



# Giornale VSP

## Riflessioni sui rapporti fra i vari livelli di governo di fronte all'emergenza

Di [Alessio Amico](#)

i fatti al 02/11/2020

Prima di parlare di ciò che concerne il rapporto tra il Governo e le Regioni dall'inizio della pandemia ad oggi, occorre introdurre quelle che sono state restrizioni imposte dal Governo, in particolare da Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio dei ministri, per fronteggiare la diffusione del virus Covid-19, in modo da analizzare le conseguenti azioni dei Presidenti di Regione.

### Primo decreto legge

Il 30 gennaio arriva la notizia dei primi due casi accertati in Italia: Si tratta di due turisti cinesi che sono stati ricoverati in isolamento all'ospedale Spallanzani. A seguito di questa notizia, il premier Conte decide di chiudere il traffico aereo da e per la Cina.

Il 31 gennaio il Cdm (Consiglio dei ministri) decreta lo stato d'emergenza per il rischio sanitario legato al coronavirus che durerà 6 mesi.

Viene dichiarato lo stato d'emergenza a causa dei primi contagi in Italia, registrati tra il 21 e il 22 febbraio, legati al Covid-19. I focolai maggiori si trovano nel Lodigiano e in Veneto. Il 22 febbraio viene così emanato il primo decreto per contrastare il Coronavirus, che viene attuato dal giorno dopo.

Tale decreto (con valenza solo in alcuni comuni del Nord) comporta la sospensione delle manifestazioni e iniziative di ogni tipo sia pubbliche che private, chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, di tutte le attività commerciali (escluse quelle di vendita di beni di prima necessità, con obbligo della mascherina), sospensione dei servizi ferroviari regionali con conseguente cancellazione di alcune fermate, vietati l'ingresso e l'uscita dalle regioni e invio delle forze armate per imporre il blocco dei comuni. La violazione di tale blocco comporta sanzioni che vanno da una semplice ammenda a 3 mesi di reclusione.

### I d.p.c.m.

Il 25 febbraio viene emanato il primo d.p.c.m. (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), ovvero un decreto al pari del decreto ministeriale ma emanato dal Presidente del Consiglio in persona, in qualità di Autorità nazionale di Protezione Civile.

Per questa ragione, tale atto amministrativo, per legge, non prevede il coinvolgimento del Parlamento nel processo di formazione e successiva emanazione del decreto. I d.p.c.m. traggono legittimazione dall'art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 06:

#### Art. 3

*Attuazione delle misure di contenimento*  
*1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.*



Il Presidente del Consiglio Conte

In sostanza trovano un fondamento legislativo nei vari decreti-legge adottati dal Governo. Essi sono fonti secondarie e possono essere adottati sulla base di fonti primarie (come, appunto, i decreti-legge). I d.p.c.m. vengono usati da Giuseppe Conte per intervenire in maniera pronta e veloce alle situazioni causate dallo stato di emergenza in atto. Il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 conv. in l. n. 13 del 5 marzo 2020 ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri un vasto ed ampio potere di ordinanza volto a fronteggiare l'emergenza: in particolare, attribuiva al Presidente del Consiglio il potere di impartire misure tipicamente previste e predeterminate (dichiarare zone rosse, chiudere le scuole, i musei, etc. e misure per garantire il c.d. distanziamento sociale) e di adottare il potere atipico di disporre "ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza" in riferimento all'art. 2, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6:

#### Art. 2

*Ulteriori misure di gestione dell'emergenza*  
*1. Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1.*

È da precisare che lo stato di emergenza non è previsto dalla Costituzione. In Italia gli eventi calamitosi sono classificati in tre diversi tipi, in base a estensione, intensità e capacità di risposta del sistema di protezione civile: il tipo A prevede una direzione degli interventi a livello comunale, il tipo B a livello provinciale e regionale, il tipo C a livello nazionale. Per gli eventi di tipo C, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza nazionale, senza necessità di passare per il Parlamento, così come previsto dall' legge n. 225 del 1992 sulla Protezione civile:

#### Art. 2

*Tipologia degli eventi ed ambiti di competenza.*

*2. Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:*

- a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti amministrativi competenti in via ordinaria;*
- b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;*
- c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.*

Dichiarare lo stato d'emergenza comporta la messa in moto tutta la macchina della protezione civile.

