



OSSERVAZIONI CRITICHE SUL D.L. n. 19 del 25-3-2020

di **Giovanni De Cristofaro*** – giovanni.decrisofaro@unife.it

Il contributo analizza criticamente alcuni aspetti problematici del recente decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", che ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di adottare - con appositi d.p.c.m. - "misure" fortemente limitative di diritti e libertà fondamentali dei cittadini, costituzionalmente garantiti, al fine di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19. In particolare, viene evidenziata la smisurata ampiezza dei margini di discrezionalità di cui godrà nei prossimi mesi il Presidente del Consiglio nel decidere se e quali misure adottare, e con quale durata ed estensione territoriale; la sostanziale assenza di qualsivoglia concreta possibilità di controllare la conformità di siffatte misure ai criteri di proporzionalità e adeguatezza cui dovrebbero a rigore attenersi per previsione dello stesso d.l.; la mancata previsione di un coinvolgimento di qualsivoglia genere del Parlamento e del Consiglio dei ministri nel procedimento destinato a sfociare nella definizione e nell'adozione delle misure; la completa assenza di trasparenza dell'attività e delle iniziative del c.d. Comitato tecnico-scientifico costituito con ordinanza del Direttore del Dipartimento della protezione civile, unico organismo collegiale al quale il d.l. riconosce un (sia pure modesto) ruolo nell'iter formativo dei provvedimenti recanti le "misure"; infine, i profili di ambiguità, contraddittorietà ed inadeguatezza dell'apparato sanzionatorio predisposto a presidio del rispetto delle misure destinate ad essere adottate dal Presidente del Consiglio.

1) Sulle caratteristiche e sui requisiti dei provvedimenti suscettibili di essere adottati ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l.

Le “misure” che “possono” essere adottate ai sensi degli artt. 2 e 3 debbono necessariamente avere le seguenti caratteristiche:

- a) (SCOPO) essere **finalizzate** a “contenere” e “contrastare” i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19
- b) (AMBITO SPAZIALE) valere per l'**intero territorio** nazionale o per **single parti** di esso
- c) (DURATA TEMPORALE) valere per **periodi predeterminati**, di durata massima pari a 30 giorni, ma **reiterabili e modificabili** anche più volte fino al 31 luglio 2020
- d) (ELASTICITA') è possibile “modularne” l'applicazione aggravandole o alleggerendole **secondo l'andamento epidemiologico del virus**

*Professore Ordinario di Diritto Privato

- e) (CONTENUTI) debbono a) rientrare in **una della tipologie** di misure **elencate tassativamente** nel comma 2 dell'art. 1 e b) avere un **impatto, in termini di limitazione** qualitativa e quantitativa delle libertà e delle attività sulle quali incidono, **rispondente e conforme ai principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente** sull'intero territorio nazionale o su specifiche parti di esso.

Il mancato rispetto dei sopra descritti requisiti rende le “misure”, o meglio i provvedimenti che ne contemplino l'adozione, illegittimi.

Particolarmente problematiche appaiono la **concretizzazione dei parametri della adeguatezza e della proporzionalità** “al rischio effettivamente presente sul territorio”, nonché la “modulazione” delle misure già adottate “secondo l'andamento epidemiologico del virus”: con riferimento all'una e all'altra, **non vengono infatti fornite indicazioni di sorta di natura tecnico-scientifica, nemmeno con rinvio a fonti internazionali, sui criteri in applicazione dei quali si procederà alla relativa valutazione.**

Ci si chiede poi quali siano le **dimensioni** e la **consistenza** dell'**onere motivazionale** di cui dovranno reputarsi gravati gli estensori dei **provvedimenti destinati ad adottare le misure** contemplate dal d.l., questione di cruciale importanza perché soltanto una adeguata e documentata motivazione può consentire l'espletamento del controllo di adeguatezza e proporzionalità della misura (o della sua modulazione) in relazione alla effettiva presenza del rischio e all'andamento epidemiologico.

