

## LE MISURE ADOTTATE PER FAR FRONTE ALLA PANDEMIA COVID-19 IN ITALIA\*

Roberto Romboli\*\*

### Sommario

- 1 Principali misure adottate dalle autorità pubbliche
- 2 Base giuridica delle misure adottate
- 3 La gestione delle misure e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo
- 4 Il dibattito sulla incidenza della pandemia sui diritti fondamentali
- 5 Archivi online per il reperimento degli atti normativi adottati durante l'emergenza

---

\* Testo ricevuto il 15.09.2020.

\*\* Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Pisa.

**Citazione consigliata:** Romboli, Roberto. (2020). Le misure adottate per far fronte alla pandemia COVID-19 in Italia. *Revista Catalana de Dret Públic*, (numero speciale), 289-299. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3563>.

## 1 Principali misure adottate dalle autorità pubbliche

In Italia il 31 gennaio 2020 il consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 7.1, lett. c), d.leg. 1/2018, fino al 31 luglio, poi prorogato al 15 ottobre 2020 e poi al 31 gennaio 2021.

Mentre la dichiarazione dello stato di emergenza, secondo quanto prescritto dal codice di protezione civile è stata adottata sulla base di una delibera del consiglio dei ministri, la sua proroga, in considerazione delle proteste avanzate dalle forze politiche di opposizione e dell'accusa di voler accentrare i poteri in capo al governo, è stata invece approvata con decreto legge in modo da permettere la discussione parlamentare in sede di conversione dello stesso.

La normativa emergenziale si è articolata in una pluralità di atti normativi primari: decreti legge, poi convertiti in legge e secondari: decreti del presidente del consiglio dei ministri (da adesso dpcm), ordinanze ministeriali e della protezione civile; ordinanze delle regioni e dei sindaci di comuni.

Essa si è sviluppata attraverso due distinte "catene" o "filieri", ordinate in maniera differente, seppure collegata, e con limiti diversi per l'autorità competente a pronunciare l'atto finale della catena.

La prima linea è quella che, partendo ovviamente dalla Costituzione, trova l'atto normativo primario nel d. lgt. 1/2018, attuato attraverso la ricordata delibera di dichiarazione dello stato di emergenza. In questo caso, per l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza, è previsto che si provveda attraverso ordinanze emanate dal Capo del dipartimento della protezione civile, in deroga ad ogni disposizione di legge e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

La seconda linea è quella che, sempre sulla base della Costituzione, vede l'atto normativo primario nel decreto legge, ai sensi dell'art. 77 Cost., il quale stabilisce che le misure di contenimento e gestione per evitare la diffusione del Covid 19, sono adottate "con uno o più decreti del presidente del consiglio dei ministri" ed eseguite dal prefetto avvalendosi delle forze di polizia e, ove occorra, delle forze armate.

E' sulla base di questa seconda linea, che prescinde del tutto dalla prima, che è stata approvata la maggior parte della normativa emergenziale e senza dubbio quella che ha suscitato le maggiori discussioni nell'ambito della dottrina costituzionalista. Mi riferisco alla approvazione di una serie di decreti legge e dei conseguenti dpcm.

Attraverso i decreti legge (essenzialmente tre) vengono indicate, dapprima in maniera esemplificativa poi invece tassativa, le misure che possono essere prese per evitare la diffusione del contagio attraverso lo strumento del dpcm, tra le quali ad esempio il divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata o di accesso agli stessi; la sospensione di manifestazioni in luogo pubblico, dei servizi educativi per l'infanzia e per le scuole di ogni ordine e grado, dei servizi di apertura di musei, dei viaggi di istruzione, delle procedure di assunzione di personale; la previsione di quarantena per persone a rischio o risultate positive; la chiusura delle attività commerciali, escluse quelle di prima necessità e degli uffici pubblici; la sospensione delle attività lavorative per le imprese e gli enti pubblici, salvo eccezioni.