*Il d.p.c.m. aumenta il numero dei comuni coinvolti nelle restrizioni, con disposizioni valide fino al 15 marzo, relative a scuole, musei, uffici giudiziari, telelavoro eccetera. Viene confermata la sospensione di tutti gli eventi sportivi. Il giorno successivo viene pubblicato un decreto, valevole per tutte le regioni, che descrive le misure di prevenzione da adottare per prevenire la diffusione del Covid-19.*

Il 1° marzo viene annunciato un nuovo d.p.c.m. che proroga le misure introducendone altre per garantire uniformità in tutto il territorio.

Altro d.p.c.m., a livello nazionale, il 4 marzo con chiusura di tutte le scuole e università fino al 15 marzo. Chiusura degli stadi fino al 3 aprile.



Piazza Di Spagna (in pieno lockdown)

### Inizio lockdown (8 marzo – 3 maggio)

Il d.p.c.m. dell'8 marzo, che sostituisce tutti quelli precedenti, vieta ogni spostamento da e per i territori soggetti a restrizione, nonché all'interno dei territori stessi.

Il d.p.c.m. del 9 marzo estende i provvedimenti a tutto il territorio nazionale fino al 3 aprile.

L'11 marzo viene emanato il cosiddetto "Decreto #IoRestoaCasa" che impone la sospensione delle comuni attività commerciali al dettaglio, le attività didattiche, i servizi di ristorazione e divieto di assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Il 21 marzo si ha l'attuazione di misure più stringenti che prevedono la chiusura di tutte le attività non ritenute necessarie per la filiera produttiva italiana in relazione alla situazione contingente.

Il 22 marzo viene annunciato un nuovo d.p.c.m. che vieta a tutte le persone di trasferirsi o spostarsi tra i vari comuni, salvo per esigenze lavorative o di urgenza. Vengono chiuse tutte le attività non necessarie fino al 3 aprile. Successivi decreti prorogheranno le misure fino al 13 aprile e poi fino al 3 maggio.

Il d.p.c.m. del 26 aprile 2020, in vigore dal 4 maggio, apre la cosiddetta "fase 2" (dal 4 maggio al 14 giugno), segnando l'inizio dell'allentamento delle misure di contenimento e, quindi, l'uscita graduale dal lockdown.

### Seconda ondata

In seguito alla risalita della curva dei contagi, il 7 ottobre 2020 Giuseppe Conte annuncia un nuovo decreto che reintroduce nuove misure restrittive, prorogando lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021. Viene reso obbligatorio l'uso delle mascherine. Successivi decreti aggiungono altre restrizioni e divieti e consentono ai sindaci di chiudere strade e piazze, a rischio assembramento, dopo le 21:00.

Alcune regioni impongono un coprifuoco dalle ore 23:00 alle 05:00, per cui è vietato spostarsi se non per motivi di necessità lavorative o di salute. Vincenzo De Luca, Presidente regionale della Campania, vieta anche gli spostamenti ingiustificati tra le province.

Un fatto curioso riguarda le palestre. Nella conferenza stampa del 18 ottobre, durante il quale vengono elencate le novità del nuovo d.p.c.m., il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ha promesso di permettere alle palestre di rimanere aperte a patto che, entro una settimana, tutte le palestre si adeguino con i protocolli di sicurezza. Nonostante questo sia avvenuto, le palestre sono state ugualmente chiuse nella conferenza della settimana dopo, causando forte malcontento e una perdita di fiducia nei confronti del Governo.

