

Miriam Allena

(Professore Associato di Diritto amministrativo, Università L. Bocconi di Milano)

Appunti

Per l'Audizione innanzi alla 1^a Commissione - Affari costituzionali del Senato della Repubblica –
2 febbraio 2021

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, desidero innanzitutto porgere il mio sentito ringraziamento per essere stata invitata a questa audizione informale.

Il disegno di legge del quale oggi si discute (XVIII Legislatura - AS 2066) ha per oggetto la conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, pubblicato in G.U. 14 gennaio 2021, n. 10, recante “*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021*”.

Mi concentrerò su tre profili principali: (i) il differimento nel tempo della possibilità di adottare misure restrittive per contrastare la pandemia e le sanzioni previste per le relative violazioni, (ii) la piattaforma informativa nazionale volta ad agevolare le attività di distribuzione dei vaccini; (iii) la posticipazione delle elezioni suppletive della Camera e delle consultazioni elettorali nei Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa.

1. Differimento nel tempo, della possibilità di adottare una serie di misure restrittive per il contrasto alla pandemia e relativo apparato sanzionatorio (Art. 1 del disegno di legge)

- il c.1, differisce al 30 aprile 2021 il termine entro il quale possono essere adottate le misure restrittive a fini del contenimento dell'epidemia già tipizzate dal d.l. 19/2020;

- il c. 2 differisce al 30 aprile il termine di adozione delle misure restrittive recate dal d.l. 33/2020;

- i cc. 3 e 4 estendono, rispettivamente, fino al 15 febbraio 2021 il divieto di spostamenti tra Regioni, salvo che siano giustificati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità e salva la possibilità di rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione; fino al 5 marzo i limiti di spostamento verso abitazioni private abitate all'interno della medesima Regione per le “zone gialle”, all'interno del medesimo comune per le “zone arancioni” e le “zone rosse”. Nel secondo caso, si prevede però la deroga per i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti ove sono consentiti gli spostamenti verso abitazioni situate in diverso Comune purché in un raggio di 30 Km;

- il c. 5 conferma i diversi scenari di rischio con le relative zone gialle, arancioni, rosse e individua la nuova categoria di Regione esente da limitazioni (nel caso di Regioni che presentino un livello di rischio basso per tre settimane consecutive), ferma restando l'applicazione di determinati protocolli e misure.

La stratificazione normativa – è evidente – è oramai alluvionale e ciò rende oggettivamente difficile per i cittadini orientarsi: forse non è inopportuno, in questa sede, un richiamo a quella che viene chiamata la “*legistica formale*” (U. Rescigno), la quale riguarda appunto la qualità dei testi normativi e la loro quanto più possibile chiarezza e comprensibilità sul piano formale.

Questo profilo non può essere del tutto obliterato specie in una fase, come quella attuale, che si connota sempre più in termini di “normalità emergenziale”, più che di vera e propria emergenza.

Il profilo ritorna nell’art. 2, dedicato all’apparato sanzionatorio. La norma prevede che in caso di violazione delle disposizioni di cui all’art. 1 (il quale fa riferimento alle varie misure restrittive di contenimento della pandemia individuate dai d.l. 19 e 33) siano irrogate le sanzioni amministrative già previste dall’art. 4 del d.l. 19/2020, vale a dire la sanzione pecuniaria da 400 a 1000 Euro (salva la possibilità di pagamento in misura ridotta) e, per le violazioni che riguardano specifiche attività ricreative, commerciali e professionali, la sanzione accessoria della chiusura dell’esercizio o dell’attività da 5 a 30 gg.

Laddove prevede che le suddette sanzioni siano irrogate in caso di violazione delle misure di cui al d.l. 33/2020 prorogate – l’articolo 2 ripropone il problema, più volte segnalato anche in questa sede, della indeterminatezza del precetto sanzionatorio.

Come è noto, infatti, il d.l. 33/2020 ha rinviato la concreta regolazione dello svolgimento di attività economiche, produttive e sociali a protocolli, linee guida, fonti non legislative in genere e ciò ha dato luogo a non poche incertezze, contraddizioni, problemi interpretativi.

Tuttavia, nel momento in cui si prevede una sanzione per la violazione di una disciplina posta da una serie di fonti non legislative, il principio di legalità in materia sanzionatoria subisce un *vulnus*: ciò, non tanto sotto il profilo della legalità formale (che deve ritenersi rispettato, secondo i parametri dell’art. 23 Cost.), quanto sotto il profilo della prevedibilità della sanzione che, anche come intesa a livello convenzionale europeo (art. 7 CEDU), postula la sua conoscibilità da parte dei destinatari.

Detto altrimenti, quando ai fini della definizione della fattispecie sanzionatoria si opera un rinvio a una pluralità di fonti secondarie quali protocolli e linee guida, alcune peraltro di difficile reperimento, si scarica sul cittadino un onere informativo altamente oneroso e non sempre esigibile secondo un canone di ragionevolezza.