2) L'elenco (tassativo) di cui al comma 2, art. 1

E' importante ricordare che ciascuna delle misure tassativamente elencate nel comma 2 dell'art. 1 **deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità e adeguatezza al rischio effettivamente presente** su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

Ciò significa che **a fronte di livelli di rischio oggettivamente e significativamente diversi nei diversi territori regionali (se non addirittura provinciali)** - per la minore o maggiore diffusione quantitativa del virus, per la minore o maggiore attitudine dello stesso a determinare decessi e per la maggiore o minore efficienza della risposta offerta dalla sanità regionale e territoriale alla domanda di assistenza sanitaria adeguata ai pazienti infettati in relazione ai diversi livelli di gravità della malattia - **le misure dovrebbero avere caratteristiche e livelli di invasività e gravità differenziata, risultando altrimenti non rispettose dei summenzionati, fondamentali principi.**

Fino ad ora non si ha la sensazione che i d.p.c.m. adottati dal presidente del Consiglio dei ministri posseggano questo fondamentale requisito di legittimità: le ultime misure sono infatti identiche per la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Molise e la Basilicata, nonostante le abissali

differenze esistenti fra i livelli di rischio documentato effettivamente presenti nei rispettivi territori).

La natura tassativa (e non meramente esemplificativa) dell'elenco ci sembra desumibile sia dal tenore complessivo delle disposizioni del d.l., sia dalle specifiche caratteristiche delle misure, tutte limitative di diritti e libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Venendo poi all'**analisi delle singole misure**, svolgiamo alcune brevi osservazioni su alcune di esse:

a) **limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;**

Si rileva che la disposizione non fa esplicito riferimento all'abitazione ma cionondimeno tale riferimento deve ritenersi implicito.

Poiché è stata utilizzata la parola "...o motivati...", sembra certo che **gli spostamenti individuali debbano essere suddivisi in due categorie:**

- gli spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio sono sempre leciti e possibili, quale che sia la motivazione che li giustifica, e i d.p.c.m. non possono apportarvi alcuna restrizione e men che meno divieti;

- gli spostamenti individuali non limitati nel tempo e nello spazio possono in linea di principio essere vietati o limitati dai d.p.c.m., che non possono tuttavia vietare né limitare quelli motivati da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o "da altre specifiche ragioni". Molto ambiguo il riferimento alle "altre specifiche ragioni", che parrebbe da intendersi nel senso che i singoli d.p.c.m., in considerazione delle specifiche peculiarità della situazione, potrebbero autorizzare spostamenti individuali non limitati nel tempo e nello spazio effettuati per "ragioni" (da indicarsi *specificamente* nel d.p.c.m.) diverse dai motivi di necessità, urgenza o salute.

d) **applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree ubicate al di fuori del territorio italiano;**

Se la prima misura appare ragionevole (pur con le perplessità suscitate dalla difficoltà di delimitare i confini della nozione di "contatti stretti"...), nell'ottica della prevenzione della diffusione del contagio, non altrettanto può dirsi della seconda misura: chiunque entri in territorio italiano dall'estero deve essere sottoposto a quarantena, a prescindere dalla situazione di diffusione del virus nel Paese di provenienza? Nella sua genericità ed absolutezza, questa misura appare sproporzionata ed ingiustificata; ci si chiede poi se essa riguardi soltanto i cittadini italiani o anche i cittadini UE ed extra UE....

Non è infine chiaro se la "quarantena precauzionale" di cui alla lett. d) sia equivalente alla "quarantena" di cui alla lett. e) (prevista per le persone risultate positive al virus) ovvero meno stringente rispetto a quest'ultima.

g) **limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;**

n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;

Entrambe queste tipologie di misure incidono pesantemente su libertà fondamentali dell'individuo costituzionalmente garantite; con riferimento ad esse la necessità del rigoroso rispetto dei criteri di proporzionalità e adeguatezza appare fortissima e cruciale. Altamente problematica sotto questo profilo appare l'inclusione, fra le attività suscettibili di essere "sospese" *tout court*, di "iniziative di qualsiasi natura" e di "ogni forma di riunione" destinate a svolgersi in luogo privato" (lett. g), nonché delle attività ludiche, ricreative, motorie, etc., svolte "all'aperto": con quest'ultima locuzione si fa necessariamente riferimento a luoghi non aperti al pubblico (...*all'aperto o in luoghi aperti al pubblico...*), e parrebbe scontato che il legislatore abbia inteso includere anche i luoghi "all'aperto" di proprietà privata...