### Ordinanze contingibili e urgenti delle Regioni

I Presidenti di Regione hanno il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti. Tali ordinanze sono provvedimenti straordinari adottati dalle Pubbliche Autorità nei casi espressamente previsti dalla legge, per far fronte a situazioni di necessità tali da non consentire il ricorso ai rimedi normalmente previsti dall'ordinamento giuridico. Tali ordinanze, però, devono rispettare dei limiti costituzionali. Esse trovano il proprio fondamento sulla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di salute, secondo quanto disciplinato dall'art. 117 della Costituzione. Secondo i principi di autonomia legislativa delle Regioni, lo Stato, nelle materie in cui è prevista una legislazione concorrente, detta i principi fondamentali che vincolano gli Enti locali secondo standard uniformi e costituzionalmente condivisi.

L'art. 3 co. 2, del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 ha legittimato i Presidenti regionali e i sindaci ad esercitare, anche nella fase emergenziale in atto, il potere di emanare ordinanze in materia sanitaria. Tuttavia, per evitare che i d.p.c.m. fossero travolti causando un clima di forte incertezza, l'art. 3 co. 2 ha cercato di delineare dei limiti di utilizzo stabilendo due condizioni:

#### Art. 3

*Attuazione delle misure di contenimento*  
2. *Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

Al Presidente della Regione spetta dare un parere sugli schemi di d.p.c.m., se lo stesso è di interesse della propria Regione, proporre l'adozione di un d.p.c.m., introdurre misure ulteriormente restrittive (tra quelle di cui all'art. 1, co. 2, d.l. 19/2020), esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, ma solo nelle more dell'adozione del d.p.c.m. e con efficacia limitata fino a tale momento (art. 3, co. 1, d.l. 25 marzo 2020, n. 19):

#### Art. 3

##### *Misure urgenti di carattere regionale o intraregionale*

*1. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, 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, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.*

Tali ordinanze perdono di efficacia nel caso non vengano comunicate al Ministro della salute entro 24 ore dalla loro adozione in quanto l'art. 2 co. 2, d.l. 25 marzo 2020, n. 19 prevede che la competenza di adottare casi è del Ministro della salute (ai sensi dell'art. 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833) e non più del Presidente della Regione e del sindaco.

#### Art. 2

*Attuazione delle misure di contenimento*  
2. *Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.*



Da sinistra verso destra, i Presidenti di Regione (Puglia) Michele Emiliano, (Campania) Vincenzo De Luca, (Veneto) Luca Zaia e (Lombardia) Attilio Fontana

In conclusione, il potere di ordinanza regionale dovrebbe avere un ambito di efficacia particolarmente limitato e perde efficacia con l'adozione del d.p.c.m. successivo.

Le ordinanze regionali sono illegittime quando: Non hanno come presupposto di fatto situazioni di aggravamento sopravvenute, prevedono un'efficacia temporale che non è limitata al momento dell'adozione del d.p.c.m., adottano misure non ricomprese tra quelle di cui all'art. 1, co. 2, o non adottano misure ulteriormente restrittive ma misure volte ad affievolire quelle del d.p.c.m. Questi limiti non valgono per quelle ordinanze oggetto di un'intesa tra il Ministro della salute ed il Presidente della regione.

### Caso Marche

Luca Ceriscioli, Presidente della Regione Marche, ritenendo insufficienti le misure adottate a livello nazionale, con la propria ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020 decretò la sospensione dell'attività scolastica di ogni ordine e grado compresa quella universitaria. Il Governo impugna l'ordinanza di fronte al Tar Marche.

Il Presidente del Tribunale amministrativo dispone la sospensione dell'ordinanza Ceriscioli, evidenziando come il potere atipico riconosciuto alle autorità competenti (e quindi anche ai Presidenti di Regione come autorità sanitarie e di protezione civile) poteva essere esercitato, ma con poteri meno invasivi di quelli tipizzati.

