

I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana

di *Lorenzo Cuocolo*

Abstract: Constitutional rights and the health emergency: the Italian response – The essay analyses the measures taken by Italian institutions to deal with the health emergency caused by the Covid-19 pandemic. In particular, the article focuses on how constitutional rights were restricted and the legal regime of the acts adopted by the competent institutions to this end. In this context, specific attention is then paid to the Regions and the relations between the Regions and the central State.

Keywords: Covid-19; Fundamental rights; Rule of law; Health care; Italy.

1. Quali diritti sono stati limitati per far fronte all'emergenza sanitaria

L'ordinamento italiano ha adottato, a partire dall'inizio di febbraio 2020, una serie crescente di provvedimenti limitativi dei diritti e delle libertà costituzionali, per far fronte all'emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Covid-19.

Alcuni provvedimenti hanno inciso direttamente sulla libertà personale dei cittadini. È il caso della "quarantena", prevista anzitutto dall'Ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020, che impone ai cittadini che abbiano avuto contatti stretti con casi di Covid-19 l'impossibilità di lasciare il proprio domicilio per 14 giorni.

Quanto previsto dall'ordinanza ministeriale ha trovato una sostanziale conferma nel decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 (cfr. art. 1, lett. h) e i)) e, successivamente, nel decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 (cfr. art. 1, lett. d) e e)), che ha abrogato il precedente decreto-legge n. 6.

Le norme contenute nei decreti-legge sono però un mero elenco di possibili misure da adottare in concreto in momenti successivi, tramite Decreti del presidente del Consiglio dei Ministri, cui i decreti-legge rinviano. E così è stato, con i numerosi Dpcm che si sono succeduti e hanno dettato differenti discipline della quarantena in funzione dell'evoluzione epidemiologica.

L'emergenza Covid-19 ha portato il Governo ad adottare alcune misure restrittive della libertà di circolazione e di soggiorno, riconosciuta ed ampiamente tutelata dall'art. 16 della Costituzione.

In prima battuta sono stati vietati i voli aerei diretti con la Cina (ordinanza del Ministero della Salute del 30 gennaio 2020), al quale sono seguiti numerosi altri interventi emergenziali, destinati in principio solo alle aree del Paese più

colpite dall'epidemia (cfr., soprattutto, l'ordinanza adottata dal Ministro della Salute, d'intesa con il Presidente della Lombardia, del 21 febbraio 2020, per contrastare il primo focolaio di contagio emerso nel nord Italia, nella zona del lodigiano) e progressivamente estesi a tutto il territorio nazionale (con il Dpcm 9 marzo 2020, che ha esteso a tutta l'Italia la disciplina prevista per le cd. "zone rosse"). Di fatto, fino al 18 maggio 2020, è stato fatto divieto alle persone di spostarsi dal proprio domicilio se non per comprovate esigenze

Fra i diritti costituzionali posti in maggiore tensione dalla normativa emergenziale deve essere richiamata la libertà di riunione, riconosciuta con previsioni di ampia garanzia dall'art. 17 della Costituzione. Le misure emergenziali, a ben vedere, hanno riguardato soprattutto gli "assembramenti", cioè la compresenza di persone in un medesimo luogo senza la condivisione di un medesimo fine. Se, infatti, è chiaro che il costituente si sia preoccupato soprattutto di garantire gli incontri giustificati da un fine comune, è parimenti evidente come i provvedimenti emergenziali abbiano come fine ultimo quello di impedire che il virus possa trasmettersi da persona a persona. L'elemento determinante, dunque, è la compresenza di più persone nel medesimo luogo, a prescindere dal fatto che vi sia un fine comune (la vera e propria riunione) oppure no (es. la coda al supermercato o il ristorante pieno).

E così, ad esempio, sono state sospese tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico. Nonché, più in generale, ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

A queste previsioni si deve unire anche quella che impone il «mantenimento, nei contatti sociali, di una distanza interpersonale di almeno un metro» (cfr. allegato 1, lettera d), del Dpcm 8 marzo 2020). Tale previsione è stata ripresa variamente nelle disposizioni di settore.

Le misure adottate per far fronte all'emergenza Covid-19 hanno inciso in modo significativo anche su altri diritti costituzionalmente tutelati. Fra questi, devono essere richiamati la libertà di culto, riconosciuta dall'art. 19 della Costituzione, limitata dalla sospensione delle cerimonie religiose, comprese – per un lungo periodo – anche quelle funebri; il diritto di difesa, limitato da una serie di dettagliate norme di sospensione o rinvio dell'attività giudiziale civile e penale; il diritto all'istruzione, limitato dalla sospensione delle attività didattiche in presenza; il diritto allo sport (che, seppur non espressamente riconosciuto dalla Costituzione italiana, può ritenersi coperto dall'art. 32 Cost. che tutela la salute), limitato dalla sospensione degli eventi e delle competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati

La normativa emergenziale ha condizionato fortemente anche i diritti che appartengono alla sfera economica e, dunque, soprattutto, quello al lavoro e la libertà di iniziativa economica privata. In questa sede ci si concentrerà soprattutto sui profili limitativi, pur dovendosi segnalare che il Governo ha adottato numerose manovre di sostegno, nel tentativo di rilanciare l'economia.

Prima di entrare nel dettaglio delle singole misure, è necessario sottolineare come la maggior parte delle previsioni richiamate in precedenza abbiano inciso in modo indiretto sul diritto al lavoro e sulla libertà di impresa. È di tutta evidenza, infatti, come le limitazioni alla libertà di circolazione, la chiusura degli esercizi commerciali, il divieto di assembramenti ed altro ancora abbiano un riflesso inevitabile sulle attività lavorative o produttive a ciò connesse.

Con riferimento alla libertà di impresa, i provvedimenti del Governo sono stati caratterizzati da una rapida e intensa *escalation* che, nell'arco di pochi giorni, ha portato alla chiusura temporanea di una frazione molto significativa delle attività economiche. In un primo momento, il Dpcm 8 marzo 2020 ha previsto, su tutto il territorio nazionale, la sola chiusura di cinema e teatri, nonché di pub, sale giochi, discoteche e locali assimilati. Per le attività di ristorazione e bar, invece, così come per tutti gli altri esercizi commerciali, era prevista la regolare apertura, pur con il vincolo di garantire la distanza interpersonale di un metro. Pochi giorni dopo, tuttavia, con Dpcm 11 marzo 2020, è stata disposta la sospensione di tutte le attività commerciali al dettaglio, nonché di bar e ristoranti, con limitatissime eccezioni. Dieci giorni dopo, con Dpcm 22 marzo 2020, è stata infine disposta la chiusura della maggior parte delle attività produttive, completando un lock-down senza precedenti nella storia italiana.