z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;

Si nota: perché non è prevista la salvaguardia delle attività suscettibili di essere svolte a distanza?

cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;

Anche questo, per evidenti ragioni, è un profilo delicatissimo: desta invero non poche perplessità la scelta di porre sullo stesso piano RSA e strutture di ospitalità di persone anziane (come tali particolarmente esposte al rischio di ammalarsi con esito letale, alla luce dei dati attualmente in nostro possesso sulle fasce d'età dei deceduti), da un lato, e istituti penitenziari dall'altro: questi ultimi infatti ospitano una popolazione non necessariamente esposta al medesimo livello di rischio.

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

Poiché l'OMS ha sostanzialmente finito per riconoscere che il mondo intero è a rischio epidemiologico, qual è la reale ed effettiva portata di questa previsione? Non è poi del tutto chiara la motivazione che la sorregge: una "tracciatura" dei cittadini italiani che sono stati all'estero negli ultimi due mesi? A quali fini?

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

Questa previsione appare arbitrariamente ed illegittimamente generica, nella misura in cui autorizza l'adozione di (qualsivoglia??) misura di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico. E' palese il rischio che essa **si presti ad essere trasformata in una sorta di clausola generale, idonea a giustificare** (in aggiramento del principio di tipicità delle misure di cui al comma 2) **qualsiasi misura ulteriormente restrittiva, purchè giustificata dalla finalità di prevenzione del rischio epidemiologico.** In questi termini, la formulazione appare del tutto inaccettabile.

Il comma 3: “Per la durata dell'emergenza di cui al comma 1, può essere imposto lo svolgimento delle attività non oggetto di sospensione in conseguenza dell'applicazione di misure di cui al presente articolo, ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità, con provvedimento del prefetto assunto dopo avere sentito, senza formalità, le parti sociali interessate.

Cosa significa questa disposizione? Che un dpcm potrebbe imporre obbligatoriamente ad un soggetto privato di (continuare a) svolgere una attività d'impresa o professionale che il dpcm stesso ritiene non meritevole di essere assoggettata a limitazioni ma nel contempo qualifica come di “pubblica utilità”, e quindi “strategica”, sicchè il privato si troverebbe *obbligato* dal dpcm a proseguirla anche contro la sua volontà (e quindi impossibilitato a deciderne la sospensione o la chiusura per motivi connessi alla protezione della salute propria e dei propri dipendenti?).

Se così fosse, la disposizione difficilmente potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima....

3) I soggetti competenti ad adottare le misure di cui all'art. 1

La competenza ad adottare le misure di cui all'art. 1 viene attribuita in via esclusiva al **Presidente del Consiglio dei ministri**, il quale a tal fine può adottare uno o più d.p.c.m.:

- **su proposta** del Ministro della Sanità **ovvero su proposta** del Presidente della Conferenza delle Regioni

e

- **sentiti** Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia e altri Ministri volta per volta competenti, **nonché** il Presidente della Conferenza delle Regioni (trattandosi di misure destinate a trovare applicazione all'intero territorio nazionale) ovvero i Presidenti delle Regioni interessate (trattandosi di misure riguardanti il territorio di singole Regioni)

nonché

- **sentito**, **“di norma”**, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, **per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità**

Dunque, **le uniche tre persone formalmente coinvolte nel processo formativo** dei provvedimenti, in termini di responsabilità politica e giuridica della loro adozione e dei loro contenuti, sono **Giuseppe Conte, Roberto Speranza (LEU-PD) e Stefano Bonaccini (PD)**: il primo come soggetto competente ad adottare il provvedimento (d.p.c.m., sottratto al controllo del Presidente della Repubblica), il secondo ed il terzo come soggetti cui è riservata in via esclusiva la legittimazione a formulare la relativa proposta.

Si ricorda che Giuseppe Conte non è un parlamentare, non è iscritto ad alcun partito politico, non appartiene nemmeno *de facto* ad alcuno schieramento politico e proprio su tale circostanza fonda e giustifica la sua piena legittimazione a guidare una pluralità di governi sostenuti da coalizioni di forze politiche volte per volta diverse e fra loro contrapposte (...*l'avvocato del popolo*...).