Per gli spostamenti in particolare è stato fatto divieto a tutte le persone fisiche di spostarsi o trasferirsi, obbligandole a rimanere in casa ("tutti a casa"), salvo che a) per comprovate esigenze lavorative, b) per assoluta urgenza; c) in situazioni di necessità; d) per motivi di salute. Ogni persona che intendeva uscire di casa è stata quindi invitata, pena sanzione amministrativa, a munirsi di un documento dove, insieme alle generalità si doveva dichiarare di non essere sottoposto a misure di quarantena, di essere a conoscenza della normativa in materia, di seguire un determinato percorso (da via ... a via...) e di indicare quale dei quattro motivi sopra ricordati ricorreva nella specie.

Il mancato rispetto delle misure di contenimento in un primo momento è stato sanzionato penalmente (ai sensi dell'art. 650 cod. pen.: "chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda, fino a lire quattrocentomila").

Successivamente il carattere penale dell'infrazione è stato limitato al caso della violazione dell'obbligo di quarantena, mentre negli altri casi l'inosservanza è stata punita come sanzione amministrativa.

Circa l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, l'aspetto che maggiormente ha richiamato l'attenzione della dottrina costituzionalistica è stato quello della anomalia di un decreto legge che contiene una sorta di delega ad altro strumento normativo (il dpcm) allo scopo di dar esecuzione a quanto stabilito dal primo. Ciò in apparente contrasto con il carattere di immediatezza che dovrebbe caratterizzare la decretazione d'urgenza.

Comunque, dal momento che i tre decreti della serie fissano i principi, ed in parte le regole, circa l'applicazione di misure limitative di diritti fondamentali, il problema principale che si pone è all'evidenza quello del rispetto del principio di legalità e delle riserve di legge (di regola relative), previste dalla Costituzione a garanzia dei diritti fondamentali che vengono a subire una limitazione.

Certamente la riserva di legge può essere intesa non nel senso di legge formale e pertanto il decreto legge può ritenersi senz'altro tale da far ritenere rispettato il dettato costituzionale, mentre per l'altra "filiera" la fonte primaria è da indicarsi, come detto, nel d. leg. 1/2018.

Mentre pare pacifico che il dpcm non possa disporre in difformità a quanto stabilito nel decreto legge, il principio di legalità richiede che, pur residuando certamente un margine di discrezionalità nella scelta di certe misure, siano esattamente stabiliti i limiti e le condizioni.

Sotto questo aspetto è stata denunciata l'eccessiva genericità del contenuto dei decreti legge, tanto da essere definiti una sorta di "delega in bianco" al presidente del consiglio dei ministri, particolarmente grave in quanto le misure adottate vanno ad incidere sui diritti fondamentali dei cittadini.

Molte le critiche che si sono levate nella dottrina con riguardo all'utilizzo dello strumento del dpcm, ritenuto non adeguatamente delimitato e quindi poco controllabile, in violazione del principio della separazione dei poteri. Uno stato di emergenza decretato con delibera del consiglio dei ministri, un decreto legge approvato dallo stesso organo di vertice dell'esecutivo ed attuato attraverso decreti del presidente del consiglio dei ministri ed eseguiti da parte dei prefetti.

In ogni caso credo non possa essere condivisa l'affermazione secondo cui la prassi seguita si pone in contrasto con la Costituzione e che gli atti adottati debbono ritenersi legittimi, in virtù di una supposta autoassunzione di potere *extra ordinem* il quale si legittimerebbe per via di necessità, rappresentata ovviamente dalla pandemia, in assenza della quale gli atti con cui il governo pone in essere una limitazione dei diritti fondamentali dovrebbero essere qualificati come atti eversivi della legalità costituzionale.

Indubbio, ma forse anche entro certi limiti necessario, l'accentramento di poteri in capo al potere esecutivo, rispetto alla posizione assolutamente defilata e quasi silente del parlamento, la quale si è verificata anche per le difficoltà, nella situazione emergenziale, di potersi riunire e quindi di funzionare regolarmente.

Tre soprattutto i problemi che si sono posti, ossia a) la necessità di evitare assembramenti, dato il numero dei componenti le assemblee; b) come qualificare, ai fini del numero legale, i parlamentari in quarantena, obbligati quindi a non muoversi dalla loro abitazione; c) lo spostamento dei parlamentari dalle loro sedi per raggiungere la sede parlamentare, stante i divieti di circolazione e la mancata previsione nei decreti governativi di una eccezione per coloro che svolgono la funzione di parlamentare.