2. I soggetti legittimati a limitare i diritti costituzionali e gli strumenti utilizzati

1493

La Costituzione italiana, a differenza di altre, non contiene una disciplina specifica degli stati di emergenza, né dei poteri che in tali condizioni possono essere esercitati.

L'art. 78 Cost. disciplina lo stato di guerra, ma, trattandosi di una norma di carattere eccezionale, non sembra che possa essere richiamata – neppure in via analogica – nel caso dell'emergenza sanitaria. Se questo è vero, le due disposizioni costituzionali che possono essere prese come riferimento sono gli articoli 77 e 120 della Costituzione.

Il primo attribuisce al Governo il potere di adottare decreti aventi forza di legge «in casi straordinari di necessità e di urgenza». Di fatto il costituente, pur non dettando una procedura speciale per gli stati di eccezione, ha previsto la gestione concreta delle situazioni straordinarie mediante una temporanea “rottura” del principio di separazione dei poteri, consentendo al Governo l'adozione di decreti-legge, la cui efficacia è condizionata dalla immediata presentazione alle Camere, al fine della conversione in legge entro sessanta giorni.

L'art. 120 Cost., invece, è stato riformulato con la riforma costituzionale del 2001. Per bilanciare l'aumento di potere delle Regioni ed il principio di pari dignità dei diversi livelli di governo, sancito dall'art. 114 Cost., infatti, si è prevista la possibilità per il Governo di sostituirsi agli altri enti territoriali in caso «di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Poste in luce queste due norme costituzionali, con riferimento all'ordinamento italiano si deve ritenere che il soggetto istituzionale deputato in prima battuta a regolare i diritti e le libertà costituzionalmente garantite sia il Parlamento. Qualora, tuttavia, si verificano situazioni di emergenza, il Governo può intervenire con provvedimenti d'urgenza, che però devono sottostare ad un duplice controllo: da un lato vengono emanati (e dunque vagliati in via preventiva) dal Presidente della Repubblica. Dall'altro lato sono immediatamente trasmessi al Parlamento e, dunque, rientrano subito nel circuito più stretto della rappresentanza democratica, rimettendo ai rappresentanti del popolo la scelta sulla condivisione o meno dei decreti di eccezione adottati dal Governo. Conseguenza di ciò, come precisa la Costituzione, è che la mancata conversione provoca la perdita di efficacia dei decreti-legge con effetti (tendenzialmente) retroattivi.

L'emergenza Covid-19 ha mostrato una assoluta prevalenza del ruolo del Governo, con un coinvolgimento marginale, e per lo più formale, del Parlamento, almeno nella prima fase, cioè fino all'adozione del decreto-legge n. 19, del 25 marzo 2020. Com'è comprensibile, infatti, l'urgenza di provvedere ha spostato l'asse dell'iniziativa dal Parlamento al Governo, che ha agito con diversi strumenti. Questo profilo è costituzionalmente problematico e richiede alcuni approfondimenti, ai quali saranno dedicati i paragrafi che seguono.

3. Può il Governo limitare le libertà costituzionali con decreto-legge?

Il primo quesito da porsi è se il potere esecutivo possa incidere sulle libertà garantite dalla Costituzione, mediante decreto-legge. In linea di massima la risposta deve essere affermativa, poiché, come detto più sopra, il decreto-legge è uno strumento che, seppur eccezionale, ha valore (provvisorio) di legge. Si tratta, cioè, di una fonte di rango primario, in quanto tale capace di soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione per la limitazione della gran parte dei diritti fondamentali.

Ciò vale, anzitutto, per la libertà di circolazione e di soggiorno, disciplinata dall'art. 16 Cost.

È infatti previsto che la legge (e, quindi, anche il decreto-legge) possa imporre limitazioni al godimento del diritto «in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

La Corte costituzionale ha avuto modo di specificare che la locuzione «in via generale» significa che le limitazioni devono essere applicabili alla generalità dei cittadini (che integrino le fattispecie previste) e non solo a determinate categorie (cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 1956 e n. 68 del 1964).

Non vi sono dunque argomenti per ritenere che con fonte primaria non possano essere disposte restrizioni, anche importanti, alla libertà di circolazione e di soggiorno.

Simili conclusioni valgono per le restrizioni alla libertà di riunione, disciplinata dall'art. 17 Cost. Si potrebbe discutere sulla distinzione tra assembramenti e riunioni. Probabilmente è corretto ritenere che le limitazioni agli assembramenti rientrino nella regolazione della libertà di circolazione. Ma nulla cambia, perché, con atto di rango legislativo, è anche possibile limitare il diritto alle riunioni, cioè alla compresenza di persone in uno stesso luogo per un fine comune.

La Costituzione (attuata dall'art. 18 ss. del TULPS, RD 773/1931) disciplina espressamente solo la possibilità di vietare le riunioni in luogo pubblico, per «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica», ma tali limiti sono da ritenersi applicabili anche alle riunioni in luoghi aperti al pubblico.

Anche in riferimento agli altri diritti costituzionali richiamati in precedenza si deve concludere che la legge e gli atti con forza di legge sono legittimati a comprimerli per far fronte all'emergenza sanitaria, ovviamente qualora ricorrano i presupposti richiesti dalla Costituzione e, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Vi è, tuttavia, una previsione maggiormente problematica, che è quella della quarantena e delle simili misure di contenimento personale. Nel silenzio delle norme, infatti, bisogna domandarsi se la quarantena (con sorveglianza attiva o volontaria) sia da qualificare come una restrizione della libertà personale (art. 13 Cost.), oppure come una restrizione della libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.). La differenza è di primaria importanza perché, qualora si propenda per la riconduzione della quarantena all'art. 13 Cost., oltre alla riserva assoluta di legge deve essere garantita anche la riserva di giurisdizione. Ebbene, le previsioni del decreto-legge n. 6 del 2020, nonché quelle del decreto-legge n. 19 del 2020 (confermate anche dal decreto-legge n. 33 del 2020) integrano la riserva assoluta solo da un punto di vista formale, lasciando amplissimi margini di discrezionalità al Governo per l'individuazione dei casi di quarantena, né soddisfano la riserva di giurisdizione, posto che l'obbligo di quarantena non deve essere disposto, né convalidato, dall'autorità giudiziaria.

