



IL GOVERNO. PROSPETTIVE ORGANIZZATIVE E FUNZIONALI
12 OTTOBRE 2020

Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.
dal fronte (...dell'emergenza
coronavirus)

di Alberto Arcuri

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola superiore universitaria Sant'Anna di Pisa

Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*

di Alberto Arcuri

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola superiore universitaria Sant'Anna di Pisa

Abstract [It]: Questo contributo vuole provare a sviluppare un'idea, strutturata in tre punti. Il primo è che il complesso normativo scaturito dalla gestione dell'emergenza epidemiologica, inizialmente tratto dal sistema di protezione civile, è uscito molto velocemente da quel recinto e si è sviluppato mediante l'istituzione di un'architettura normativa parallela e in parte assorbente (fatta di decreti legge e d.p.c.m. Il secondo è che almeno una parte almeno di questi d.P.C.M). possono essere qualificati come atti di esercizio di potere regolamentare. Il terzo è che questo sistema, predisposto parallelamente a quello disciplinato dal codice di protezione civile, si apre ad importanti problemi di legalità e legittimità costituzionale che, però, nel complesso pare superare.

Abstract [En]: The article tries to develop an idea, structured in three points. The first is that the regulatory system resulting from the management of the epidemiological emergency, initially taken from the civil protection system, came out of that fence very quickly and developed through the establishment of a parallel and partly absorbing regulatory architecture - made up of legislative decrees of the Government (decreti-legge) and acts of the prime minister (d.P.C.M). The second is that, at least some of these acts of the prime minister (d.p.c.m.) can be qualified as normative acts and exercise of normative power. The third is that this system, set up in parallel to that governed by the civil protection code, opens up to important problems of legality and constitutional legitimacy which, however, it seems to overcome.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Primo punto. Lo scostamento dal sistema di protezione civile. 3. ...e le emergenze normalizzate. 4. L'eccezione che si manifesta. 5. ... in un sistema inedito e complementare. 6. La natura del potere attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri. 7. Il potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri: tratti dell'evoluzione straniante del d.p.c.m. 8. Le ragioni della scelta: una collegialità flessibile e l'esigenze di sopperire ad un fabbisogno tecnico-informativo. 9. La distanza tra nome e contenuto. 10. Problemi di legalità e legittimità. 10.1. Il problema del rapporto tra fonte primaria e secondaria. 10.2. Il problema riguarda il rapporto tra le misure adottate con d.p.c.m. e le riserve di legge.

1. Introduzione

In questo contributo vorrei provare a sviluppare una proposta interpretativa delle vicende legate alla gestione epidemiologica che hanno coinvolto il Governo strutturandola in tre punti.

Il primo è che il complesso normativo scaturito dalla gestione dell'emergenza epidemiologica, inizialmente tratto dal sistema di protezione civile, è uscito molto velocemente da quel recinto e si è sviluppato in una direzione nuova: attraverso l'istituzione di un'architettura normativa parallela e in parte assorbente – fatta soprattutto di decreti legge e decreto del presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m)

* Articolo sottoposto a referaggio.

– che ha posto la legislazione di protezione civile, che pure ha continuato ad operare, in posizione subalterna.

Il secondo è che almeno una parte almeno di questi d.p.c.m. possono essere qualificati come atti di esercizio di potere regolamentare, con la conseguenza che questo tipo di reazione ha avuto come carattere distintivo l'emersione della figura del Presidente del Consiglio come titolare di un autonomo potere di decisione normativa. In aggiunta, sempre lungo questa direttrice, che la vicenda non è, nel ricorrere di alcuni tratti fondamentali, del tutto inedita: ma è in parte la conseguenza, resa macroscopica dall'emergenza, di tendenze che già si erano manifestate nel concreto dispiegarsi del sistema delle fonti.

Il terzo è che il sistema predisposto si apre ad importanti problemi di legalità e legittimità costituzionale che, però, pare superare.