I **singoli Ministri** e i **singoli Presidenti di Regione** debbono, è vero, necessariamente essere **“sentiti”** in relazione ed a seconda delle rispettive competenze funzionali e territoriali, ma questo

non significa che debba esserne previamente acquisito un vero e proprio parere: quand'anche un parere siffatto venisse in ipotesi rilasciato, esso sarebbe comunque privo di qualsivoglia valore vincolante. Il Presidente del Consiglio conserva la più totale discrezionalità in merito alle modalità della conduzione dell'”ascolto” e all'utilizzo degli esiti dell'ascolto dei ministri e dei Presidenti di Regione.

Si nota che: gli unici Ministri di cui viene espressamente previsto (a titolo esemplificativo?) che debbano essere sentiti sono il Ministro della Difesa (Guerini, PD), il Ministro dell'economia (Gualtieri, PD) e il ministro dell'interno (tecnico). Nessun Ministro appartenente (o comunque riferibile) al partito di maggioranza relativa viene espressamente contemplato come Ministro da coinvolgere sempre e necessariamente – per quanto con la modalità molto “leggera” ed informale del mero “ascolto”. Pertanto, stante la completa estromissione del Consiglio dei Ministri dalla gestione della emergenza, nessun esponente del partito di maggioranza relativa appartenente alla compagine Governativa viene reso formalmente e politicamente corresponsabile delle scelte che verranno compiute in attuazione del decreto.

Si nota altresì che: i Presidenti delle singole Regioni debbono essere sentiti soltanto se le misure che il Presidente del Consiglio intende adottare riguardano il territorio e/o la popolazione di singole, specifiche regioni; se invece le misure riguardano indistintamente tutto il territorio nazionale, deve essere sentito soltanto il Presidente della Conferenza delle Regioni, e cioè Stefano Bonaccini (PD).

Quanto al **Comitato tecnico scientifico** costituito il 5 febbraio 2020 (e quindi in un momento storico nel quale la pandemia non si era ancora diffusa, o meglio, non si era ancora palesata), si rileva che:

- a) Il comitato in questione è stato costituito non dal Parlamento, né dal Consiglio dei ministri, né dal Presidente del Consiglio dei ministri, né dal Ministro della salute, né dal presidente della Repubblica o dai presidenti delle Camere, bensì dal Capo del Dipartimento della protezione civile (Angelo Borrelli, dottore commercialista laureatosi in economia e commercio presso l'Università di Cassino che ha trascorso la sua intera vita negli uffici amministrativi della protezione civile), in attuazione di una ordinanza da lui stesso emanata due giorni prima;
- b) non si impone né ai soggetti legittimati a formulare la proposta (Speranza e Bonaccini) né al Presidente del Consiglio, competente all'adozione dei provvedimenti recante le misure restrittive, di acquisirne preventivamente il parere, e si prevede **soltanto** che il Comitato sia previamente sentito, ma **“di norma”**, e quindi non sempre e non necessariamente. Il Comitato, dunque, può (e non deve) essere sentito, e con esclusivo riguardo ai profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità. Conseguenza: quel che afferma/suggerisce/richiede il Comitato può tranquillamente essere disatteso sia dal soggetto proponente (Speranza o Bonaccini), sia dal Presidente del Consiglio, i quali possono anche, a loro totale discrezione, omettere completamente di “sentirlo” e decidere in piena autonomia.
- c) a proposito del Comitato (che rimane comunque l'unico organismo collegiale di cui il d.l. preveda espressamente un coinvolgimento nelle procedure di adozione delle “misure” restrittive) è interessante evidenziare che esso è **stato costituito dal Capo del Dipartimento di protezione civile ed è entrato in funzione il 5 febbraio 2020**: si tratta cioè del **comitato che ha accompagnato il Governo e la Protezione civile nel terribile mese di febbraio 2020**, nel corso del quale il Governo e il Dipartimento di Protezione civile si sono resi responsabili delle gravissime negligenze, delle omissioni e dei ritardi che hanno causato il disastro del mese di marzo.

d) ancor oggi **nel sito della protezione civile non si dice nulla a proposito di questo Comitato**. Non risulta l'esistenza di alcun documento ufficiale sottoscritto dai suoi componenti, non vi è traccia alcuna della sua attività e dei contenuti dei suoi interventi. **Persino i nominativi dei suoi membri non vengono indicati**: sono riuscito faticosamente a recuperarli (e non sono del tutto sicuro che siano i nominativi corretti:

Segretario Generale del Ministero della Salute (Giuseppe Ruocco), Direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute (Claudio D'Amario), Direttore dell'Ufficio di coordinamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute (Mauro Dionisio), Direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" (Giuseppe Ippolito, che dirige questo Istituto ininterrottamente dal 1998 senza nemmeno essere professore universitario (1)), Presidente dell'Istituto superiore di sanità (Silvio Brusaferrò, Ordinario di Igiene Univ. Udine) (2), rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome (Alberto Zoli; ravennate, Direttore dell'AZIENDA REGIONALE EMERGENZA URGENZA della Lombardia (3)), Coordinatore

¹ A titolo meramente esemplificativo del livello di credibilità e di affidabilità dei componenti del comitato, riporto il testo di alcune affermazioni rese da Giuseppe Ippolito (che insieme a Brusaferrò dovrebbe a rigore essere il componente più autorevole sul piano scientifico) nel corso di una intervista rilasciata in data 20 febbraio 2020 ad Euronews: Nessuna sorpresa e tante rassicurazioni: il boom di contagi da Coronavirus in Lombardia non stupisce, né allarma il direttore dell'Istituto Nazionale Malattie Infettive dell'Ospedale Spallanzani di Roma, Giuseppe Ippolito. **"I numeri possono fare paura, il virus no - dice ai microfoni di euronews - ce lo aspettavamo e abbiamo gli strumenti per combatterlo"**. Mentre sul fronte del contrasto l'intensa giornata della politica ha portato alla definizione di numerose misure, **Giuseppe Ippolito spazza via qualsiasi timore anche sul fronte delle infrastrutture: sono adeguate in Lombardia, ci dice ancora, così come lo sono nel resto del Paese. "Ci troviamo di fronte a un'infezione che può essere anche grave, si potranno registrare anche tanti casi, ma noi - a differenza di tanti altri paesi - abbiamo servizi sanitari efficienti, abbiamo le terapie intensive per curare i casi più gravi. Bisogna poi ricordare che nell'80% dei casi, questa malattia dà sintomi assolutamente minimi e trascurabili"**. Lo stesso Giuseppe Ippolito, nel corso di una conferenza stampa congiunta con l'assessore alla Sanità della Regione Lazio svoltasi il 22 febbraio 2020, afferma: **"È una malattia non mortale. La ricerca fa grandi passi avanti"....."Su questi pazienti- ha detto riferendosi ai tre casi che l'ospedale romano sta trattando- è stato possibile caratterizzare e mettere a punto un test per la valutazione degli anticorpi che abbiamo messo a disposizione delle Regioni interessate. Stiamo lavorando con queste Regioni, è un atto positivo. Questo istituto ha messo il virus sulla piattaforma per sviluppare i vaccini, che non sarà pronto domani, ma serve a contribuire all'avanzamento della scienza al vaccino. Questo Paese ha fatto delle scelte coraggiose, come la chiusura dei voli, di cui Fiumicino ha sofferto molto. Quindi oggi vogliamo lanciare un messaggio positivo. Il Paese regge"**.