Il tentativo di ricondurre la quarantena sotto l'ombrello delle limitazioni alla libertà di circolazione, tuttavia, non sembra convincente (anche guardando agli esempi comparati). L'imposizione di stare confinato presso il proprio domicilio, senza contatti sociali (quantomeno fisici) incide infatti sulla libertà personale del singolo, intesa come libertà di autodeterminarsi. Come già detto, la misura della quarantena è – quanto agli effetti – molto simile alle restrizioni della libertà personale previste dal codice di procedura penale. Per questo motivo non sembra possibile ritenere sufficiente la procedura cui fa riferimento l'art. 16 Cost. (riserva di legge) per disporre una misura del genere considerato.

Si può, tuttavia, seguire una terza strada, che porta ad equiparare la quarantena ad un trattamento sanitario obbligatorio, ai sensi dell'art. 32, c. 2, Cost. Sulla natura della riserva prevista dall'art. 32 Cost. la dottrina è da sempre divisa. Se si accede alla ricostruzione (Crisafulli) che vede nella disciplina dei TSO una

riserva relativa, è consentito al Governo disporre la quarantena con atti amministrativi, senza autorizzazione o convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

4. Lo Stato centrale ha competenza esclusiva per la limitazione dei diritti fondamentali?

Un altro aspetto di grande rilievo riguarda l'individuazione del livello territoriale competente. Come si è detto, infatti, l'ordinamento italiano è caratterizzato da un pluralismo istituzionale, che non è stato cancellato dall'emergenza. Il Governo, infatti, avrebbe potuto invocare l'art. 120 Cost. e sostituirsi agli altri livelli territoriali, ma ha ritenuto – almeno per il momento – di non farlo.

Bisogna dunque chiedersi se, a Costituzione vigente, la limitazione dei diritti sopra richiamati possa essere oggetto di soli provvedimenti dello Stato centrale.

Il decreto-legge n. 6 del 2020, la legge di conversione n. 13 del 2020, nonché i successivi decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, non contengono espressi riferimenti alle competenze dello Stato sulle quali si fondano gli interventi normativi. I dossier parlamentari, tuttavia, richiamano, come materie legislative di riferimento, «ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «profilassi internazionale» che l'art. 117, secondo comma, lettere g) e q), riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. A ciò si aggiunge la tutela della salute, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

A ben vedere, sembra che l'intervento legislativo statale possa trovare anche altre competenze esclusive a proprio fondamento. Si pensi alla sicurezza dello Stato (art. 117, c. 2, lett. d, Cost.), all'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, c. 2, lett. h, Cost.), alla giurisdizione (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.), alle norme generali sull'istruzione (art. 117, c. 2, lett. n, Cost.) e, con specifico riferimento ai profili di tutela della salute, anche alla determinazione di livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

A ciò si aggiunga la possibilità per lo Stato di dettare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, c. 3, Cost.).

Il percorso argomentativo più corretto, tuttavia, non sembra tanto passare dalla riconduzione degli interventi limitativi a questa o quella materia, quanto ad una lettura dinamica del principio di sussidiarietà, sia per le funzioni amministrative, sia per quelle legislative.

Anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative (a partire da Corte cost., sent. n. 303 del 2003), si può ritenere che, nel caso in esame, le esigenze di una gestione unitaria della fase emergenziale abbiano condotto lo Stato centrale ad attrarre a sé, in via sussidiaria, sia le funzioni amministrative, sia le funzioni legislative (quantomeno quelle non già ad esso spettanti sulla base del normale sistema di riparto contenuto nell'art. 117 della Costituzione).

Quanto appena sostenuto sembra trovare conferma nel riconoscimento di uno spazio procedurale alle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione tra enti territoriali, richiesto dalla Corte costituzionale per

legittimare l'attrazione in sussidiarietà. L'art. 3, c. 1, del decreto-legge n. 6 del 2020, infatti, prevedeva che i Dpcm di concreta limitazione fossero adottati previo parere dei Presidenti delle Regioni o del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Anche il successivo decreto-legge, n. 19 del 25 marzo 2020, prevede, all'art. 2, c. 1, pari coinvolgimento dei Presidenti di Regione. L'art. 2, c. 2, poi, prevede che le misure restrittive possano essere adottate anche su proposta dei Presidenti delle Regioni interessate. Nessuna novità, sul punto, viene apportata dal decreto-legge n. 33 del 2020.

È bene sottolineare come la procedura prevista dai decreti-legge sopra richiamati non contempla un'intesa con le Regioni, bensì un semplice parere. Se ciò, di per sé, non è sufficiente ad escludere l'attrazione in sussidiarietà (come sembrava richiedere la Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2004; tale giurisprudenza è tuttavia stata "ammorbidita" nel seguito), è pur vero che un mero parere delle Regioni rende più flebile il rispetto del principio di leale collaborazione, con un conseguente aumento del rischio di contrapposizioni e contenzioso tra livelli di governo.

5. È possibile che il Governo limiti i diritti costituzionali con Dpcm e ordinanze?

Il punto forse più delicato (e debole) nella gestione dell'emergenza Covid-19 riguarda l'ampio uso di provvedimenti amministrativi che è stato fatto per comprimere, con un'intensità senza precedenti, un'ampia pluralità di diritti costituzionali dei cittadini italiani.

In particolare, come si è detto, molti provvedimenti sono stati assunti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e con ordinanze, sia della Protezione civile, sia del Ministro della Salute.

È bene tenere distinta l'ipotesi Dpcm da quella delle ordinanze. Partendo dalla prima, si è visto come il decreto-legge n. 6 del 2020 prevedesse all'art. 1 una serie di possibili limitazioni (per vero a maglie molto ampie) dei diritti costituzionali, aggiungendo poi all'art. 2 una sorta di norma in bianco, che consentiva al Governo di assumere tutte le «ulteriori misure» ritenute necessarie.

Quanto allo strumento per attuare tali misure, l'art. 3 del decreto faceva riferimento a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare seguendo una procedura particolare, incentrata sui pareri di alcuni Ministri e dei Presidenti di Regione interessati.

Chiarito in precedenza che è da ritenersi ammissibile una limitazione dei diritti costituzionali operata dal livello centrale tramite un atto con forza di legge, è invece da chiedersi se sia parimenti legittimo il rinvio "in bianco" ad atti amministrativi, come i Dpcm. Infatti, tali strumenti non sono soggetti né al controllo preventivo del Presidente della Repubblica, né al controllo successivo del Parlamento, che per i decreti-legge si concretizza nella procedura di

conversione in legge, garantita dalla Costituzione. Residua, come unico controllo preventivo, quello di legittimità, esercitato dalla Corte dei conti.