Il problema è stato quello di bilanciare la salute dei parlamentare e quella collettiva con la necessità che l'organo centrale della nostra forma di governo possa in qualche maniera funzionare, confrontarsi e decidere.

Una misura sulla quale maggiore è stato il dibattito in dottrina è quella con cui i gruppi parlamentari hanno deciso una riduzione della presenza dei parlamentari in aula in misura proporzionale ai gruppi stessi, tale quindi da non alterare i rapporti di forza. La limitazione decisa è stata del 55% dei componenti, riducendo così i deputati da 630 a 350 ed i senatori da 350 a 161.

L'accordo, definito come un "contingentamento dei parlamentari", è stato fondato all'evidenza sul patto tra i gruppi parlamentari, valido fintanto che sia volontariamente rispettato, non potendo essere imposto ai singoli parlamentari, ognuno dei quali per Costituzione rappresenta la nazione senza vincolo di mandato imperativo.

Nessuna modifica normativa è stata approvata, ma molte sono state le proposte avanzate, fra le quali l'ipotesi ampiamente più discussa è stata quella di consentire ai parlamentari di svolgere le loro funzioni a distanza, utilizzando gli strumenti telematici. In questo caso non in senso antiparlamentare, come accaduto per alcune proposte avanzate in particolare dal movimento 5Stelle, ma per consentire al parlamento di continuare a funzionare anche in una situazione emergenziale quale quella determinata dalla diffusione del Covid-19.

Al proposito la proposta ha avuto una diversa accoglienza e valutazione a seconda che la stessa facesse riferimento ai lavori che si svolgono nelle commissioni parlamentari oppure in aula o che le attività da poter realizzare da remoto riguardassero solo il voto oppure anche la discussione parlamentare.

## 2 Base giuridica delle misure adottate

La Costituzione italiana non contiene, a differenza di altre esperienze a noi vicine, una disciplina espressa dello stato di emergenza o di eccezione e questa non fu una dimenticanza, dal momento che l'argomento fu espressamente affrontato in Assemblea costituente e scartato, ad evitare che potesse ripetersi quanto accaduto con la Costituzione di Weimar, il cui art. 48 favorì la svolta autoritaria. Tale disposizione riconosceva al presidente del Reich il potere di prendere "le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante" e sospendere l'efficacia dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione.

Questo non significa che la Costituzione italiana non abbia pensato alla possibilità che venga a crearsi una situazione di emergenza, ma si limita a farvi riferimento attraverso specifiche previsioni o singoli istituti.

In particolare è riconosciuta la possibilità di accertamenti e ispezioni nel proprio domicilio (definito espressamente come "inviolabile") regolati dalla legge "per motivi di sanità e di incolumità pubblica (art. 14.2), di limitare la libertà di circolazione "per motivi di sanità e di sicurezza" (art. 16.1), la libertà di riunione "per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica" (art. 17.3), mentre la libertà di iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da "recare danno alla sicurezza" (art. 41.2).

Uno strumento espressamente previsto per le emergenze è poi il decreto legge che il governo può, "in casi straordinari di necessità ed urgenza", approvare in luogo della legge parlamentare e senza alcun limite di materia. Il decreto, del quale il governo si assume la responsabilità politica, deve essere convertito in legge dal parlamento nel termine perentorio di sessanta giorni, altrimenti esso decade con effetti retroattivi (art. 77.2 e 3).

Una diversa situazione straordinaria che viene presa in considerazione dalla Costituzione è quella dello stato di guerra. Si stabilisce infatti che "le camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari" (art. 78). Anche in questo caso, del tutto eccezionale ("l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa agli altri popoli", art. 11), i poteri riconosciuti al governo sono quindi solo quelli "necessari" e non "pieni ed assoluti".

Nella legislazione ordinaria da ricordare, per la incidenza sulla normativa emergenziale, la disciplina delle attività di protezione civile (d. leg. 2 gennaio 2018, n. 1, c.d. codice di protezione civile).

