fronte alle situazioni di emergenza è il potere di ordinanza che, come già ricordato in precedenza, consiste nell'adozione di provvedimenti amministrativi per fronteggiare quelle situazioni che non possono essere risolte con i mezzi ordinari previsti dall'ordinamento¹⁷⁰. La legge n. 833 del 1978 prevede all'art. 32 che nelle materie di igiene e sanità pubblica il presidente della giunta regionale e il sindaco possono emettere “ordinanze di carattere contingibile e urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione [...] e al territorio comunale”. Per di più la Corte costituzionale ha di recente chiarito che gli interventi di protezione civile delle Regioni “possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea”¹⁷¹. Tuttavia, la Corte ha altresì sottolineato l'importanza di un intervento unitario da parte dello Stato, in quanto le ordinanze statali “sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistano ragioni di urgenza che giustifichino un

¹⁶⁷ Cfr. E. Affannato, *op.cit.*, pag. 66.

¹⁶⁸ Collocandosi, peraltro, nella Parte II, al Titolo I, dedicato alla disciplina del Parlamento e delle sue funzioni legislative, e nello specifico nella Sezione II, dedicata alla formazione delle leggi statali.

¹⁶⁹ Cfr. E. Affannato, *op.cit.*, pag. 68.

¹⁷⁰ Cfr. G. Marchetti, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Maggio 2021, pag. 7.

¹⁷¹ Corte costituzionale, sent. n. 44 del 2019.

intervento unitario da parte dello Stato”¹⁷² e questo esclude “il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente da parte di una legge regionale”¹⁷³.

Nonostante ciò, nel caso specifico dell'emergenza pandemica da Covid-19, il decreto-legge n. 6 del 2020 prevedeva esplicitamente che “le misure sono adottate [...] dai Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni”¹⁷⁴ e il d.l. n. 19 del 2020 ha poi aggiunto che “le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive”¹⁷⁵.

Per fare chiarezza sul punto la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 37 del 2021. Chiamata a pronunciarsi sul ricorso del Governo contro una legge della Regione Valle d'Aosta avente ad oggetto la disciplina dell'emergenza nel territorio della regione, la Corte ha osservato come tale normativa fosse illegittima per aver violato il riparto delle competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione. La Regione Valle d'Aosta aveva infatti introdotto per il contrasto alla diffusione del virus una disciplina primaria autonoma e alternativa rispetto a quella prevista dallo Stato¹⁷⁶, violando il principio per cui “le Regioni devono esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali”¹⁷⁷. A sostegno dell'illegittimità della legge regionale in questione, la Corte pone al centro del suo commento la materia della profilassi internazionale¹⁷⁸. Secondo la Corte, essendo la malattia da Covid-19 un fenomeno di portata mondiale e avendo l'OMS dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, deve necessariamente entrare in causa la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale. In definitiva, viene invocata

¹⁷² Corte costituzionale, sent. n. 277 del 2008.

¹⁷³ Corte costituzionale, sent. n. 82 del 2006.

¹⁷⁴ D. l. n. 6 del 2020, art. 3, comma 1.

¹⁷⁵ D. l. n. 19 del 2020, art. 3, comma 1.

¹⁷⁶ Cfr. A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6 luglio 2021, pag. 232.

¹⁷⁷ Corte costituzionale, sent. n. 37 del 2021.

¹⁷⁸ La quale è materia di legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera q) della Costituzione.

la necessità di un “coordinamento unitario” della gestione pandemica, riconducendo quest’ultima a titolo esclusivo di competenza statale¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Cfr. E. Affannato, *op.cit.*, pag. 76.

CONCLUSIONI

A distanza di oltre due anni dall'inizio della pandemia da Covid-19 occorre riflettere con sguardo critico sui fatti che si sono susseguiti e hanno stravolto la normalità delle nostre vite, nonché del nostro ordinamento. La situazione che si è generata ha assunto caratteri totalmente inediti rispetto alle esperienze emergenziali del passato, e il diritto costituzionale è stato chiamato ad affrontare “un'emergenza che è globale e locale al tempo stesso”¹⁸⁰. In un mondo sempre più globalizzato ed interconnesso come quello del XXI secolo risultano quanto mai difficili gli interventi per il contenimento di un virus con una così elevata contagiosità.

“Non possiamo pensare che sarà possibile rimuovere gli avvenimenti e che si possa tornare tranquillamente al mondo di prima, ma non possiamo però neppure accettare che l'emergenza si faccia regola”¹⁸¹. Anzi, quest'esperienza dovrebbe costituire un valido pretesto per riflettere su ciò che non ha funzionato nel nostro ordinamento e porvi rimedio quanto prima al fine di non farci trovare nuovamente impreparati¹⁸².

Le misure adottate dal Governo per il contrasto alla pandemia sono state definite come “la più intensa limitazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione dal momento in cui questa è in vigore”¹⁸³. In risposta a quest'affermazione, in dottrina si sono formate due correnti di pensiero apparentemente in contrasto.