Il punto appare estremamente delicato e di incerta compatibilità costituzionale, soprattutto – come detto – per il rinvio sostanzialmente “in bianco” operato dal decreto-legge n. 6. Nell’adozione dei Dpcm, cioè, il Governo appariva sostanzialmente libero di adottare qualsiasi misura ritenesse utile, senza alcun vincolo sotto il profilo della legalità sostanziale.

In considerazione di ciò è da considerare con particolare favore l’adozione del successivo decreto-legge n. 19, del 25 marzo 2020. Il nuovo testo, infatti, non contiene più una clausola “in bianco”, ma solo un elenco (molto articolato) di misure restrittive che potranno essere adottate con Dpcm. La correzione di rotta appare maggiormente in linea con le esigenze di rispetto del principio di legalità.

Discorso diverso, invece, riguarda il potere di ordinanza. Il tema non è nuovo e, pertanto, si rinvia ai numerosi studi in argomento. In questa sede basti dire che il potere di ordinanza ministeriale per emergenze sanitarie, così come il potere di ordinanza della Protezione civile sono stati tendenzialmente riconosciuti conformi ai principi dell’ordinamento sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella amministrativa. Entrambe, però, hanno tentato di circoscrivere tale potere, soprattutto in riferimento alla dimensione temporale e ai contorni applicativi. Ragione per cui, nel caso dell’epidemia Covid-19, correttamente si è scelto di confinare le ordinanze alla soluzione di aspetti specifici e limitati, lasciando invece al decreto-legge (e agli atti collegati) la gestione complessiva dell’emergenza.

Quanto alle ordinanze della Protezione civile, il punto di partenza è la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 contenente «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Il Governo, ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018, ha dichiarato sei mesi di stato di emergenza per rischio sanitario, rinviando per l’adozione delle misure concrete ad Ordinanze del Capo dipartimento della Protezione civile «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico».

Le ordinanze in questione hanno un ruolo centrale nella gestione dell’emergenza Covid-19. Basti ricordare che con esse è stato istituito il Comitato tecnico-scientifico chiamato a dare il supporto specifico nell’adozione dei provvedimenti limitativi delle libertà costituzionali.

Sempre con tali ordinanze sono state previste larghissime deroghe all’applicazione della disciplina dei contratti pubblici, con la possibilità di procedure di acquisto dirette, soprattutto nel campo degli strumenti medicali necessari per fronteggiare la crisi e, ad esempio, è stato posto il divieto alle imprese operanti in Italia di esportare dispositivi di protezione individuali (DPI), come mascherine e simili.

Oltre agli interventi della Protezione civile devono essere richiamate alcune ordinanze adottate dal Ministro della Salute, nella sua qualità di autorità sanitaria (ex art. 32, legge n. 833 del 1978), che hanno riguardato la prima fase di comparsa

dell'epidemia e, dunque, la regolamentazione degli ingressi in Italia e le misure adottate nelle prime zone oggetto di focolaio (Codogno etc.), prescrivendo la quarantena attiva e quella su base volontaria per i soggetti a maggior rischio di contagio.

Anche successivamente, il Ministro della Salute è intervenuto con alcune ordinanze (si vedano, in particolare quelle del 20 e del 22 marzo 2020), volte a limitare gli spostamenti della popolazione, soprattutto per arginare le “fughe” verso le seconde case nei giorni di week-end.

È anche importante notare come il decreto-legge n. 19, del 25 marzo 2020, all'art. 2, c. 2, abbia previsto la possibilità per il Ministro della Salute di intervenire con ordinanza nelle more dell'intervento con Dpcm. Detto altrimenti, viene riconosciuto al Ministro un ruolo di supplenza (provvisoria, appunto) del Presidente del Consiglio, attribuendogli la possibilità di intervenire adottando tutte le misure previste nell'art. 1 del decreto.

In ultimo, deve dirsi che il Governo, con l'art. 122 del decreto-legge n. 18, del 17 marzo 2020, ha istituito la figura del «Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19».

Il Commissario, nominato con Dpcm, ha vastissimi poteri per far fronte all'emergenza e può esercitarli attraverso «provvedimenti necessari», che sono «di natura non normativa». Anche se il decreto non lo dice espressamente, anche tali atti amministrativi assumono la forma di ordinanze.

6. Quale controllo sugli atti del Governo?

L'ultimo punto problematico riguarda il controllo sugli atti adottati dal Governo per gestire l'emergenza. Come si è già avuto modo di dire, il controllo più intenso viene svolto sui decreti-legge, mediante il procedimento di conversione. Manca, invece, qualsiasi controllo costituzionalmente imposto sugli atti applicativi, salvo il già richiamato controllo preventivo di legittimità svolto dalla Corte dei conti sui Dpcm, ai sensi della legge n. 340 del 2000 (peraltro reso “successivo” dall'art. 2, c. 3, del decreto-legge n. 19 del 2020).

Questo punto è particolarmente delicato con riferimento al decreto-legge n. 6 del 2020 e anche al successivo decreto-legge n. 19 del 2020, che rinviano a futuri Dpcm per l'adozione delle misure contenitive concrete. Il successivo decreto-legge n. 33 del 2020, invece, si limita a richiamare le modalità previste dal decreto n. 19.

Ebbene, stante la fragilità – sotto il profilo della tenuta costituzionale – della costruzione voluta dall'esecutivo per la gestione dell'emergenza, si è da subito segnalata l'opportunità di un controllo sostanziale più intenso da parte delle Camere, chiamando il Governo a riferire sulle misure assunte e sulla gestione della crisi.

Al contrario, limitare l'attività parlamentare agli atti costituzionalmente dovuti, indebolisce ulteriormente le garanzie democratiche che, pure nell'emergenza, non possono essere completamente sacrificate.

È dunque apprezzabile la previsione introdotta dal decreto-legge n. 19 (non contenuta, invece, nel decreto-legge n. 6) di un obbligo del Governo (Presidente del Consiglio o Ministro da lui delegato) di riferire in Parlamento sulle misure adottate almeno ogni quindici giorni (art. 2, c. 5, del d.l. n. 19/2020).

A tale proposito è anche da segnalare che il Presidente del Consiglio, oltre a rendere numerose informative sui *social network*, ha riferito più volte in Parlamento sull'emergenza Covid-19, a partire dalla fine di marzo (la prima volta il 25 marzo alla Camera dei Deputati e il 26 marzo al Senato della Repubblica).

