

BREVI NOTE

La prima considerazione che va fatta sul DL in esame trae spunto da un dato ineliminabile che è sotto gli occhi di tutti e che connota tutte le vicende determinate dall'emergenza sanitaria: questo dato è rappresentato dalla **confusione** che ha caratterizzato e ancora caratterizza questo momento storico, in massima parte determinata e giustificata dalla novità dell'infausto fenomeno ma in parte anche accentuata da precise responsabilità umane.

Per quanto riguarda l'esame del provvedimento, c'è da coglierne certamente l'opportunità e la complessiva validità tecnico-giuridica ma anche la sua **tardività**:

un provvedimento essenziale e sistematico come il presente avrebbe dovuto e potuto prendere la luce immediatamente dopo la *dichiarazione di emergenza del Cdm del 31 gennaio* scorso, seguita a quella dell'Oms; avremmo potuto evitarci tutte le tensioni politico-parlamentari che hanno tratto spunto dall'inadeguatezza degli strumenti normativi che in questi quattro mesi si sono succeduti, innumerevoli e difficilmente armonizzabili.

QUATTRO SONO I PROFILI CHE RAPIDAMENTE ESAMINERÒ:

1) I DIRITTI COSTITUZIONALI

I suddetti provvedimenti hanno inciso, e non marginalmente, su *diritti costituzionalmente riconosciuti e protetti il cui contenuto può essere affievolito solo da disposizioni di fonte legislativa di rango statale*. Quindi, in un simile contesto, riesce difficile non riconoscere la piena legittimità costituzionale ai provvedimenti emanati, **purchè** supportati da precise norme di legge che li abbiano legittimati anche se ablativi di diritti costituzionali, dando per indefettibile presupposto la presenza dello stato di emergenza e la sua estrema gravità.

Credo che la Commissione, proprio approfittando di questa occasione, potrebbe rendere **questo DL una vera e propria legge di sistema** ovvero, facendo tesoro dell'esame parlamentare in corso, predisporre subito un intervento sistematico sul nostro ordinamento ad es. **integrando** le leggi esistenti (ad es. il Codice di protezione civile - decreto legislativo n. 1 del 2018, il TU di igiene e di sanità pubblica e di polizia veterinaria - legge n. 833 del 1978 e il TU di ps) o **approvando una legge specifica**.

2) LE COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE

Gli interventi governativi non solo hanno interessato diritti individuali protetti dalla Costituzione ma hanno anche riguardato materie di competenza, “prima facie”, dei livelli regionali, tra tutte la “tutela della salute”, materia espressamente inserita nel terzo comma dell’art.117 Cost. tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni; senza voler entrare in un esame di questioni costituzionali delle quali hanno dibattuto eminenti costituzionalisti, è sicuramente dominante e convincente l’opinione di chi, in caso di rischio epidemiologico, ritiene la piena competenza statale che comunque dovrà tener conto sia del fatto che l’organizzazione sanitaria e amministrativa è demandata alle Regioni sia della possibile varietà di situazioni territoriali che una pandemia può presentare dal momento della sua nascita sino a quello della sua estinzione.

Se l’organizzazione della sanità è regionale, la regia e le direttive sostanziali non possono che essere statali; quindi occorre coordinare i due livelli operativi, attraverso tutti i canali esistenti, senza dimenticare le autonomie locali che pure ne sono coinvolte quanto meno per l’attuazione a livello amministrativo.

In un tale contesto non si comprende perchè alle **Regioni a statuto speciale** il DL riservi un trattamento speciale rispetto a tutte le altre regioni; se l’emergenza riguarda anche il loro territorio, ed una pandemia non può non riguardarlo, non ha senso come dispone l’art.3, comma 2 del DL, prevedere che il decreto valga solo per le disposizioni compatibili con i rispettivi statuti e norme di attuazione, essendo pacifico, per quanto detto, che l’autorità statale sia sempre sovraordinata a quelle locali, comunque denominate.

Mentre appare del tutto coerente con tali presupposti che le regioni, a seguito del monitoraggio che sono chiamate a svolgere sull’andamento della situazione epidemiologica, nelle more dell’adozione di Dpcm e previa informazione del Ministero della Salute, possano introdurre **misure derogatorie “ampliative” o “restrittive”** (art.2, comma 16).