² SILVIO BRUSAFERRO: 1° febbraio 2020: Silvio Brusaferrò è molto chiaro: **"Non abbiamo una circolazione del virus significativa**. Abbiamo avuto solo due casi. È probabile che ne troveremo degli altri, così come possiamo immaginare che, analogamente come successo in Germania, ci possano essere casi secondari. Però **parliamo di numeri molto limitati e di sintomatologie molto simili a quelle dell'influenza"**. "Siamo attrezzati per individuare rapidamente la persona che sia portatrice del virus e tutte quelle che sono venute a contatto con la persona infetta. Il Lazio ha fatto questa prima operazione in maniera brillante, rapidissimamente. **È quindi il nostro un sistema molto rodato. Questo non vuol dire che non avremo altri casi. Ma stiamo lavorando perché se li avremo siano in numero limitato. E soprattutto siamo pronti a intervenire per gestirli**. La letteratura scientifica che viene pubblicata, ogni giorno, ci mostra che nella maggioranza dei casi l'infezione si manifesta in maniera sintomatica. **Le persone infettate hanno una sintomatologia assolutamente analoga a quelle che colpisce le vie respiratorie, come l'influenza"** (<https://giornaleconfidenziale.it/2020/02/01/coronavirus-silvio-brusaferrò-avremo-altri-casi-in-italia-ma-saranno-rari-e-sapremo-gestirli/>). 11 febbraio 2020: Brusaferrò (ISS): **"In Italia virus non circola, fermi a tre casi. Sappiamo che la trasmissione avviene soltanto con contatti prolungati e stretti. Lo spirito che esprime il direttore generale dell'OMS è quello della massima prudenza e di prepararsi anche agli scenari peggiori, auspicando che non si verifichino mai. Noi siamo pronti"** (dichiarazione resa ai microfoni di "Radio anch'io"); 28 febbraio 2020: La riapertura delle scuole rischia di far ripartire i contagi da coronavirus? **"È una discussione molto complessa - ha risposto Silvio Brusaferrò, vari gruppi stanno lavorando su modelli matematici. Altri Paesi dell'Ue iniziano ad affrontare questa problematica, come Germania e Uk. Stiamo valutando questo impatto e la riflessione verrà tradotta in provvedimento legislativo nei prossimi giorni"**.

³ Come sia stata gestita l'emergenza nella Regione Lombardia nel mese di febbraio, è sotto gli occhi di tutti e non merita commento alcuno, credo.

dell'Ufficio Promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile (Agostino Miozzo).

Si tratta nella quasi totalità dei casi di persone laureate in medicina con esperienze gestionali-dirigenziali (ministeri o asl), ma prive di competenza specialistica in materia epidemiologica (in altri termini, il tasso qualitativo della competenza puramente scientifica dei componenti è assai modesto).

NESSUN RUOLO, INFINE, VIENE RICONOSCIUTO ALLE ISTITUZIONI COLLEGIALI: il Parlamento ed il Consiglio dei ministri non sono in alcun modo presi in considerazione. Altrettanto dicasi per la Giunta e il Consiglio delle Regioni (salva la specialissima competenza di cui all'art. 3)

Unica "concessione" alla salvaguardia di un regime democratico è la previsione (comma 5) dell'obbligo di comunicare alle Camere i d.p.c.m. il giorno dopo la pubblicazione in GU: quale l'utilità di questa comunicazione? Non è davvero chiaro...i parlamentari non sono forse in grado di leggere la GU *on line*?

Ancor più preoccupante la seconda parte del comma 5, che impone al **Presidente del Consiglio di riferire al Parlamento OGNI 15 GIORNI!!** In una situazione di questa drammaticità (600/700 decessi al giorno ufficialmente censiti sul territorio nazionale), il Presidente si presenta davanti alle Camere (non per discutere, ma semplicemente per...riferire...) **soltanto** ogni 15 giorni! E addirittura si prevede che in sua vece possa presentarsi alle Camere un Ministro da lui delegato!

Quale **umiliazione** peggiore potrebbe immaginarsi **per il nostro Parlamento**, completamente esautorato dalla gestione dell'emergenza e del tutto privato della possibilità di incidere su processi così delicati attraverso le vie istituzionali e costituzionalmente garantite e ridotto a platea muta di inutili ed unilaterali interventi di natura puramente informativa e descrittiva a cadenza quindicinale...

Quale **inaccettabile deresponsabilizzazione del Consiglio dei ministri**, di fatto svuotato di qualsivoglia competenza e sostanzialmente escluso dalla gestione della crisi, che anziché vedere il Governo pienamente coinvolto in tutte le sue componenti nella collegialità (e conseguente responsabilità) della discussione e delle deliberazioni, viene completamente pretermesso!!

4) Le sanzioni (art. 4). *Much Ado about Nothing?*

L'approccio del d.l. al tema delle sanzioni presenta **profili di forte ambiguità e contraddittorietà**.