2. Primo punto. Lo scostamento dal sistema di protezione civile

Il sistema di protezione civile vigente in Italia rappresenta l'esito di un percorso complesso, fatto per buona parte dello sforzo, teorico e normativo, di ricondurre gli strumenti di gestione dell'emergenza (e soprattutto il potere d'ordinanza) nel solco dei principi della Costituzione repubblicana. Tale sforzo è confluito di recente in un *Codice* (d. lgs. n. 1 del 2018) anche se non in modo esauriente, dovendo essere compreso come un *sistema* più ampio (che il Codice per lo più si limita ad ordinare, peraltro parzialmente, in un unico testo) di cui fanno parte soprattutto la legge n. 225 del 1992¹ e una serie di vincoli elaborati dalla giurisprudenza².

Il sistema è costruito a partire dalla classificazione delle tipologie di intervento, che vengono differenziate in ragione dell'intensità dell'emergenza e della sua estensione. A questo proposito, l'art. 7 del Codice distingue gli eventi in: *a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; e c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi*

¹ La legge n. 225 del 1992 ha rappresentato, soprattutto, il primo tentativo compiuto di definire un modello generale e organico del potere eccezionale di ordinanza, positivizzando presupposti e condizioni. Per una descrizione organica di questo percorso si veda A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009.

² Sull'importanza di riferirsi al *sistema* e non al *Codice* di protezione civile insiste molto A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. speciale - Le fonti normative dell'emergenza Covid-19, 2020.

calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo *che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari.*

Quando l'emergenza assume le caratteristiche definite dalla lett. c), il Consiglio dei Ministri, su proposta del suo Presidente, delibera lo *stato d'emergenza di rilievo nazionale*, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale. La deliberazione dello *stato di emergenza* costituisce il presupposto per l'esercizio del potere di provvedere per mezzo di *ordinanze di protezione civile*, che possono disporre in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione del Consiglio dei Ministri e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Il potere d'ordinanza è detenuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che però lo esercita, ai sensi dell'art. 5, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile (salvo che sia diversamente stabilito nell'atto con cui è deliberato lo stato d'emergenza). Le ordinanze devono essere adottate previa intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui intendono derogare e devono essere specificamente motivate.

Il Codice (art. 5 co. 2) attribuisce poi al Presidente del Consiglio il potere di predisporre *gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori.* La caratteristica principale di questo potere sembra essere la *rilevanza interna*, che renderebbe le direttive per mezzo di cui deve essere esercitato³, atti idonei a produrre effetti su posizioni giuridiche soggettive.

³ La considerazione è limitata ovviamente a questo caso specifico. La dottrina ha rilevato da tempo l'estrema difficoltà di individuare i tratti che segnano la nozione di direttiva. L'art. 5 co. 2 della legge n. 400 del 1988 prevede che il Presidente del Consiglio *indirizza ai Ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo e che adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al Ministro competente relazioni e verifiche amministrative.* Si tratta dell'esplicitazione della disposizione costituzionale (Art. 95 Cost) che attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di dirigere la politica generale del Governo», e di mantenere dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri». Sul contenuto della nozione di direttiva e sul potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, si vedano F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961; M. CLARICH, *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Studi in onore di V. Palazzolo*, Giuffrè, Milano, 1986. L'evoluzione più recente ha reso evidente è la fragilità della classificazione della direttiva quale atto necessariamente interno dell'amministrazione, diretto agli uffici e organi subordinati o equordinati, mettendo in luce il fatto che spesso i destinatari sono molteplici. Per analisi più recenti e più attenti alla prassi E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recenti*, *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; e gli studi di E. CATELANI, *Criteri di individuazione, caratteristiche ed efficacia delle direttive interorganiche*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1992; ID. *Potere del Governo in "ordinaria amministrazione e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

3. ...e le emergenze normalizzate

Questi sono solo alcuni dei tratti, certo i più importanti, di un sistema articolato e complesso che è riuscito a realizzare un percorso di “normalizzazione delle emergenze”⁴, per mezzo di cui sono stati superati molti dei dubbi avanzati negli anni nei confronti del potere d’ordinanza⁵. Questo è allora il primo elemento che dovrebbe essere tenuto in considerazione: il sistema di Protezione civile non è pensato per aderire indistintamente ad ogni scenario emergenziale possibile.