Per quanto di interesse, essa distingue tre tipi di eventi emergenziali, a seconda che a) siano fronteggiabili mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) comportino l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni ed il ricorso a mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo; c) riguardino emergenze di livello nazionale che debbano essere affrontati con immediatezza e con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (art. 7).

Nel caso *sub c)*, il consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza di rilievo nazionale, di durata non superiore ai dodici mesi prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi, fissandone la durata, determinando l'estensione territoriale ed autorizzando le ordinanze di protezione civile (art. 24). Queste ultime sono adottate "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.

Ove esse rechino deroghe delle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate".

### 3 La gestione delle misure e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo

Uno degli aspetti assai dibattuto è stato, come ampiamente prevedibile, quello dei rapporti tra lo Stato e le regioni, essendo la materia della salute di competenza concorrente ed essendo i relativi confini tutt'altro che chiari e definiti.

Le due materie che più direttamente sono entrate in gioco nella situazione emergenziale da Covid-19 sono quelle di "tutela della salute" e della "protezione civile", entrambe collocate nel catalogo delle materie di competenza concorrente, per le quali spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo per la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato. In stretta connessione la previsione che riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117.2, lett. m), Cost.). Il riparto di competenze risulta pertanto ispirato alla logica della leale collaborazione, senza perimetri rigidi ed invalicabili, con l'organizzazione del servizio sanitario riconosciuto alle regioni, nel rispetto dei livelli essenziali.

Per completare il quadro della cornice costituzionale con riguardo ai problemi venuti in considerazione in questi mesi, da ricordare l'art. 120.2 Cost. che prevede la possibilità del governo centrale di sostituirsi ad organi regionali o comunali nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero per garantire l'unità giuridica ed economica o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

Nella normativa emergenziale è stato dapprima stabilito che i dpcm dovevano essere approvati, "sentiti" i presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui le misure riguardassero una sola regione o specifiche regioni oppure il presidente della conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardassero l'intero territorio nazionale.

"Nelle more dell'adozione dei dpcm", era poi previsto che "in casi di estrema necessità ed urgenza" le misure ivi indicate, nonché ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, potevano essere prese dalla regione o dal sindaco.

Anche allo scopo di far fronte alle molte e disomogenee ordinanze pronunciate a livello locale, successivamente la disciplina è stata modificata e meglio precisata.

Le regioni, sulla base dei presupposti di cui sopra, non solamente debbono essere "sentite", ma possono anche "proporre" l'adozione di dpcm e per il potere di ordinanza "nelle more...", la posizione delle regioni rispetto a quella dei sindaci viene diversificata.

Le prime possono emanare ordinanze subordinatamente alle seguenti condizioni: a) in presenza di specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio; b) per misure ulteriormente restrittive; c) nell'ambito di materie di loro competenza; d) senza incidere su attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Per i sindaci invece è fatto divieto, pena inefficacia, di adottare ordinanze dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali.

Nonostante che i rapporti fra Stato e regioni debbano, secondo i principi costituzionali e la giurisprudenza costituzionale, essere ispirati, come detto, alla "leale collaborazione", questo non sempre si è verificato.

Spesso è accaduto che, attraverso le ordinanze regionali e sindacali, si sia realizzata una vera e propria contrapposizione con lo Stato, dovuta a ragioni politiche ed alla ricerca di visibilità da parte dei sindaci o dei presidenti delle giunte regionali.

Ricordo, quale esempio, solo alcuni di questi casi che più hanno fatto discutere e sui quali è spesso intervenuta anche la dottrina.

Quello più noto credo si possa ritenere il caso che ha avuto ad oggetto l'ordinanza con cui il sindaco di Messina poneva a carico di chi intendesse fare ingresso in Sicilia l'obbligo di registrazione *online* 48 ore prima e di attendere quindi il rilascio da parte del comune del nulla osta allo spostamento, nonchè l'obbligo di registrazione per chiunque intendesse uscire dalla regione.

In proposito è stata attivata la procedura per l'annullamento di atto illegittimo che prevede la proposta del ministro dell'interno, il parere del Consiglio di Stato e la delibera del consiglio dei ministri.