#### Caso Campania

Vincenzo De Luca, Presidente della Regione Campania, ritenendo insufficienti le misure del d.p.c.m. dell'11 marzo, ha emanato ordinanze dirette ad imporre un lockdown più stringente, superando il vaglio del Tar Campania, essendo fondate sul "potere di adozione di misure correlate a situazioni regionalmente localizzate".

#### Caso Lombardia

Attilio Fontana, Presidente della Regione Lombardia, ritenendo insufficienti le misure del d.p.c.m. del 11 marzo, ha emanato l'ordinanza n. 514 del 21 marzo, molto in contrasto anche con il d.p.c.m. del 22 marzo, dando una stretta maggiore. Esso prevede la sospensione delle attività degli uffici pubblici (eccetto quelli essenziali), la sospensione delle attività artigianali eccetto quelle essenziali e la chiusura di tutti gli studi professionali con qualche eccezione. Inoltre, dispone il fermo di tutte le attività nei cantieri edili, ad eccezione unicamente di quelli legati alle attività di ristrutturazione sanitarie, ospedaliere ed emergenziali, oltre quelli stradali, autostradali e ferroviari, la chiusura dei distributori automatici 'h24' e vieta gli assembramenti di più di 2 persone nei luoghi pubblici.

#### Caso Trentino Alto Adige

Maurizio Fugatti, Presidente della provincia autonoma di Trento, poco dopo l'annuncio delle misure dell'ultimo d.p.c.m., che impone la chiusura di bar e ristoranti alle 18:00, posticipa la chiusura dei bar alle 20:00 e dei ristoranti alle 22:00 con l'ordinanza del 28 ottobre (affievolendo, quindi, le misure del decreto del Presidente del Consiglio). Stessa cosa per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano. L'assessore provinciale del Trento, Mirko Bisesti, attacca il Governo affermando che "il governo è nemico del Trentino e dell'autonomia. Le decisioni adottate in Trentino, lo dobbiamo ribadire, sono frutto del dialogo costante con i nostri esperti del comitato medico-scientifico". Tuttavia, l'affermazione è errata. Misure meno restrittive sono concesse previa intesa con il ministro della salute, cosa che in questo caso non è avvenuta. È stata mandata la richiesta d'impugnazione di tali ordinanze il 28 ottobre dal ministro per gli affari regionali, Francesco Boccia. Poco dopo l'avviso di Conte ad adeguarsi alle misure del d.p.c.m., il 29 ottobre Arno Kompatscher, Presidente della Regione Trentino Alto Adige, cambia idea. Rivalutando la gravità della situazione nella sua Regione, annuncia di non ritirare l'ordinanza, ma di inserire misure più restrittive del d.p.c.m. seguendo i modelli di Germania e Austria.

Alcuni componenti della destra, soprattutto di Fratelli d'Italia, intravedono nelle affermazioni di Kompatscher una sfida nei confronti dell'Italia. A testimonianza, il rapido cambio di rotta del Presidente, nel giro di 2 giorni, per mostrarsi in linea con Germania e Austria piuttosto che con l'Italia.

#### Altri casi

Altre ordinanze sono state emanate in Emilia-Romagna, Lazio ed in Umbria, perimetrando i focolai, tramite la creazione di zone rosse soggette a disposizioni di lockdown particolarmente stringenti.

In alcune Regioni del Sud, al fine di arginare il rientro dal Nord, sono state adottate ordinanze dirette a vietare l'ingresso nel territorio regionale: trattasi di ordinanze assolutamente illegittime (opportune o meno), in quanto contrastanti con l'art. 120 Cost. che vieta alle Regioni di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni":

#### Art. 120

*La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni [cfr. art.16 c.1], né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.*

#### Analisi

Nonostante le limitazioni imposte dall'art. 3, co. 2, del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, sono state emanate ordinanze regionali e comunali che hanno generato dubbi in merito alla loro legittimità e creato difficoltà nel capire quali sono i comportamenti vietati e quali quelli permessi.