La norma va segnalata non solo perchè disciplina il procedimento di intervento delle regioni con propri decreti: monitoraggio, ritardo di adozione del Dpcm, avviso al Ministro della Sanità, ma perchè, per la prima volta, legittima anche ordinanze regionali ampliative, cioè di riduzione o eliminazione dei vincoli già posti.

3) LA CONOSCENZA LEGALE E DI FATTO

Si pone a seguire il tema della **conoscibilità legale** di tutta la congerie di provvedimenti emanati per contrastare la pandemia, di diverso livello, diversamente conoscibili dagli interessati, con la complicazione della **loro diretta applicabilità** non solo ad organismi stabili nel territorio, come ad es. le aziende, ma a **tutti i soggetti che stazionino sul territorio anche in via del tutto provvisoria**. Occorre che vengano verificati ed eventualmente modernizzati i modelli di pubblicità legale, utilizzando tutte le forme

possibili, sia di nuova generazione che tradizionali (affissioni, cartellonistica, inserzioni su giornali etc.).

4) LE SANZIONI

L'ultimo aspetto, collegato anche alla problematica della conoscibilità degli atti messi in campo, è quello delle **sanzioni** che vanno verificate nella loro idoneità e congruità e necessariamente adeguate alle nuove situazioni.

Merita qui introdurre una problematica che non riguarda direttamente il DL in esame ma più in generale la congerie di sanzioni che possono derivare dai tanti provvedimenti adottati ed in particolare quelle che discendono dalla normativa in materia di Autodichiarazioni (artt.46 e 47 del DPR 445/2000), la cui modulistica ha rappresentato uno dei tormentoni della stagione Covid, un tormentone per i lavoratori, le casalinghe, i giovani, i cittadini in generale.

E' oggi chiaro che il Mininterno, contestualmente con il Dpcm dell'8 marzo, quello che ha introdotto, senza autorizzazione legislativa, il lockdown generalizzato, di fronte al problema di verificare le dichiarazioni rese dai cittadini alle autorità di PS circa la legittimità di una eventuale violazione del blocco, ha ritenuto, con una circolare in pari data indirizzata ai prefetti, di invitare le autorità di ps ad utilizzare le dichiarazioni rese dagli stessi cittadini a norma del DPR 445/2000, artt.46 e 47, non ignorando che simili dichiarazioni, ove non veritiere, avrebbero comportato sanzioni penali che, con assoluta incoerenza il DL successivo escludeva per la violazione del lockdown.

Si sono posti da subito seri problemi circa l'ammissibilità di una simile procedura:

- Obbligatorietà della dichiarazione in mancanza di un preciso obbligo non previsto né dalla legge né da alcun Dpcm;
- Applicabilità della dichiarazione anche alle prescrizioni presenti nelle Ordinanze regionali e in quelle sindacali;
- Funzione di pubblica sicurezza per fattispecie non contemplate dal DPR n.445;
- Contenuto estraneo in gran parte a quanto previsto dagli artt.46 e 47 DPR n.445;
- Contenuto relativo a presunte conoscenze di complessi normativi, molto articolati e spesso ignoti anche agli addetti ai lavori;
- Contenuto relativo a conoscenza non di fatti già esistenti bensì a "volontà, intenzioni, aspettative, obiettivi" riscontrabili solo "ex post", per non parlare dell'eventualità di intenzioni non seguite dai fatti per ragioni del tutto fortuite;
- Contenuto di conoscenza di situazioni assolutamente dubbie e opinabili, sulla base di interpretazioni del tutto ragionevoli e di buon senso (si pensi al significato di "congiunti").

A partire da oggi la previsione del ricorso all'autodichiarazione è venuta completamente meno; restano sul campo i resti di quelle già sottoscritte ed anche dei verbali redatti per rifiuto di sottoscrizione.

Sarebbe opportuno che questa Commissione faccia un approfondimento di tutta la problematica segnalata, anche perché non si ripeta in un futuro più o meno prossimo, e dia atto, nelle forme che riterrà del caso, della legittimità del rifiuto di sottoscrizione della dichiarazione e della irrilevanza di quelle dichiarazioni relative a situazioni di difficile interpretazione.

ANDREA PASTORE