Con riferimento al controllo sui decreti-legge, il primo filtro è svolto dal Quirinale che, nei casi in esame, non risulta abbia sollevato eccezioni nei confronti del Governo. Anzi, è semmai da segnalare l'intervento video del Presidente della Repubblica, in data 5 marzo 2020, che, con un appello all'unità del Paese, ha espresso sostegno per l'attività del Governo, affermando che «Alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni in collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze e responsabilità. Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento».

Quanto all'operato del Parlamento, i resoconti mostrano una limitata attività, sia delle commissioni, sia dell'Aula. E questo tanto alla Camera dei Deputati, quanto al Senato della Repubblica.

Vi sono, tuttavia, due atti di particolare importanza. Il primo è l'approvazione della legge n. 13 del 5 marzo 2020, di conversione del decreto-legge n. 6 del 2020. Il Parlamento, con il suo intervento in tempi rapidissimi, adottato praticamente all'unanimità, ha voluto dare piena copertura all'operato del Governo, trasformando in legge il decreto d'urgenza, senza modifiche sostanziali.

Il secondo atto che merita di essere richiamato è il voto parlamentare che ha autorizzato lo scostamento di bilancio, ai sensi dell'art. 6, c. 5, legge n. 243 del 2012. In particolare, per far fronte all'emergenza Covid-19, è stato previsto che «il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato potrà aumentare fino a 87 miliardi di euro nel 2020 in termini di competenza e a 136,5 miliardi di euro in termini di cassa, con un incremento degli stanziamenti di 7,5 miliardi sia in termini di competenza che in termini di cassa». La procedura di scostamento è stata adottata con risoluzione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica entrambe approvate all'unanimità dell'Assemblea (con un solo astenuto alla Camera) in data 11 marzo 2020.

Nel corso del mese di giugno sono poi stati convertiti in legge i decreti-legge n. 22 (l. 6 giugno, n. 41), 23 (l. 6 giugno, n. 40) e 26 (l. 19 giugno, n. 59), mentre sono ancora in corso di conversione i decreti-legge n. 28, 29, 30, 33 e 34 del 2020, tutti dedicati a fronteggiare l'emergenza Covid-19.

7. Stato, Regioni e Comuni nella gestione dell'emergenza

L'Italia è un ordinamento decentrato, che – com'è noto – affida significative competenze alle Regioni in materia di tutela della salute. Non è in questa sede

possibile ripercorrere l'evoluzione (peraltro laboriosa) dell'allocazione delle funzioni normative e amministrative in materia sanitaria, ma si può dire che, dopo la riforma costituzionale approvata con legge cost. n. 3 del 2001, la gran parte delle competenze organizzative sono state allocate a livello regionale, fatto salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che, in base al principio unitario dello Stato, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il potenziamento delle competenze regionali realizzato con la riforma del 2001 è stato bilanciato (tra l'altro) con la previsione di poteri sostitutivi che il governo centrale può attivare in casi eccezionali. L'art. 120, c. 2, infatti, prevede che il Governo possa sostituirsi agli altri enti territoriali nei casi «di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

L'emergenza Covid-19 sembra rientrare proprio nei casi che la riforma costituzionale ha previsto come presupposto per invocare i poteri sostitutivi. Tuttavia il Governo ha preferito seguire una strada maggiormente rispettosa delle competenze degli altri livelli territoriali, rinunciando ad utilizzare lo strumento previsto dall'art. 120, c. 2, Cost.

Formalmente, dunque, ogni livello mantiene le proprie sfere di competenza. Nei fatti, però, come già detto, la gran parte dei poteri è stata esercitata dal livello centrale, almeno fino all'adozione del decreto-legge n. 33 del 2020 e al correlato Dpcm del 17 maggio 2020..

A questo proposito è interessante riferirsi ancora una volta al decreto-legge n. 6 del 2020, ormai abrogato, che ha rappresentato il principale perno dell'azione emergenziale del Governo. In sede di conversione, gli uffici studi delle Camere hanno sottolineato come le materie oggetto della decretazione d'urgenza rientrino nelle materie «ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «profilassi internazionale» che l'articolo 117, secondo comma, lettere g) e q), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché alla materia «tutela della salute», oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione» (così il dossier della Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Senza potersi soffermare in questa sede sulla condivisibilità o meno delle materie di competenze esclusiva identificate, resta il fatto – centrale – che comunque è necessario un coinvolgimento del livello regionale, quantomeno in applicazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

A tale proposito, il Parlamento ha ritenuto sufficiente quanto previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 6, che rimetteva l'adozione delle misure concrete a Decreti del Presidente del Consiglio, da adottare sentiti «i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale»: una procedura volta a garantire formalmente la leale collaborazione tra livelli di governo, conservando però saldamente il potere

decisionale nelle mani del Presidente del consiglio (si noti, tra l'altro, che il parere rilasciato dalle Regioni non è vincolante).

È anche di grande interesse quanto veniva previsto dall'art. 3, c. 2, del decreto-legge n. 6 del 2020. Si disponeva, infatti, che le misure volte al contenimento dell'epidemia potessero essere assunte dal Presidente della Regione o dal Sindaco, ma solo «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1».

Sembra, dunque, che il potere di ordinanza di Regioni ed enti locali per motivi sanitari, per far fronte all'emergenza Covid-19, fosse limitato ai casi di estrema necessità e urgenza, e solo nelle more dell'intervento del Governo centrale.

La seconda fase della gestione dell'emergenza non è stata più regolata dal decreto-legge n. 6 del 2020, bensì dal decreto-legge n. 19, adottato il 25 marzo 2020, che ha abrogato il precedente. Non mancano le novità, anche sotto il profilo del rapporto tra enti territoriali.

Con riferimento alle Regioni, l'art. 2, c. 1, del decreto dispone anzitutto che i Dpcm di adozione delle misure restrittive possano essere adottati per scelta governativa, oppure su proposta dei Presidenti di Regione interessati, riconoscendo dunque ai territori un importante ruolo di “sentinelle” nella guerra contro la diffusione del virus.

Viene poi previsto dall'art. 3, c. 1, che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «e con efficacia limitata fino a tale momento», le Regioni, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio», possono introdurre misure ulteriormente restrittive, con una serie di vincoli: a) che si tratti di misure previste in via generale dall'art. 1, c. 2, del decreto-legge; b) che si tratti di interventi rientranti nelle materie di competenza regionale; c) che gli interventi regionali non incidano sulle attività produttive e su quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.

