

***Audizione resa il 3 giugno 2020 nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1812  
(d.l. n. 33/2020 – Ulteriori misure COVID-19)***

*di Luca Longhi – Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università  
Telematica Universitas Mercatorum*

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, in via preliminare, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per avermi dato l'onore di essere audito in questa autorevole Sede.

1. La conversione in legge del d.l. n. 33/2020, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, pone una molteplicità di problemi giuridici che si cercherà qui di affrontare sia pure in modo sommario.

Il decreto-legge in questione, innanzitutto, si colloca nel solco di un'attività normativa scaturita dalla pandemia che può essere definita alluvionale e che non ha mancato in queste settimane, anche in un momento di apparente inattività, di suscitare un vivace dibattito dottrinale nelle varie riviste di settore.

È verosimile che, con il graduale ritorno alla normalità delle nostre vite, i giuristi torneranno ad essere interpellati anche dall'opinione pubblica, reclamando il loro ambito di competenza una ritrovata attenzione, dopo che per alcuni mesi altre categorie professionali si erano prese giustamente il centro della scena in concomitanza con la fase più acuta dell'emergenza sanitaria.

Non è banale constatare che, di pari passo con l'affievolirsi della curva dei contagi, che ci auguriamo stia conoscendo finalmente la sua parabola discendente, altri profili non meno calamitosi

per la collettività, rimasti sullo sfondo nei giorni più bui, potranno emergere in tutta la propria evidenza (penso, naturalmente, al tema dell'emergenza economica).

In altri termini, con la ripartenza dei settori economici e produttivi, esaurito il sentimento di paura e scemato il clima di concordia nazionale che aveva contraddistinto la c.d. «fase uno», nuove inquietudini verranno fuori sempre più in seno alla società, soprattutto in quelle categorie che hanno riportato le più gravi conseguenze dalla vicenda e che è dovere dello Stato non lasciare definitivamente indietro.

Ecco dunque che ritorna fondamentale il contributo del diritto e dei suoi operatori, in tutte le sedi contemplate dall'ordinamento, dovendosi ricercare in quel campo le risposte necessarie a rivedere la luce dopo che la natura aveva prepotentemente preso il sopravvento sull'uomo, imponendogli un dazio doloroso.

**2.** Non è un mistero che la pandemia abbia sollecitato la Carta costituzionale in ogni sua parte, avendo le fonti normative della fase emergenziale interessato praticamente tutti i settori dell'ordinamento e dei rapporti umani, pubblici e privati.

Eppure, come si è avuto modo di riscontrare sin dal primo insorgere dell'emergenza, nella nostra Costituzione manca un'espressa disciplina dello stato di necessità, quale si è rivelata, nei fatti, la situazione in corso.

I profili costituzionali dell'emergenza possono essere ricercati tra le maglie degli articoli 77 e 78, ovvero rispettivamente tra i presupposti per l'adozione del decreto-legge oppure, in via analogica, nell'ipotesi della deliberazione dello stato di guerra, nella quale vi è chi ha ravvisato elementi di similitudine con la presente vicenda.

In entrambi i casi, si prevede, invero, un coinvolgimento maggiore del Parlamento rispetto a quanto non sia avvenuto nella circostanza, quando la regolamentazione di amplissimi aspetti, incidenti, come è noto, su libertà fondamentali (ricadenti nell'ambito dei rapporti civili, etico-sociali ed economici), è stata demandata a fonti di rango sub-legislativo, a cominciare dalla controversa sequenza di d.p.c.m., ricostruita in maniera analitica nel *dossier* e che legittimamente può essere

sfuggita, in qualche sua parte, agli addetti ai lavori come, a maggior ragione, all'uomo della strada, chiamato a rispettarne i precetti<sup>1</sup>.

Ad ogni buon conto, in ciascuna delle disposizioni costituzionali richiamate sono contenuti utili spunti di riflessione di ordine sistematico da applicare al caso in esame.

In particolare, l'art. 77 Cost. parla di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Ebbene, non vi è dubbio che la vicenda in questione, perlomeno al suo primo manifestarsi, presentasse tali caratteri, in misura addirittura più rilevante rispetto alla media, tanto più se si considera che dello strumento del decreto-legge nell'arco dei decenni si è segnalato un utilizzo eccessivo, anche in situazioni che non integravano effettivamente i profili indicati dalla norma.