Questa osservazione si collega poi alla particolare complessità e incertezza delle suddette fonti non legislative, il che si riflette inevitabilmente e negativamente sulla certezza del diritto.

Il problema naturalmente non si pone per quelle disposizioni dell’art. 1, anch’esse punite con le medesime sanzioni amministrative, che sono definite chiaramente e con atto avente forza di legge: per es., il divieto di spostamenti tra Regioni ora prorogato al 15 gennaio (la previsione trova copertura in una fonte primaria ed è chiaramente determinata nei contenuti).

Sotto altro – ma a ben vedere connesso – profilo, la situazione di “normalità emergenziale” a cui accennavo prima, la quale è destinata a protrarsi per tempi non prevedibili, suggerirebbe comunque di andare verso una più ampia condivisione degli obiettivi e delle misure che il Governo verosimilmente sarà chiamato ad adottare nelle prossime settimane/mesi: a questo riguardo, si potrebbe pensare, per es., a una comunicazione preventiva dei futuri d.p.c.m. al Parlamento o a qualcuna delle sue articolazioni interne, onde ottenerne, in tempi strettissimi, un parere preventivo, sia pure non vincolante.

Ciò, specialmente nell’ottica di mantenere in capo al Parlamento – e su un piano non meramente formale dei rapporti tra le fonti, ma anche sotto il profilo sostanziale – quel ruolo di controllo e indirizzo dell’operato del Governo che connota le moderne democrazie parlamentari.

2. La piattaforma informativa nazionale

L’art. 3 disciplina i sistemi informativi per l’implementazione del piano strategico dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da Covid-19.

Si prevede “l’istituzione” di una piattaforma informativa nazionale già esistente e operativa, predisposta e gestita dal Commissario straordinario per l’attuazione e il coordinamento delle misure per il contrasto e il contenimento della emergenza epidemiologica in atto, il quale si dovrebbe avvalere del supporto di società a partecipazione pubblica (società informatiche).

Suscita perplessità la previsione per cui tali società dovrebbero prestare i propri servizi “a titolo gratuito” e, in generale, il riferimento, contenuto nella norma, alla assenza di nuovi o maggiori oneri a supporto della finanza pubblica. Ciò, specie alla luce del fatto che la piattaforma nazionale dovrebbe eseguire altresì, in sussidiarietà, le operazioni di prenotazione delle vaccinazioni e di registrazione delle somministrazioni dei vaccini di quelle Regioni il cui sistema informativo vaccinale non risulti adeguato.

La Relazione tecnica chiarisce che le disposizioni sono volte a definire la base giuridica per il trattamento dei dati personali, anche relativi alla salute.

Poiché alcuni dati relativi alle somministrazioni delle vaccinazioni (acquisiti sia dai sistemi informativi delle Regioni, sia dalla piattaforma informativa nazionale) non sono anonimizzati, mi pare che sussistano gli estremi per introdurre un passaggio procedurale ulteriore quale la richiesta di un parere al Garante della protezione dei dati sul funzionamento della piattaforma (del resto, nel caso in cui si decidesse di disporre un obbligo vaccinale, occorrerà tenere conto di chi già è stato sottoposto a vaccino).

Per il resto, la norma non pone particolari problemi nella misura in cui disciplina una attività strumentale i cui criteri sostanziali sono definiti dal decreto del Ministro della salute del 2 gennaio 2021, adottato ai sensi dell’art. 1, c. 457 della l. 30 dicembre 2020, n. 178. Per es., tale decreto individua le categorie da vaccinare con priorità nelle fasi iniziali della distribuzione.

3. Elezioni

L’art. 4 posticipa, prevedendo che si debbano tenere entro il 20 maggio 2021, rispettivamente,

- le elezioni suppletive per i seggi di Camera e Senato dichiarati vacanti entro il 28 febbraio 2021
- le consultazioni elettorali riguardanti i Comuni i cui organi siano stati sciolti per infiltrazione mafiosa già indette per le date del 22-23 novembre 2020,

Le misure di cui il decreto oggi in esame dispone proroga sono misure pesanti che incidono significativamente su interessi della vita meritevoli di tutela e si giustificano alla luce della necessità di contenere il contagio. Tenere le consultazioni elettorali potrebbe avere delle conseguenze su queste restrizioni, determinando per es. un ulteriore prolungamento nel tempo delle misure restrittive.

D’altro canto, anche il diritto di voto è diritto costituzionalmente tutelato.

Mi pare dunque che la norma – laddove posticipa le consultazioni elettorali a un periodo in cui verosimilmente i contagi dovrebbero diffondersi meno rapidamente – introduca una restrizione proporzionata del diritto di voto volta a conciliare la tutela di quest’ultimo con la tutela di quegli interessi economici e sociali che vengono compressi dalle misure restrittive.

Data la delicatezza della questione sarebbe opportuno un intervento organico e congiunto che tenga presenti tutte le scadenze elettorali di questa primavera di primo e di secondo grado.

Vi ringrazio per l’attenzione,
Miriam Allena