Il nuovo decreto, dunque, precisa meglio quali sono i limiti di intervento delle Regioni, sia da un punto di vista temporale (fino all'adozione dei Dpcm), sia da un punto di vista sostanziale (per porre freno ad alcune ordinanze eccessivamente restrittive, o ad altre “fantasiose” adottate nella vigenza del decreto-legge n. 6).

Il provvedimento, in particolare, scioglie positivamente (pur con i paletti di cui si è detto) il nodo, segnalato da alcuni commentatori e presentatosi nella pratica, dell'ammissibilità di ordinanze regionali maggiormente restrittive rispetto alla disciplina statale.

Con riferimento agli spazi di intervento dei Comuni, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, l'art. 3, c. 2, dispone che «I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1».

Il decreto non ha invece sciolto il nodo riguardante la possibilità per le Regioni di adottare ordinanze maggiormente permissive rispetto alla normativa statale. Viene prevista espressamente solo la possibilità di interventi territoriali più restrittivi rispetto a quanto stabilito dai Dpcm. Nelle ultime settimane della cd. Fase 1, tuttavia, non sono mancate ordinanze regionali che hanno tentato di “allentare le maglie” del Dpcm 10 aprile 2020, consentendo attività a prima vista vietate dalla norma statale.

Il passaggio dalla Fase 1 alla Fase 2 e, dunque, il progressivo allentamento del *lockdown*, ha poi condotto ad un diverso approccio dei rapporti tra Stato e Regioni. Se, infatti, l'accentramento a livello statale è stato giustificato dalla fase di assoluta emergenza (Fase 1), la “normalizzazione dell'emergenza” ha dato un nuovo contenuto al principio di leale collaborazione tra livelli di governo e consentito alle Regioni di riacquistare le competenze costituzionalmente garantite. Dal punto di vista pratico ciò ha portato alla previsione di un più ampio margine di intervento regionale, con la possibilità di adottare sia ordinanze restrittive, sia ordinanze ampliative, come previsto dal Dpcm del 17 maggio 2020.

8. Rapporto tra strumenti di *hard law* e strumenti di *soft law*

Un altro tema interessante è quello del rapporto tra strumenti di *hard law* e *soft law* utilizzati nella gestione dell'emergenza. Come già ampiamente visto, le misure più importanti e le principali limitazioni ai diritti costituzionali sono state assunte con norme cogenti, per di più accompagnate da sanzioni di carattere penale.

Non sono mancati, tuttavia, strumenti di *soft law*, che hanno integrato e rafforzato il messaggio normativo del Governo. Correttamente, infatti, si è inteso che la mera imposizione di divieti non avrebbe avuto la medesima efficacia fattuale della persuasione della popolazione ad adottare stili di comportamento conformi a quanto ritenuto necessario dalle autorità.

I vari Dpcm, in particolare, affiancano alle prescrizioni e ai divieti numerose raccomandazioni e regole di comportamento (prevalentemente igieniche). Lungi dall'essere inutili, deve ritenersi che il loro rispetto rientri, quantomeno, negli inderogabili doveri di solidarietà sociale previsti dall'art. 2 della Costituzione.

Il primo dato da richiamare è costituito dall'allegato 1 al Dpcm del 4 marzo 2020, poi variamente richiamato dai decreti successivi. Si tratta delle più importanti misure igienico-sanitarie da adottare: lavarsi le mani, evitare i contatti ravvicinati, evitare abbracci e strette di mano, mantenimento della distanza interpersonale di un metro, igiene respiratoria (cioè starnutire e tossire in un fazzoletto) e altre misure simili.

Per quanto le previsioni siano suggestive, è evidente che tecnicamente non si possa parlare, ad esempio, di un divieto di abbracci. Resta tuttavia la considerazione svolta sopra e, cioè, che chi non rispetta le raccomandazioni originate dalla necessità di far fronte all'emergenza sanitaria viola i doveri di solidarietà sociale che caratterizzano il nostro ordinamento e che, infatti, hanno

consentito di assumere misure fortemente restrittive delle libertà individuali a vantaggio del bene comune.

Il Dpcm 8 marzo 2020, ad esempio, precisa che è «fortemente raccomandato» a chi abbia febbre e problemi respiratori di rimanere a casa e limitare quanto più possibili i contatti sociali (art. 1, c. 1, lett. b). Parimenti «si raccomanda» ai datori di lavoro di promuovere la fruizione di congedi o di ferie (art. 1, c. 1, lett. e).

Inoltre, l'art. 1, punto 7), del Dpcm 11 marzo 2020 «raccomanda», per le attività produttive e professionali, che sia attuato il massimo utilizzo del lavoro agile, che siano incentivate ferie e congedi, che siano sospese le attività produttive non indispensabili, che si assumano protocolli anti-contagio e che siano incentivate le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro.

9. Il rapporto tra politica e scienza

L'ultimo punto che deve essere analizzato riguarda il ruolo riservato alle valutazioni mediche e scientifiche nella gestione della crisi. È importante, infatti, comprendere su quali basi si formino le determinazioni del potere esecutivo, posto che l'obiettivo di tutelare la salute pubblica incide in modo assai sensibile sulle libertà costituzionali dei cittadini.

Il riferimento più evidente si trova nell'art. 2 dell'ordinanza di protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020. Si legge, infatti, che per la realizzazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza sanitaria, il Capo dipartimento della protezione civile si avvale di un Comitato tecnico-scientifico, da lui stesso istituito, composto «dal Segretario generale del Ministero della Salute, dal Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive “Lazzaro Spallanzani”, dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dal Coordinatore dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. Il Comitato può essere integrato in relazione a specifiche esigenze».

Il Comitato in questione è di supporto all'assunzione delle misure di protezione civile. Fino al recente decreto-legge n. 19 del 2020, invece, non si rinvenivano previsioni espresse relative al coinvolgimento del Comitato a supporto delle decisioni governative. Sul punto, infatti, il riferimento era quello dell'art. 3 del decreto-legge n. 6 del 2020 che, come già visto in precedenza, prevedeva l'adozione di Decreti del presidente del Consiglio dei Ministri, «su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio

nazionale». Nei fatti, comunque, almeno per quanto è dato apprendere dai mezzi di informazione, il Comitato tecnico-scientifico ha sempre fornito pareri e orientamenti anche alla Presidenza del Consiglio.

Ciò – come anticipato – ha trovato una sua formalizzazione nel recente decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020. L'art. 2, c. 1, infatti, dispone che i provvedimenti limitativi adottati con Dpcm siano preceduti «di norma» dal parere del Comitato tecnico-scientifico, che è chiamato a valutarne «i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità».