Il Consiglio di Stato (7 aprile 2020, n. 260) ha ritenuto sussistenti gli elementi per procedere all'annullamento, rilevando una molteplicità di vizi, quali l'incompetenza territoriale, la previsione di prestazioni non previste dalla legge (art. 23 Cost.), la limitazione della libertà di circolazione, della privacy, della competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica. Il Consiglio di Stato ha puntualizzato come, in presenza di emergenze a carattere nazionale, pur nel rispetto delle autonomie territoriali, "vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza".

La dottrina si è espressa per la chiara illegittimità del provvedimento.

Un'altra ordinanza, stavolta di un presidente di giunta regionale, che ha fatto discutere è stata quella della regione Calabria che ha consentito, nonostante il divieto valido per l'intero territorio nazionale, la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio di tavoli all'aperto. Il provvedimento è stato impugnato davanti al giudice amministrativo che ha annullato l'ordinanza, affermando che spetta al presidente del consiglio individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus, mentre alle regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dal d.l. 19/2020 che certamente non ricorrevano nel caso di specie (Tar Calabria 9 maggio 2020, n. 841).

In altro caso invece una ordinanza della regione Marche aveva provveduto ad introdurre misure restrittive sul proprio territorio senza che vi fossero ancora le ragioni sanitarie per farlo, quindi in funzione meramente preventiva, non risultando al momento neppure un caso di contagio. In ragione di ciò l'ordinanza che sospendeva in tutto il territorio regionale le manifestazioni pubbliche di qualsiasi natura e l'attività scolastica di ogni ordine e grado è stata impugnata dal prefetto e sospesa dal Tar Marche.

Tra le regioni "più attive" deve essere certamente inserita la Campania, il cui presidente della giunta ha infatti adottato o paventato di adottare tutta una serie di provvedimenti restrittivi, fra cui la chiusura di ogni palestra, pubblica o privata, la quarantena per tutti coloro che provenivano dalle c.d. "zone rosse", il divieto di attività motoria all'aperto, il divieto di ingresso nella regione da parte dei non residenti.

Quest'ultimo provvedimento è stato paventato pure dalle regioni Lazio, Puglia e Valle d'Aosta.

Anche le modalità con le quali rilevare i possibili contagiati e con cui eseguire i tamponi hanno diviso le regioni, che hanno seguito modalità differenti.

#### **4 Il dibattito sulla incidenza della pandemia sui diritti fondamentali**

Evidente la incidenza sui diritti, sia quelli di prima generazione sia quelli della generazioni successive. Allo scopo posso ricordare quelli dei quali maggiormente si è discusso.

Innanzitutto ovviamente il diritto alla salute, il quale è l'unico diritto espressamente qualificato come "fondamentale" dalla Costituzione ("la repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"). Da ciò alcuni hanno ricavato la conseguenza che esso sia collocato sul gradino più alto, tanto che risulti quindi legittima la compressione di tutti gli altri diritti, essendo compito dello Stato preservare la salute e la vita dei cittadini.

La posizione del tutto prevalente, e che personalmente condivido, è invece a favore della necessità di bilanciare tale diritto con gli altri diritti costituzionali, ad evitare, come ha detto la Corte costituzionale, che un diritto diventi “tiranno” sugli altri diritti pure tutelati dalla Costituzione.

Un aspetto che purtroppo si è drammaticamente posto è stato quello di dover scegliere chi curare, dal momento che le strutture non erano nelle condizioni di poterlo fare per tutti, nella consapevolezza che una simile scelta andava a determinare la morte di qualcuno.

Due ulteriori aspetti particolari sono emersi con riferimento al diritto alla salute: la situazione dei malati non da Covid-19, i quali si sono visti impossibilitati a fruire dei normali servizi sanitari, a dover rinviare *sine die* interventi chirurgici da tempo programmati, ponendo in questo caso la necessità di un bilanciamento tra malati affetti da Covid ed altri malati, pure essi bisognosi di cure. L'altro aspetto riguarda invece i disabili, i quali in certi casi si sono visti interrompere i normali servizi sanitari e, se affetti da Covid-19, sono stati postergati alle persone, affette dallo stesso virus, ma prive di complicazioni ulteriori, alle quali è stata data priorità, stante la situazione di superaffollamento degli ospedali.