Da un lato si collocano quanti sostengono che la Costituzione “sia [stata] bene in grado di reggere il sistema”¹⁸⁴, che non ci sia stata “alcuna rottura della legalità costituzionale”,

¹⁸⁰ A. D'Aloia, *op.cit.*, pag. 2.

¹⁸¹ G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, pag. 10.

¹⁸² Cfr. F. Clementi, *op.cit.*, pag. 46.

¹⁸³ M. Olivetti, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 10 marzo 2020.

¹⁸⁴ M. C. Grisolia, *Il rapporto governo-parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 603.

e che la nostra Carta abbia dimostrato “di saper offrire un quadro normativo saldo ed efficace, smentendo tutti coloro che lamentano l’assenza di una norma esplicita sugli stati di emergenza”¹⁸⁵.

Sul versante opposto invece c’è chi sostiene che “il superamento di questa crisi potrà essere l’occasione per ripensare l’ordinamento dello stato d’eccezione”¹⁸⁶ e che “si dovrebbe ragionare, in una prospettiva di riforma costituzionale o legislativa, su una disciplina che definisca meglio le condizioni e gli strumenti normativi con cui fronteggiare” le situazioni di emergenza “anche attraverso le necessarie limitazioni delle libertà costituzionali”¹⁸⁷.

Ciò che è certo è che non possiamo permetterci di abbassare la guardia, perché l’esperienza insegna che “le regole emergenziali sopravvivono all’emergenza, normalizzando quella *deminutio* di libertà che costituisce il costo di ogni legislazione emergenziale”¹⁸⁸. È quindi arrivato il momento di impegnarci in “un’opera di ricostruzione nel profondo. Ripartendo dalla Costituzione e dai suoi principi”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ M. Luciani, *op.cit.*, pag. 140.

¹⁸⁶ E. C. Raffiotta, *op.cit.*, pag. 83.

¹⁸⁷ G. Mobilio, *op.cit.*, pag. 375.

¹⁸⁸ S. Furfaro, *Autorità e libertà dopo il coronavirus*, in *Arch. pen.*, n. 1/2020.

¹⁸⁹ G. Azzariti, *op.cit.*, pag. 11.

BIBLIOGRAFIA

E. Affannato, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022.

A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente nei più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999.

G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020.

R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, Giappichelli editore, Torino, 2018.

G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 18 febbraio 2021.

M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 23 Febbraio 2021.

M. Cavino, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, 3 novembre 2021.

P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, 12 novembre 2013.

- S. Cassese, *Troppe norme scritte senza buon senso. Così si alimenta la sfiducia dei cittadini*, in *Il Messaggero*, 20 dicembre 2020.
- L. Castiglione, *Ordinanze contingibili e urgenti: natura, presupposti e problematiche connesse anche in epoca pandemica*, in *Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*, fascicolo 1/2022.
- B. Cherchi, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1981.
- M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, quarta edizione 2019.
- F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale*, 7 aprile 2020.
- G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 24 aprile 2020.
- A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioDiritto*, 14 marzo 2020.
- G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.
- M. De Nes, *Emergenza covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 16 marzo 2020.
- U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.
- S. Furfaro, *Autorità e libertà dopo il coronavirus*, in *Arch. pen.*, n. 1/2020.
- E. Furno, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, 9 dicembre 2021.

A. Giubilei, *Sentenza n.198 del 2021, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Nomos, Le attualità del diritto*.

M. C. Grisolia, *Il rapporto governo-parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 10 aprile 2020.

A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 11 giugno 2020.

G. Marchetti, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Maggio 2021.

G. Mobilio, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano (2009).

I. A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 12 gennaio 2021.

M. Olivetti, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 10 marzo 2020.

F. Pallante, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, in *Gli instant book della Consulta giuridica della Cgil n. 1*, 2020.

S. Palumbo, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, 31 dicembre 2020.

- A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in *Osservatorio Costituzionale*, 6 luglio 2021.
- E. C. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, 28 marzo 2021.
- G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 15 maggio 2015.
- S. Romano, *Sui decreti-legge e di stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* (1909), ora in *Scritti minori*, Milano, 1950.
- U. Ronga, *Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso covid-19*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 1/2020.
- A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004.
- C. Schmitt, *Teologia politica, Le categorie del "politico"*, Saggi di teoria politica a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972.
- O. Spataro, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022.
- G. Silvestri, *COVID-19 e Costituzione*, in *Unicost. Unità per la Costituzione*, 10 aprile 2020.
- Senato della Repubblica – Servizio Affari Internazionali, *L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2*, 2 aprile 2020.
- S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Torino, Giappichelli, 2006.
- S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 11 giugno 2020.

T. G. Tasso, *Tra ordine e caos. Lo stato di eccezione in Carl Schmitt*, in *Giustizia insieme*, 20 ottobre 2021.

F. Torre, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 26 marzo 2020.

D. Trabucco, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19. Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos: le attualità del diritto*, 2/2020.

M. Tresca, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio Costituzionale*, 5 maggio 2020.

G. Zagrebelsky, *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *La Repubblica*, 28 luglio 2020.