10. Indicazioni bibliografiche

A) La Costituzione e l'emergenza sanitaria: aspetti generali

- Ancora F., *Coronavirus, spostamenti, motivazioni, autocertificazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 173 ss.
- Azzariti G., *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, I ss.
- Battistella G., *Stato di necessità e bilanciamenti costituzionali: sulla proporzionalità delle misure di contrasto al CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 153 ss.
- Busatta L., M. Tomasi, *Riemergere dall'emergenza: la resilienza del pensiero giuridico contro le cicatrici del CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 1 ss.
- Buscema L., *Emergenza sanitaria ed orientamento democratico: questioni di metodo e di lavoro*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 27 ss.
- Carducci M., *Covid-19 e uscita "energetica" dall'emergenza*, in *Diritticomparati.it*, 2020.
- Caso R., *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il CoVid-19?*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 617 ss.
- Cavino M., *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Ceccanti S., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 79 ss.
- Cintioli F., *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Comazzetto G., *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 35 ss.
- D'Aloia A., *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 7 ss.
- Falletti E., *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza CoViD-19 in Italia*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 167 ss.
- Iannuzzi A., *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 119 ss.
- Jorio E., *Interventi normativi d'urgenza in tema di contrasto al Coronavirus: una rassegna ragionata*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, 89 ss.
- Licciardello S., *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Menegatto G., *Diritto e diritti nell'emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 83 ss.
- Mingardo G., *Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 89 ss.
- Morelli A., *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di*

- ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 518 ss.
- Ravì Pinto R., *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 43 ss.
- Reale C.M., *La dimensione costituzionale dell'emergenza: come l'epidemia moltiplica le disuguaglianze*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 269 ss.
- Ruggeri A., *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 368 ss.
- Santini G., *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 51 ss.
- Sorrentino F., *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, 131 ss.
- Tomasi M., *La solidarietà come vettore per uscire dalla crisi: prospettive dall'angolo di osservazione della medicina e della ricerca scientifica*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 327 ss.
- Torre F., *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 61 ss.
- Tripodina C., *La costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n.1, 78 ss.
- Tropea G., *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Venanzoni A., *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Ziller J., *Europa, coronavirus e Italia*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- B) Il governo della crisi e il sistema delle fonti**
- Cherchi R., A. Deffenu, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 648 ss.
- De Siano A., *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Dell'Atti L., G. Naglieri, *Le fonti della crisi: fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 135 ss.
- Di Maria R., *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 507 ss.
- Fabiano L., *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del CoViD-19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del Governo italiano*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 105 ss.
- Ferrara M., *L'ordinanza del Presidente della giunta regionale dell'Abruzzo sull'assegnazione temporanea del personale regionale sanitario ad altra sede o ASL nella gestione della pandemia da Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 2, 69 ss.
- Lauro A., *Urgenza e legalità ai tempi del CoViD-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 145 ss.
- Marini F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Mazzarolli L.A., *"Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Pignatelli N., *La specialità delle ordinanze dei sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere "inesauribile"*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 2, 69 ss.
- Ponte F., *Un'illegittimità troppo breve per essere accertata? Note minime su due ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica della regione Basilicata*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 239 ss.
- Romano A., *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Vernata A., *Decretazione d'urgenza e perimetro costituzionale nello stato di "emergenza epidemiologica"*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 161 ss.

C) La crisi sanitaria tra Stato e regioni

Betzu M., P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 201 ss.

Boggero G., *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 361 ss.

Buscema L., *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 406 ss.

Cosulich M., *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, 79 ss.

Di Capua V., *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Di Cosimo G., G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 183 ss.

Frosini T.E., *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 497 ss.

Mabellini S., *L'emergenza sanitaria e il puzzle della gestione territorialmente differenziata*, in *Diritticomparati.it*, 2020.

Pagano F.F., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 209 ss.

Patanè A., *Regioni in piano di rientro ed emergenza Covid-19*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, 97 ss.

Severa F., *Sui raccordi tra livelli di governo in tempo di emergenza*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 219 ss.

D) Il sistema sanitario alla prova della pandemia

Botrugno C., *Telemedicina ed emergenza sanitaria: un grande rimpianto per il nostro Paese*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 691 ss.

Cerea F., *Farmaci off label e sperimentazione clinica: l'emergenza CoViD-19 svela le potenzialità del dato normativo*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 433 ss.

Ciarlo C., *Il Servizio Sanitario Nazionale alla prova dell'emergenza CoViD-19: il rischio di una sanità diseguale*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 227 ss.

Cislaghi C., *Riflessioni a lato dei fatti epidemici: l'isteresi dei processi decisionali*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, 73 ss.

Cuttaia F.G., *La gestione dell'emergenza conseguente alla pandemia da Covid-19 con particolare riguardo alle criticità evidenziate nella governance dei dispositivi medici. Profili giuridici e spunti evolutivi*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

De Panfilis L., S. Tanzi, M. Costantini, *Il processo decisionale per le cure intensive in situazioni di emergenza: l'etica medica e le cure palliative ai tempi del CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 447 ss.

Fasan M., *La tecnologia ci salverà? Intelligenza artificiale, salute individuale e salute collettiva ai tempi del Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 677 ss.

Pisu A., *Diritto alla salute e responsabilità medica alla prova del CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 399 ss.

E) L'organizzazione amministrativa

Barone A., *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Bottari C., *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Botto A., *L'impatto del coronavirus sulle concessioni relative alle mostre di beni culturali*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Caggiano P., *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Francario F., *Diritto dell'emergenza e giustizia nell'amministrazione. No a false semplificazioni e a false riforme*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