La libertà di circolazione è garantita dall'art. 16 Cost., che stabilisce una riserva relativa di legge e prevede anche le condizioni in base alle quali può essere limitata, tra le quali i motivi di sanità e il carattere generale della normativa. Non molti problemi ha quindi suscitato la normativa primaria emergenziale, se non per i suoi rapporti, che già abbiamo detto, con la normativa secondaria (i dpcm) di attuazione.

Altra libertà sulla quale si è svolta una ampia discussione è stata la libertà religiosa e di culto rispetto alla quale la normativa emergenziale ha disposto la sospensione delle cerimonie religiose, degli eventi a carattere religioso in luoghi pubblici e privati, l'apertura degli edifici di culto, purchè fossero evitati assembramenti e garantito il distanziamento tra le persone.

Sul piano procedurale è stata lamentata una gestione esclusivamente governativa senza alcun coinvolgimento delle autorità religiose. Così a seguito della decisione unilaterale di consentire le celebrazioni funebri limitando la presenza ad un numero massimo di 15 persone, vi è stata una forte protesta da parte della Conferenza episcopale, che ha portato ad un mutamento di strategia. In data 7 maggio 2020 è stato infatti approvato un Protocollo che indica nel dettaglio le regole per l'accesso ai luoghi di culto, rimettendo la possibilità di conformare la partecipazione dei fedeli alla effettiva capacità di accoglienza di ciascun edificio.

Anche il diritto all'istruzione rientra tra quelli che sono stati coinvolti dalla normativa emergenziale anti Covid-19 con particolare riguardo alla decisione di chiudere le scuole di ogni ordine e grado e le Università, sostituendo le attività in presenza con lezioni da remoto *online*.

Il principale problema emerso è stato quello relativo all'utilizzo ed all'accesso allo strumento informatico, dal momento che non tutti i docenti possono ritenersi educati ad una didattica a distanza e soprattutto non tutti gli studenti hanno a disposizione lo strumento, specie in famiglie con più figli e semmai con uno o due genitori impegnati con le modalità di lavoro “agile”.

A proposito del diritto di difesa vorrei limitarmi solo a ricordare una vicenda particolare, strettamente collegata con l'emergenza in corso.

La Fondazione Luigi Einaudi aveva chiesto alla presidenza del consiglio dei ministri di poter avere accesso ai verbali relativi ai pareri resi dal Comitato tecnico scientifico sulla cui base erano poi stati approvati i dpcm. La presidenza ha negato l'accesso in quanto trattavasi di “atti della pubblica amministrazione diretti alla emanazione di atti normativi generali e contro tale decisione la Fondazione ha fatto ricorso al giudice amministrativo, rilevando come la mancata conoscenza dei pareri avrebbe inciso sulla garanzia del diritto di difesa e sulla possibilità di un controllo politico-democratico.

Il Tar Lazio ha accolto il ricorso, rilevando come alla richiesta di accesso fossero state opposte solo ragioni di carattere formale e non sostanziale, non sulla base cioè di motivi oggettivi di segretezza o di riservatezza a tutela di prevalenti interessi pubblici.

La presidenza ha presentato appello al Consiglio di Stato, il quale ha sospeso la decisione del Tar, ponendo in rilievo le particolarità del caso: verbali come presupposto di misure volte a limitare diritti fondamentali; pareri riferiti a periodi e condizioni ormai superati; l'accesso "civico" non consentito per atti atipici.

La Presidenza ha poi deciso di rivedere la propria posizione, di aderire alle richieste della Fondazione e di desecretare in data 5 agosto 2020 i verbali del Comitato tecnico scientifico.

Un ampio dibattito, tuttora in corso, ha suscitato la decisione di realizzare, allo scopo di ridurre gli effetti della diffusione del virus e come già sperimentato in Corea del sud, una apposita app (App. Immuni) per il monitoraggio del contagio; allo scopo il ministro per l'innovazione tecnologica ha nominato un gruppo di 74 esperti.

La vicenda ha fatto discutere in ordine alla possibile lesione (o alla previsione di meccanismi atti ad evitarla) del diritto alla riservatezza.