All'estrema gravità ed invasività delle limitazioni alla libertà personale e alle attività economiche e professionali che potranno essere contemplate dai d.p.c.m. di cui il d.l. autorizza l'adozione (correlata alla estrema gravità del rischio sanitario cui la popolazione viene esposta dalla diffusione del virus COVID-19) corrisponde infatti un apparato sanzionatorio che per afflittività ed idoneità generalpreventiva appare estremamente modesto ponendosi su di un

piano sostanzialmente corrispondente a quello delle infrazioni del codice della strada di media gravità.

1) Si prevede infatti che il mancato rispetto delle misure di contenimento costituisca un **mero illecito amministrativo**, non integrando gli estremi di un reato (salva ovviamente la sussistenza dei presupposti di uno specifico reato tipico).

2) Nei confronti di siffatto illecito amministrativo viene comminata esclusivamente una **sanzione amministrativa pecuniaria, di importo piuttosto risibile**.

Se è vero infatti che la forbice edittale si colloca fra i 400 e i 3.000 euro, non è meno vero che, in virtù dell'applicabilità della disposizione del **comma 1 dell'art. 202 del codice della strada**, espressamente richiamato, "il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o dalla notificazione, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme", e cioè, **400 euro**. Non solo, questi 400 euro sono ulteriormente ridotti del 30 per cento (e diventano pertanto **280 euro**) se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione.

Esattamente come per le infrazioni del codice della strada, l'attitudine afflittiva e generalpreventiva della sanzione viene così ad essere strettamente connessa alle dimensioni e alla capienza del patrimonio personale del trasgressore.

Si fa notare peraltro che in Italia soltanto nel 60% dei casi l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni delle disposizioni del codice della strada viene effettivamente seguita dalla riscossione della relativa somma da parte dell'erario (per pagamento spontaneo da parte del trasgressore o in seguito ad escussione coattiva). Nelle Regioni del Centro e del sud (proprio quelle in relazione alle quali sarebbe oggi importante un rispetto rigorosissimo delle misure limitative, al fine di prevenire la diffusione del virus ancora non dilagato come nel nord del Paese) la percentuale scende rispettivamente al 41% e al 49% (dati aggiornati alla primavera 2019). Considerata la disastrosa crisi di liquidità che investirà l'intero Paese, e sarà particolarmente pesante proprio nelle Regioni del centro-sud, è realistico immaginare che queste percentuali si incrementeranno notevolmente con riferimento alle sanzioni amministrative che verranno comminate nel corso dei prossimi mesi (anche, ma non solo, in applicazione di questo d.l.): quale dunque la reale attitudine di queste sanzioni a dissuadere i cittadini dal violare le regole che verranno adottate dai futuri d.p.c.m.?

Soltanto nei confronti di chi si renda responsabile della violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e) (*divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus*) viene comminata una **sanzione penale**, e segnatamente quella contemplata dall'art. 260 del testo unico delle leggi sanitarie: arresto da 3 a 18 mesi ed ammenda da 500 a 5.000 euro. Tale sanzione penale non viene invece comminata nei confronti delle persone che, avendo avuto stretti contatti con la persona risultata positiva al virus, sono a loro volta obbligate a rispettare la quarantena precauzionale (art. 1, comma 2, lett. d).

Non mi è chiaro che senso abbia prevedere l'arresto per una persona che commetta tale reato e soprattutto come l'esecuzione della relativa pena possa attuarsi con modalità compatibili con la sua condizione di persona positiva al virus, ma a me sembra che anche in questo caso il trattamento sanzionatorio sia del tutto inadeguato rispetto alla gravità della condotta (in relazione alla sua fortissima attitudine alla propagazione del contagio del virus).

Per altro verso, sembra oggettivamente assurdo non comminare la sanzione penale *anche* per le violazioni della regola di condotta sulla quarantena di cui al comma 2, lett. d): invero, mentre è difficile immaginare che una persona risultata positiva al virus (e quindi seriamente malata, noto

essendo che i tamponi vengono effettuati soltanto a persone che segnalano sintomi gravi della malattia) possa essere tentata di uscire di casa arbitrariamente e tenere condotte incompatibili con la quarantena cui è obbligata, assai più realistico è immaginare che le persone che con chi è risultato al virus abbiano avuto “stretti contatti” siano tentate/portate, proprio perché non ancora ammalate (e fintantoché non dovessero manifestarsi sintomi significativi della malattia), a violare le regole sulla quarantena....