A seguito del primo d.p.c.m. del 1° aprile 2020, le regioni hanno aggirato, in forme più o meno legittime, le limitazioni in due modi: Il procedimento d'intesa con il Ministro della salute, rinnovando le misure delle ordinanze regionali previgenti fino al 13 aprile, e la conferma, meno legittima, delle proprie ordinanze previgenti fino al 13 aprile, anche in assenza dei requisiti limitativi richiesti dal d.l. 19.

Il d.p.c.m. del 10 aprile è stato aggirato da molte Regioni. Quasi tutte hanno rinnovato le precedenti ordinanze divenute inefficaci, introducendo nuove misure. Tali innovazioni hanno aumentato la già elevata confusione. In questo periodo sono presenti molte tensioni tra il Governo e le Regioni, ma anche tra Regioni e Comuni. L'incertezza divaga tra cittadini e vari lavoratori specializzati. Nel caso della Lombardia, con la chiusura degli studi professionali, gli avvocati si sono divisi tra chi era dalla parte dell'ordinanza regionale e chi dalla parte del d.p.c.m.

A contribuire alla confusione c'è anche il fatto che la maggior parte delle volte i d.p.c.m. non sono di facile comprensione e quindi ci si domanda cosa sia vietato e cosa, invece, è permesso.

Tant'è che il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in un suo discorso ha dovuto esprimere la necessità di indicazioni più chiare e ragionevoli da parte del Governo. Proprio per questi problemi di chiarezza, alcune Regioni e Comuni hanno forzato il testo del decreto emanando ordinanze anche subito dopo l'intervento del Presidente del Consiglio, introducendo norme più severe rispetto a quelle nazionali durante la Fase 1 e norme più permissive durante la Fase 2.

In qualità di cittadino, come comportarsi in caso di ordinanza illegittima? Le ordinanze emergenziali sono veri e propri atti amministrativi che hanno i caratteri dell'imperatività ed esecutorietà, quindi i destinatari sono tenuti ad ottemperarvi anche se illegittime, salvo il ricorso al giudice amministrativo o al diritto di resistenza (assumendosi in questo caso il rischio di doversi difendere in giudizio).

Il Governo ha il dovere di garantire l'unità dell'ordinamento. Esso può annullare, in via straordinaria, gli atti illegittimi degli enti locali, compresi quelli delle Regioni. Questa possibilità è stata di recente ribadita Cons. St., sez. I, 7 aprile 2020, n. 735, per i Comuni ma pare estensibile sulla base dell'art. 120, comma 2, Cost. anche alle Regioni. Inoltre, il Governo ha la possibilità di chiedere al giudice amministrativo la sospensione e l'annullamento delle ordinanze regionali illegittime, come avvenuto nel caso dell'ordinanza di Ceriscioli.

Quale atto prevale rispetto agli altri? Con la dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente del Consiglio ha sottratto agli Enti locali i poteri normativi nelle materie di potestà concorrente, teoricamente violando il principio di leale collaborazione dettato dall'art. 117 Cost. Tuttavia, il d.l. n. 6/2020 cerca di risolvere il problema attraverso l'acquisizione di pareri da parte dei Presidenti di Regione. In conclusione le Regioni possono emanare ordinanze che introducano misure più restrittive (e quindi un livello di protezione della salute più alto) fondate su un aggravamento sopravvenuto della situazione di emergenza e con valenza fino all'emanazione del successivo d.p.c.m., ma non possono imporre misure meno restrittive (anche hanno come fine la tutela di interessi economici), in quanto vanno ad affievolire le misure del d.p.c.m., che ha come fine il contrasto alla diffusione del contagio.