Anche i diritti politici sono stati coinvolti dalla normativa emergenziale e, oltre ai già ricordati diritti di riunione o di manifestazioni pubbliche, ha riguardato pure il più classico dei diritti politici, ossia il diritto di voto.

La vicenda riguarda in particolare l'avvenuto rinvio delle votazioni per il referendum costituzionale oppositivo avente ad oggetto la proposta di revisione costituzionale approvata dal parlamento e relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, nonché delle votazioni per le elezioni amministrative per il rinnovo dei consigli di alcune regioni e comuni.

Per il referendum dapprima il governo ha revocato il decreto di indizione della votazione, poi ha allungato il termine per l'indizione stessa (art. 81 d. l. 18/2020), mentre per le elezioni amministrative il d.l. 26/2020 ha rinviato le votazioni fissate a primavera.

Un acceso dibattito ha suscitato la decisione di fissare una unica data (*election day*) per entrambe le votazioni. Il d.p.r. 17 luglio 2020, sulla base di quanto previsto dal d.l. 26/2020, ha infatti stabilito che le elezioni si svolgessero in due giorni (20 e 21 settembre 2020) e di far coincidere le date del referendum con quelle delle elezioni amministrative "in considerazione di esigenze di contenimento della spesa anche connesse alle misure precauzionali individuate per la tutela della salute degli elettori e dei componenti di seggio".

Anche sulla base di alcune di queste argomentazioni, il comitato promotore del referendum sul taglio dei parlamentari ha sollevato un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale in ordine alla decisione dell'*election day* per la diversa natura delle elezioni politiche rispetto a quelle referendarie. La Corte costituzionale in questi giorni (ord. 13 agosto 2020, n. 195) ha risolto il conflitto con una decisione processuale di inammissibilità, ritenendo che il comitato promotore, nel sollevare il conflitto, avrebbe agito fuori dalle funzioni ad esso spettanti. In realtà la Corte non ha mancato di svolgere alcuni rilievi sul merito, rilevando ad esempio che la scelta della data delle elezioni rientra nel potere discrezionale ed insindacabile del governo, che dall'accorpamento non deriva alcun pregiudizio per la votazione referendaria e che la eventuale incidenza sulla affluenza alle urne sarebbe di per sé irrilevante, dal momento che per il referendum costituzionale, a differenza di quello abrogativo, non è previsto un *quorum* di validità.

La incidenza della pandemia sulle istituzioni e sui diritti delle persone non può non dipendere dalla situazione di partenza, ossia dal riconoscimento e dal grado di tutela dei diritti.

Per restare in tema, è risultato di palmare evidenza come le conseguenze del virus siano state diverse a seconda che abbiano colpito persone perfettamente sane oppure affette da altre malattie, anche gravi. Lo stesso credo possa valere anche per la incidenza della pandemia sui diritti fondamentali previsti dalla Costituzione.

E' per questo che la emergenza da Covid-19 in alcuni casi non ha fatto altro che portare a maggiore evidenza aspetti e problemi presenti, già noti e non risolti, come nel caso della situazione della donna nella società, degli stranieri e dei detenuti.

Per quanto riguarda la prima, correttamente è stato sottolineato come la crisi in atto sia destinata a pesare moltissimo sulla condizione della donna, a seguito della chiusura delle scuole, della necessità di seguire i figli e la famiglia, di svolgere a casa il "lavoro agile". Sono poi poste in rilievo anche le conseguenze negative per gli atti di violenza domestica, aumentati in questi giorni o derivanti dalla chiusura o ingolfamento delle



strutture sanitarie che rendono assai più difficoltosa la possibilità di interruzione volontaria della gravidanza nelle strutture pubbliche.

Un problema, quello della non sufficiente attenzione alla condizione femminile, che certamente non aveva bisogno della emergenza da Covid-19 per essere conosciuto e che però ha avuto modo di essere platealmente dimostrato dalla assenza femminile tra il personale tecnico facente parte delle varie commissioni ministeriali. La cosa è risultata di tal evidenza che, al fine di garantire una rappresentanza di genere, il presidente del consiglio ha integrato (12 maggio 2020) il comitato di esperti diretto da Vittorio Colao con 5 donne ed allo stesso modo il Capo della protezione civile ha integrato il Comitato tecnico-scientifico con 6 donne.