Tuttavia, ad oltre quattro mesi dalla dichiarazione dello stato di emergenza (31 gennaio 2020), si può dire che la situazione, nonostante la sua gravità e la sua eccezionalità nella storia repubblicana, non rivesta più i requisiti di imprevedibilità ed immediatezza presupposti dall'art. 77 Cost.

Analogamente, ai fini dell'art. 78 Cost., si può osservare che finanche la più estrema ipotesi della dichiarazione dello stato di guerra postuli una previa deliberazione delle Camere, con conseguente conferimento al Governo (nella sua collegialità) dei «poteri necessari» (che sono cosa diversa dai «pieni poteri» di antica memoria)<sup>2</sup>.

La dichiarazione dello stato di guerra, peraltro, comporterebbe l'esternazione di una manifestazione di volontà, a differenza della vicenda che ci vede coinvolti, che, quanto meno alle prime battute, si era annunciata come un evento *cui resisti non potest*.

Pertanto, anche da una superficiale lettura delle disposizioni maggiormente assimilabili alla situazione in essere, si ricava che il Parlamento, in entrambi i casi, reclami comunque – come d'altronde deve essere in un sistema come il nostro – una centralità che non ci è capitato di registrare nell'occasione.

Del resto, la lunga durata del fenomeno (sei mesi decorrenti dalla data di dichiarazione dello stato di emergenza), che era conosciuta sin dall'adozione del primo provvedimento della filiera, avrebbe consigliato l'individuazione di un diverso *iter* normativo, con l'instaurazione di un ampio e

---

<sup>1</sup> Sul punto, si vedano i rilievi critici di A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2020, pp. 558 ss.

<sup>2</sup> Sul punto, si veda F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2020, p. 7.

focalizzato dibattito parlamentare, indispensabile a vedere salvaguardato il principio di unità nazionale, opportunamente invocato a più riprese in questi mesi.

Non vi sarebbe stata, difatti, sede giuridica e istituzionale più garantista del Parlamento per far valere, in una dimensione di effettività, i principi messi in crisi dall'emergenza (solidarietà, coesione sociale, responsabilità dei pubblici poteri), anche in vista delle limitazioni alle libertà costituzionali (libertà di circolazione, libertà di riunione, libertà religiose, libertà economiche) che si sono rese necessarie.

**3.** Venendo al merito del d.l. n. 33/2020, pur nella piena consapevolezza della complessità delle situazioni giuridiche coinvolte, non ci si può esimere dal rilevare alcune incongruenze di natura strettamente terminologica, come già avvenuto in precedenti tappe della catena normativa<sup>3</sup>.

Tuttavia, proprio la complessità delle situazioni giuridiche implicate dall'emergenza reclama massima chiarezza nell'impiego della tecnica legislativa, per gli effetti – anche di natura sanzionatoria (cfr. art. 2 d.l. n. 33/2020) – che possono derivarne sulle vite dei consociati.

Anzi, alcuni tasselli del mosaico normativo, sul quale il decreto in esame giunge, sia pure in parte, a mettere ordine, sono stati occasionati proprio da equivoci interpretativi insorti a seguito dell'adozione di provvedimenti che avevano determinato, a loro volta, non poche incertezze in sede di applicazione (si pensi al tema della liceità dello svolgimento di attività sportive durante la c.d. «fase uno»<sup>4</sup>, che si è rivelato particolarmente sentito dalla comunità).

Ad esempio, nel secondo comma dell'art. 1 d.l. n. 33/2020, si fa riferimento indistintamente ai concetti di domicilio, abitazione e residenza, laddove al successivo sesto comma, invece, si richiamano solo i concetti di abitazione e dimora, tutti concetti che sappiamo avere ciascuno un valore giuridico autonomo e ben preciso.

In verità, le quattro nozioni adoperate non appaiono nemmeno perfettamente coordinate tra loro, dal momento che tre di esse (dimora, domicilio e residenza) risultano avere una matrice comune (rinvenibile nell'art. 14 Cost. o anche nel titolo III, libro I del codice civile), mentre una quarta

---

<sup>3</sup> L'espressione è utilizzata in M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 11 aprile 2020.

<sup>4</sup> Sulle contraddizioni tra le nozioni di «attività motoria» e «attività sportiva» scaturenti dai decreti e sui conseguenti dubbi interpretativi, si veda M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 28 aprile 2020, p. 13.