Siamo in dittatura? Per rispondere a questa domanda basta fare un paragone tra le manovre di Giuseppe Conte e quelle di Viktor Mihály Orbán, primo ministro dell'Ungheria. Quest'ultimo, in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Parlamento, ha assunto poteri senza limiti di tempo, che gli hanno consentito di sospendere il Parlamento, senza nuove elezioni. Il 15 maggio Orbán dichiara conclusa l'emergenza e di voler lasciare i poteri speciali garantitigli a partire dalla fine del mese. Risulta evidente come le misure prese da Conte sono ben diverse da quelle prese dal Primo ministro ungherese e poco hanno a che vedere con i provvedimenti tipicamente dittatoriali.

### Critiche al d.p.c.m.

Partiamo dalle fonti del diritto. L'art. 117, co.2, lett. q), Cost. prevede che lo Stato centrale abbia competenze legislative (e poi anche amministrative) esclusive in materia di "profilassi internazionale" (insieme delle procedure mediche adottate a livello internazionale per prevenire l'insorgere e la diffusione di malattie, come nel caso della pandemia dovuta al Covid-19). Dunque, lo Stato avrebbe dovuto esercitare competenze legislative e amministrative esclusive sulla gestione dell'emergenza (come, ad esempio, decreti legge, decreti legislativi e altri vari atti), ma non lo ha fatto. Il Governo ha preferito dare spazio alle regioni, ma avrebbe dovuto e dovrebbe coordinare meglio.

#### Articolo 117

*2. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

*[...]*

*q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale.*



Sabino Cassese

Tra le critiche, abbiamo quelle mosse dal professore Sabino Cassese, che lamenta la mancata applicazione dell'articolo 117 della Costituzione, che riserva allo Stato i compiti in materia di profilassi internazionale, dell'articolo 120 della Costituzione che consente al Governo di sostituirsi alle Regioni in casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica (quale è la pandemia):

#### Art. 120

*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.*

e della legge 833 del 1978, n. 6 che assegna al Ministero della salute - e non alle Regioni - il compito di intervenire direttamente in caso di epidemie:

#### Art. 6.

*(Competenze dello Stato)*

*Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:*

*[...]*

*b) la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie e le epizootie.*

Questi dpcm pongono un grave problema, perché limitano le libertà costituzionali, che sono protette da riserva di legge. Ciò significa che solo con un atto avente forza di legge si potrebbero limitare. Alcuni appoggiano la possibilità del d.p.c.m. di imporre queste limitazioni, dal momento che questi sono legittimati da un decreto-legge (che è, appunto, un atto avente forza di legge), ma la questione lascia spazio a libere interpretazioni.

#### Origine delle proteste civili

Negli ultimi d.p.c.m. il Presidente del Consiglio ha preferito un approccio più cauto nell'introduzione di nuove misure restrittive, servendosi anche delle "raccomandazioni" (che in un testo di legge sono prive di qualsiasi valore). Tale approccio ha suscitato non poche critiche, sia da parte dei Presidenti di Regione (che non hanno perso tempo ad annunciare restrizioni più severe) che da parte della stessa maggioranza che "sostiene" il Governo, che chiede al Presidente del Consiglio un approccio più incisivo. A dir la verità, la scelta di Giuseppe Conte ha un fondamento valido. Durante tutto il periodo di lockdown e, soprattutto, durante la Fase 2, l'opposizione ha mostrato un atteggiamento di perenne ostilità nei confronti delle decisioni del Presidente del Consiglio. Questo ha creato un consenso sempre maggiore verso l'opposizione, che accusa Giuseppe Conte di voler instaurare una dittatura e di essere incapace di gestire la situazione. La logica conseguenza è che la reintroduzione di restrizioni, per riportare la curva dei contagi sotto controllo, diventa pericolosa. Basti vedere le proteste avvenute in varie città tra cui Napoli, Milano, Palermo e Roma per misure più restrittive imposte dai Presidenti di Regione. Date queste proteste, se Giuseppe Conte optasse oggi per un ritorno al lockdown, nessuno lo rispetterebbe e, anzi, tutti si riverserebbero in strada con proteste più o meno violente.