Valutazioni analoghe possono farsi anche per la incidenza delle misure tendenti a limitare la diffusione del virus sulla condizione dei detenuti, aggravata enormemente dal problema mai risolto del sovraffollamento carcerario oppure sulla condizione degli stranieri per i quali la pandemia ha fatto emergere o reso più evidenti problemi da tempo irrisolti, come quello della regolarizzazione dei lavoratori migranti.

## 5 Archivi online per il reperimento degli atti normativi adottati durante l'emergenza

Per la consultazione degli atti normativi adottati dal Governo (Decreti-legge e D.P.C.M.) si rinvia a:

<http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>.

Per la consultazione delle norme, Circolari e Ordinanze adottate dal Ministero della Salute:

<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioNormativaNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&iPageNo=1>.

Per la consultazione delle Ordinanze di Protezione civile:

<http://www.protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus>.

Per la consultazione delle Ordinanze del Commissario Straordinario per l'emergenza Covid-19:

<http://www.governo.it/node/14421>.

Per i provvedimenti adottati a livello regionale:

- *Abruzzo*:

<https://www.regione.abruzzo.it/content/ordinanze-circolari-comunicazioni>.

- *Basilicata*:

<https://www.asmbasilicata.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=46072&idArea=56566&idCat=56640&ID=56640&TipoElemento=categoria>.

- *Provincia Autonoma di Bolzano*:

<http://www.provincia.bz.it/sicurezza-protezione-civile/protezione-civile/coronavirus-downloads-documenti-da-scaricare.asp>.

- *Calabria:*

<https://www.regione.calabria.it/website/organizzazione/dipartimento2/subsite/provvedimenti/ordinanze>.

- *Campania:*

<http://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/coronavirus-kyxz/ordinanze-del-presidente-della-regione-campania?page=1>.

- *Emilia-Romagna:*

<https://www.regione.emilia-romagna.it/coronavirus/norme>.

- *Friuli Venezia-Giulia:*

<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/salute-sociale/COVID19/argomento.html>.

- *Lazio:*

<http://www.regione.lazio.it/rl/coronavirus/ordinanze>.

- *Liguria:*

<https://www.regione.liguria.it/homepage/salute-e-sociale/homepage-coronavirus/coronavirus-ordinanze.html>.

- *Lombardia*

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/cittadini/salute-e-prevenzione/prevenzione-e-benessere/red-coronavirusnuoviaggiornamenti>.

- *Marche:*

<https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Salute/Coronavirus#Ordinanze-e-disposizioni>.

- *Molise:*

<http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17083>.

- *Piemonte:*

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/sanita/coronavirus-piemonte-ordinanze-circolari-disposizioni-attuate>.

- *Puglia:*

<https://www.regione.puglia.it/web/salute-sport-e-buona-vita/coronavirus/documenti-e-disposizioni-regionali>.

- *Sardegna:*

<https://www.regione.sardegna.it/j/v/2573?&s=1&v=9&c=94254&n=10&nd=1>.

- *Sicilia:*

[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Covid19OrdinanzePresidenzadellaRegione](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Covid19OrdinanzePresidenzadellaRegione).

- *Toscana:*

<https://www.regione.toscana.it/-/ordinanze-della-regione-toscana>.

- *Provincia Autonoma di Trento:*

<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Rubrica-Coronavirus/Ordinanze-documenti-e-comunicazioni/Ordinanze-Decreti-e-Linee-guida-dal-22-2-2020-al-28-5-2020>.

- *Umbria:*

<https://www.regione.umbria.it/ordinanze-documenti-e-decreti-coronavirus>.

- *Valle D'Aosta:*

[https://www.regione.vda.it/pressevda/Eventi/decreti\\_ordinanze\\_i.aspx](https://www.regione.vda.it/pressevda/Eventi/decreti_ordinanze_i.aspx).

- *Veneto:*

<https://www.regione.veneto.it/web/protezione-civile/corona-virus>.