(abitazione) risulta avere diversa estrazione giuridica e diverso ambito concettuale di riferimento (art. 47 Cost. e tutt'altra collocazione in senso civilistico).

La possibilità del rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza, contemplata dal secondo comma dell'art. 1, sembra lasciare all'interessato un ampio spettro di soluzioni, proprio perché tali concetti integrano situazioni differenti e, in quanto tali, non necessariamente coincidenti tra loro, attenuando, in qualche modo, la severità stessa – e, quindi, l'efficacia – della misura prevista nello stesso comma.

C'è da chiedersi se queste difformità lessicali rappresentino delle sfumature realmente volute o se, invece, non producano incoerenze sistematiche o anche solo sciatterie stilistiche pure suscettibili di dare luogo, all'atto pratico, a problemi applicativi niente affatto trascurabili.

Si può discutere, poi, in funzione dell'efficacia dei controlli e del correlativo quadro sanzionatorio, sulla difficoltà di assicurare il rispetto della distanza di sicurezza di un metro di cui ai commi 9 e 10 e di porre in essere i relativi accertamenti, ma si tratta solo di un esempio – forse il più eclatante – dell'*assurdità* della situazione e della sua imprevedibilità in termini giuridici<sup>5</sup>.

Una situazione che, tenuto conto del fatto che a tutt'oggi ancora non sono perfettamente conosciute le caratteristiche epidemiologiche fondamentali (durata della pandemia, veicoli di contagio, immunizzazione, recidiva, ecc.), ha messo a dura prova il mestiere del legislatore, che, non a caso, è dovuto correre ai ripari in maniera non certo usuale.

Basti considerare la previsione di deroghe parziali alle misure dettate dall'art. 1 nell'eventualità di un nuovo aggravamento della situazione epidemiologica (commi 1, 3, 4), così come l'esigenza di apprestare un monitoraggio a cura delle regioni a cadenza giornaliera, finalizzato a garantire lo svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali in condizioni di sicurezza, che concorrono, a vari livelli, a confermare l'idea del carattere di assoluta provvisorietà (*rectius*, precarietà) della disciplina in oggetto.

Questi rilievi minimi consentono di ribadire la rilevanza del valore della certezza del diritto in un momento di particolare sofferenza per la collettività, che dalle istituzioni attenderebbe piuttosto risposte e soluzioni ai problemi che la affliggono.

---

<sup>5</sup> Sulle implicazioni normative del concetto di prevedibilità, si veda N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, 2009.

Il richiamo alla certezza non è da ritenersi fine a sé stesso, ma funzionale, in questo frangente più che mai, all'effettività del godimento dei diritti, in una stagione in cui l'accesso alla tutela giurisdizionale – che non rientra in senso stretto nell'oggetto del d.l. n. 33 – si è reso più difficoltoso per il cittadino per evidenti ragioni ostative che le misure adottate non hanno potuto neutralizzare e che non possono essere compiutamente analizzate in questa sede.

In altri termini, soprattutto in una fase in cui la cultura della tutela giurisdizionale (prima ancora che la tutela in quanto tale) può essere oscurata da fattori solo all'apparenza più urgenti, incombe sull'estensore il dovere di produrre testi normativi chiari e facilmente intellegibili.

In caso contrario, alle illustrate emergenze di tipo sanitario ed economico farà presto seguito un'irrimediabile involuzione della civiltà giuridica con il rischio di una società abbandonata al *caos* e alle conflittualità, nella quale i prepotenti saranno inevitabilmente destinati a prevalere su quanti osservano le regole imposte dallo stare insieme.

**4.** In conclusione, all'esito della richiamata catena normativa, di cui il decreto in esame costituisce ad oggi il momento culminante, pur non ritenendo che vi sia stata nell'occasione una vera e propria minaccia alle istituzioni democratiche, si può osservare che il percorso prescelto avrebbe richiesto l'assunzione di un metodo maggiormente rispettoso delle riserve di legge, anche al fine di non dare vita a pericolosi precedenti costituzionali.

Ne va – questo sì – dell'integrità dell'ordinamento e della sua futura tenuta, ovvero di quella vocazione all'autoconservazione sulla quale esso si fonda in termini logici oltre che giuridici.