Cosa cerca di fare Conte? La strategia di Conte è quella di introdurre restrizioni che puntano più sulla responsabilità del popolo che sulla sicurezza dello stesso, portando le persone a un punto nel quale, data la continua salita dei contagi, non potranno più fare a meno di richiedere loro stessi un nuovo lockdown. Nel frattempo, però, i contagi aumentano così come sono aumentati i morti, oltre ad esser stati annunciati tre d.p.c.m. nel giro di 15 giorni, decreti che, puntualmente, vengono sostituiti dalle misure più restrittive delle varie regioni.

Parliamo un attimo di Immuni. Immuni è un'applicazione mobile gratuita italiana, promossa dal Ministero della salute italiano, per aiutare il monitoraggio e il contenimento dell'epidemia di Covid-19 attraverso il tracciamento dei contatti. I dati raccolti da Immuni sono soggetti a rigidi sistemi di sicurezza che garantiscono la sicurezza e la riservatezza dei dati raccolti dall'app, oltre alla trasparenza sul come questi dati vengano utilizzati.

A giugno Giorgia Meloni, presidente di Fratelli d'Italia, dichiarava di NON aver scaricato l'applicazione Immuni e di NON aver intenzione di farlo, chiedendo al popolo di fare lo stesso. La sua accusa era quella che il Governo volesse fare business di dati sensibili, boicottando il lancio dell'applicazione e la sua efficacia. A ottobre Meloni accusa Conte di non essere stato capace a rendere efficace Immuni e dichiara sulla sua pagina Facebook: "Immuni è un fallimento completo. Il Governo taccia e si vada a nascondere". Prima il boicottaggio, poi la lamentela di mancato funzionamento.

A giugno Matteo Salvini, presidente della Lega, ad "Aria Pulita" affermava: "Ma perché dovrebbe esserci una seconda ondata? [...] E' inutile continuare a terrorizzare le persone. [...] anche se bisogna continuare ad essere prudenti e non esagerare, la situazione è sotto controllo". Il 26 ottobre, in un'intervista da parte di Affaritaliani.it, Salvini riferisce: "I nostri sindaci al lavoro per il ricorso al Tar contro il d.p.c.m. di Conte". Il 29 ottobre, tre giorni dopo, lo stesso Salvini dichiara: "Se serve, si a lockdown totale".

Da ricordare è l'assembramento del 2 giugno contro il Governo, organizzato da Matteo Salvini e Giorgia Meloni in Piazza del Popolo, a Roma. Durante il flash mob, che assunse le caratteristiche di una vera e propria protesta, si venne a creare un assembramento di persone, senza mascherine, che non rispettavano alcun distanziamento e alcuna norma anti-contagio da Covid-19. Salvini in persona fu più volte immortalato con la mascherina abbassata insieme alle persone che gli chiedevano un selfie, oltre a stringere migliaia di mani e toccare altrettanti telefonini. Il flash mob divenne il più grande assembramento dall'inizio dell'emergenza.

In definitiva, l'opposizione ha preferito concentrarsi ad attaccare il Governo senza, però, dedicare le proprie attenzioni anche all'importanza di impedire la diffusione del contagio che avrebbe portato, di conseguenza, al ritorno in una situazione di emergenza. A onor del vero bisogna dire che alla base dello scoppio delle proteste civili che oggi si stanno verificando ci sta la preoccupazione dovuta al mancato sostegno economico che sarebbe dovuto arrivare dal Governo ma che, invece, non è mai arrivato. Il Governo ha perso la fiducia del popolo, promettendo fondi che la maggior parte ha mai visto. Questa mancanza ha funto da scintilla, che ha acceso la miccia delle proteste civili di persone che non hanno alcuna intenzione di rivivere le esperienze di un lockdown che ha pesato molto sullo stress psicologico (ed economico) delle persone.

