

_____**OSSERVATORIO SULLE FONTI**_____

I RIFLESSI DELLA PANDEMIA SUL SISTEMA DELLE FONTI, SULLA
FORMA DI GOVERNO E SULLA FORMA DI STATO *

PAOLO CARETTI**

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in:
<http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'introduzione tenuta al *webinar* "Le fonti normative dell'emergenza", organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze. Direttore della *Rivista*. Contributo non sottoposto a referaggio.

Contatto: paolo.caretti@unifi.it

All'inizio pochi o nessuno aveva in mente che la pandemia in atto avrebbe fatto nascere tanti problemi di diritto costituzionale e invece i suoi riflessi si registrano non solo sul piano sociale ed economico, ma anche sul versante del sistema delle fonti, della forma di governo e di Stato. Lo dimostra la copiosa letteratura che si è sviluppata al riguardo (solo per fare qualche nome, penso agli interventi di Luciani, Silvestri, Clementi, Cassese e Baldassarre) che ha messo in luce posizioni diverse se non opposte sui vari interrogativi che la prassi seguita per contrastare l'epidemia in atto ha posto agli studiosi.

Gli atti del seminario *on-line* che qui si pubblicano arricchiscono questo quadro e offrono utili chiavi di interpretazione di una situazione per molti versi inedita, toccando quattro grandi questioni distinte ma intimamente legate tra loro

La prima questione riguarda ovviamente il rapporto tra *stato di emergenza e sistema delle fonti* che ha posto un primo interrogativo. Ci si è chiesti, infatti, se in circostanze come quelle attuali non sarebbe stato utile avere una disposizione costituzionale che, in analogia a quanto previsto dall'art. 78 Cost., provvedesse a dare una copertura costituzionale a casi di emergenza "interna" del tipo di quello che si è manifestato. Come è noto, altri ordinamenti hanno previsto disposizioni al riguardo (si pensi alla Spagna, alla Francia, alla Germania), mentre nulla dice al riguardo la Costituzione italiana. A questa lacuna (forse voluta dai costituenti) si è cercato di ovviare in passato avanzando tesi diverse: puntando sulla possibilità di un'applicazione analogica di quanto previsto dal richiamato art.78 Cost (Modugno, Nocilla), riconducendo al Parlamento la dichiarazione dello stato di emergenza e il potere di conferire al Governo le misure idonee a fronteggiarlo, da specificare in un'apposita legge ordinaria. Altri ha invece sostenuto l'esigenza di adottare al riguardo un'apposita legge costituzionale ad hoc, ad integrazione del dettato costituzionale, essendo in gioco la tutela dei diritti fondamentali. Non qui il caso di riprendere quella discussione (che in ogni caso riguardava un'emergenza interna dovuta a violazione dell'ordine pubblico), ma forse avere una disposizione costituzionale relativa a casi emergenziali diversi come quelli dovuti ai rischi per la salute pubblica o una legge ordinaria ad hoc come esiste in Francia e in Germania che infatti vi hanno fatto ricorso (si vedano la *loi* n. 2020-290 di modifica del *Code de la santé publique*, in Francia, e la legge per il contrasto delle malattie infettive del 20 luglio 2000, in Germania) avrebbe potuto utilmente evitare un uso delle fonti che si potrebbe definire disinvolto.

Il perno della legislazione sull'emergenza si è risolto in una serie di decreti-legge, contenenti l'abilitazione al Governo per l'adozione di specifiche misure di contrasto all'epidemia attraverso lo strumento del d.p.c.m.: una fonte interamente governativa, priva di ogni tipo di controllo, dalla natura ambigua (atto

amministrativo a contenuto normativo) spesso usato in sostituzione della fonte regolamentare.

Tutto si è giocato su questo rapporto tra decreto-legge e d.p.c.m., all'inizio concepito in modo improprio come una sorta di delega in bianco e successivamente in modo più corretto, attraverso una più puntuale tipizzazione delle misure adottabili. Resta l'interrogativo se la strada intrapresa fosse davvero una strada obbligata o se non sarebbe stato preferibile, tenuto conto dei riflessi che il contenuto dei d.p.c.m. produce sulla tutela dei diritti fondamentali, esaurire nei decreti-legge la previsione delle misure da adottare e rinviarne la disciplina specifica alla fonte regolamentare, fonte, come è noto sottoposta ad una serie di controlli preventivi (Consiglio di Stato e Presidente della Repubblica).

Questa prassi ha posto una seconda questione di carattere generale relativa agli equilibri della forma di governo e, più in particolare in ordine al ruolo del Parlamento: escluso dalla dichiarazione dello stato d'emergenza ed escluso dalla definizione del contenuto dei d.p.c.m. la sua funzione si è limitata all'approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge via via presentati dal Governo alle Camere. Una situazione che oggettivamente vede dunque penalizzato l'organo parlamentare, tanto da convincere il Governo ad impegnarsi a presentare alle Camere il contenuto dei d.p.c.m. prima della loro adozione, al fine di raccoglierne le osservazioni. Una previsione debole e che conferma, anche da questo punto di vista, i dubbi sulla correttezza del ricorso a questo tipo di fonte.

Ancora, la terza questione riguarda i riflessi che il contrasto all'epidemia ha prodotto nei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie. Al riguardo mi pare che due siano le considerazioni da fare. La prima è che in una situazione come quella che è venuta a crearsi è forse inevitabile che si sviluppi una spinta all'accentramento dei poteri decisionali (non foss'altro che per ragioni di tempestività degli interventi e delle misure messe in campo e per la necessaria unitarietà dei medesimi): La seconda è che questa spinta avrebbe dovuto essere bilanciata dalla previsione del rafforzamento degli strumenti di partecipazione a monte delle decisioni governative. Invece, proprio su questo piano, la prassi adottata ha visto l'attivazione di forme di coordinamento deboli, con la conseguenza del nascere di frizioni sfociate in certi casi in un aperto contenzioso nascente dal contrasto tra ordinanze regionali e la disciplina dettata dai d.p.c.m. Si è toccato così con mano, per l'ennesima volta, quanto sia necessario ripensare a fondo il tema dei meccanismi che oggi regolano i raccordi centro-periferia, tema di cui si discute da almeno un trentennio senza che si sia arrivati a soluzioni pienamente soddisfacenti.

Infine, la quarta questione attiene alle limitazioni imposte all'esercizio dei diritti di libertà, pressoché tutti coinvolti dalle misure restrittive adottate dal Governo, ben al di là della sola libertà di circolazione e soggiorno di cui all'art.

16 Cost. Al riguardo, oltre ai dubbi già espressi sul tipo di fonte utilizzata nella prassi, un discorso a parte merita la verifica di quanto le misure stesse rispondano ai criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza rispetto alle finalità perseguite. Criteri che oltre che patrimonio della nostra giurisprudenza costituzionale sono stati fatti propri anche dalla CEDU, là dove agli artt. 15 ss., nel disciplinare lo “stato d’urgenza”, autorizza deroghe alla tutela dei diritti previsti nella Convenzione, ma solo per periodi limitati e “nella stretta misura in cui la situazione lo esiga”. Una verifica che non sempre dà un esito positivo (si pensi ad esempio al divieto di riunione anche in luogo privato).