- Frangipane U., *Gli appalti pubblici al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- L. Giani, *Alcune considerazioni sulla 'stratificazione' delle previsioni di sospensione dei termini procedurali*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Leone G., *Coronavirus, sorte del paese e... appalti a sorte*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Sandulli M.A., N. Posteraro, *Procedimento amministrativo e Covid-19. Primissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedurali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Sandulli M.A., *Brevissime considerazioni sulla sospensione dei termini relativi ai procedimenti sui ricorsi amministrativi (tra gli artt. 84 e 103 del d.l. n. 18 del 2020)*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Sandulli S., *AGCM e tutela del consumatore ai tempi del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Scarpa V., *Emergenza sanitaria CoViD-19: possibili derive corruttive degli impianti derogatori in materia di pubblici appalti*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 177 ss.
- F) I diritti fondamentali di fronte all'emergenza sanitaria**
- Acocella C., *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo La Peste di Camus*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 463 ss.
- Baroni M., *Diritti individuali e doveri di solidarietà: la new economy durante l'emergenza. Brevi spunti di riflessione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 351 ss.
- Blando G., *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Caporale G.M., L. Trapassi, *La libertà di esercizio del culto cattolico in Italia in epoca di COVID-19. Una questione di diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Chiola G., *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Crocetta C., *Diritti sociali e prossimità alla prova del Coronavirus. Una "prima analisi" antropologico-giuridica*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 249 ss.
- Cuocolo L. (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- De Falco D., M.L. Maddalena, *La politica del tracciamento dei contatti e dei test per Covid-19 alla luce delle ultime direttive OMS: nessun ostacolo giuridico impedisce di utilizzare il 'modello coreano' anche in Italia*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- de Giorgi G., G. Cezzi, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- De Nes, M. *Emergenza CoViD-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 315 ss.
- Del Corona L., *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 71 ss.
- Della Giustina C., *Il TAR in via cautelare non sospende l'ordinanza che vieta l'attività fisica. Nota a TAR Campania, sez. V, n. 01048/2020 del 18.03.2020*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 243 ss.
- Farina M., *La data protection ai tempi del Coronavirus tra prevenzione dei reati e repressione del contagio*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 685 ss.
- Ferrara A., *Eutanasia e CoViD-19. Perché l'espansione della pandemia del secolo richiede un'urgente riflessione in merito ad eutanasia ed assistenza al suicidio*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 415 ss.
- Gentile C., *L'epidemia di Covid-19, la libertà di culto ed i rapporti Stato-Chiesa*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Maci P., *La scuola ai tempi del CoViD-19. Una prima lettura del decreto-legge n. 22 del 2020*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 345 ss.

- Maestri G., *Urne rinviata per il CoViD-19: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 293 ss.
- Micozzi F.P., *Le tecnologie, la protezione dei dati e l'emergenza Coronavirus: rapporto tra il possibile e il legalmente consentito*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 623 ss.
- Nicodemo S., *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Nocelli M., *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Palma A., *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 321 ss.
- Poli L., *Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 309 ss.
- Ponti B., *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilievi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network»*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 635 ss.
- Prisco S., F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Rinaldi L., *La task force per le fake news sul CoViD-19 tra protezione del diritto all'informazione e ipotesi di censura del web*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 653 ss.
- Rizzo C., *La legalità penale nella morsa dell'emergenza Coronavirus*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 281 ss.
- Rufo L., *Le ricerche scientifiche durante l'emergenza sanitaria (il CoViD-19). Quale base giuridica per l'arruolamento dei pazienti?*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 425 ss.
- Serrao d'Aquino P., *L'ombra del Cigno Nero sui rapporti negoziali: il riequilibrio contrattuale nelle locazioni ad uso commerciale a seguito delle restrizioni per il CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 301 ss.
- Zaffanella A., *Doppio taglio: il diritto d'informazione ai tempi dell'emergenza*

CoViD-19, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 667 ss.

Zambrano V., *Il «diritto umano alla scienza» e l'emergenza da CoViD-19*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 259 ss.

G) Funzione giudiziaria

Collecchio M., *Le peculiarità del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e del suo rito nella gestione dell'attività nel corso dell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

d'Urbano A., R. Santi, *L'abolizione (temporanea?) della fase orale nel processo amministrativo per l'emergenza sanitaria. Il Consiglio di Stato (ordinanze nn. 2358 e 2539 del 2020) riapre alla possibilità di discussione*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

De Nictolis R., *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Francario F., *L'emergenza Coronavirus e la "cura" per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Francario F., *L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Lagrotta I., *Il contraddittorio cartolare coatto tra interpretazione conforme a Costituzione e dubbi di legittimità*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Lipari M., *L'art. 36, comma 3, del decreto legge n. 23/2020: la sospensione parziale dei termini processuali è giustificata? Verso una lettura ragionevole della norma*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Saitta F., *Da Palazzo Spada un ragionevole no al "contraddittorio cartolare coatto" in sede cautelare*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

Saitta F., *Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica ex officio nell'emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché?*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.

- Sandulli M.A., *Nei giudizi amministrativi la nuova sospensione dei termini è 'riservata' alle azioni. Con postilla per una proposta di possibile soluzione*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Sandulli M.A., *Sugli effetti pratici dell'applicazione dell'art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l'incertezza del Consiglio di Stato sull'appellabilità dei decreti monocratici*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Serrao d'Aquino P., *La riorganizzazione della giustizia civile al tempo del COVID. Commento alle misure introdotte dal decreto-legge n. 18 del 2020*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Tarullo S., *Contraddittorio orale e bilanciamento presidenziale. Prime osservazioni sull'art. 4 del D.L. n. 28 del 2020*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Zucchelli C., *Sulla udienza telematica*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- H) La pandemia e la condizione giuridica del non cittadino**
- Bonetti P., *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Rosini M., M. Tomasi, *La legge regionale tra integrazione dei cittadini stranieri e "frantumazione" dei diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 419 ss.
- I) Pandemia e salute di fronte alla scarsità delle risorse**
- Bartolucci L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Bursi M., *L'emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per il Recovery Fund?*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Conte L., *Covid-19. Le Raccomandazioni di etica clinica della SIAARTI. Profili di interesse costituzionale*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- D'Avack L., *CoViD-19: criteri etici*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 371 ss.
- Di Costanzo C., V. Zagrebelsky, *L'accesso alle cure intensive fra emergenza virale e legittimità delle decisioni allocative*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 441 ss.
- Di Gaspare G., *L'impatto del Coronavirus sulle risorse del Servizio Sanitario Nazionale. Qualche spunto di riflessione*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 1, 85 ss.
- Gristina G.R., L. Orsi, M. Vergano, *Pandemia da CoViD-19 e triage: la filosofia e il diritto talvolta guardano l'albero mentre la medicina prova a spegnere l'incendio della foresta*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 379 ss.
- Irrera M., G.A. Policaro, *Il sostegno alla liquidità delle PMI da parte del sistema bancario ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it*, osservatorio Emergenza Covid-19.
- Palazzani L., *La pandemia CoViD-19 e il dilemma per l'etica quando le risorse sono limitate: chi curare?*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 359 ss.
- Sommaggio P., S. Marchiori, *Tragic choices in the time of pandemics*, in *Rivista di Biodiritto*, 2020, 453 ss.