D’altra parte, con riferimento al concetto d’emergenza, è proprio la componente di eccezionalità da cui può scaturire l’imprevedibilità che non consente l’aderenza del dettato prescrittivo al fatto; infatti, per poter affermare, nel tempo presente, come mi comporterò in futuro, occorre che quest’ultima abbia l’aspetto di un fatto, di un accadimento, che conosco. Le emergenze possono star dentro o possono star fuori questo ambito di prevedibilità; non c’è dubbio sul fatto che la maggior parte delle situazioni d’emergenza si manifestino in fatti prevedibili, quanto meno nei loro tratti essenziali. Questa prevedibilità ricorre, d’altra parte, nella somiglianza che si riscontra tra le situazioni a partire da cui si è sviluppata la riflessione teorica (che ha poi finito per modellare il sistema che gli è stato costruito intorno) e quelle a cui il sistema è stato “applicato”. D’altro canto, pur riconoscendo il valore paradigmatico del terremoto⁶, si può affermare qualcosa di più generale, ossia che esiste un *tipo* di fatto emergenziale attorno a cui il sistema di protezione civile è stato costruito, le cui caratteristiche essenziali ricorrono in tutti gli eventi che hanno determinato, nel corso degli anni (e fino a questa vicenda), l’attivazione del potere d’ordinanza di protezione civile: oltre ai terremoti, anche eventi meteorologici, *in primis* alluvioni, frane, ed emergenze provocate da attività umane come il crollo di edifici e infrastrutture⁷.

La caratteristica principale di tutti questi fatti è che sono *eventi*, accadimenti che si realizzano e terminano nel corso di un arco di tempo tale da non consentire l’elaborazione di precetti volti a prescrivere azioni capaci di evitare che il fatto si realizzi; si tratta di fenomeni che, fino a quando non si realizzano, presuppongono rischi da *prevedere* e *prevenire* e che poi – se si realizzano – comportano la *gestione* degli effetti che *hanno prodotto*. A ben guardare, l’attività di protezione civile sembra essere pensata per essere realizzata lungo un tempo scandito in questo modo: prima che l’evento si verifichi l’attività è volta alla

⁴ A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, 2011.

⁵ Ma non neutralizzati, si veda ad esempio G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale: definizioni e modelli*, Milano, 2003.

⁶ Mi riferisco soprattutto, evidentemente, al fatto da cui è scaturita soprattutto la riflessione di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia.* – 1, 1909, pt. 1, pp. 251-272.

⁷ Discorso a parte dovrebbe farsi per altri *eventi*, che stanno consapevolmente fuori da questo *tipo* e che infatti sono stati pensati (e sicuramente diffusamente indicati dagli osservatori in questi termini) come ipotesi eccezionali (perfino derogatorie) del sistema nel suo complesso: mi riferisco soprattutto all’applicazione che è stata fatta ai *grandi eventi*, ai sensi del decreto legge n. 343 del 2001, convertito dalla legge n. 401 del 2001.

previsione, cioè all'identificazione del rischio (art. 2, co. 2 del Codice) e alla *prevenzione*, cioè ad evitare che in conseguenza dell'evento si verifichino danni o danni ulteriori (art. 2 co. 3 del Codice), e poi, una volta che l'evento si è verificato la *gestione* dell'emergenza (in cui si colloca funzionalmente il potere d'ordinanza) è preordinata *al soccorso e all'assistenza alle popolazioni colpite* (art. 2 co. 6 del Codice).

Si tratta poi di un sistema di gestione che presuppone un luogo: e più precisamente di un luogo che è una porzione del territorio dello Stato. Lo stesso rilievo nazionale delle situazioni di cui alla lett. c) art. 7, si riferisce all'importanza della calamità più che alla sua estensione territoriale; tanto è vero che la deliberazione con cui è dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale deve *determinarne l'estensione territoriale*, d'intesa con *la Regione e la Provincia interessate*, e che poi le stesse ordinanze saranno comunque emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome *territorialmente interessate*.

In questo sistema si inserisce, inevitabilmente, anche il potere d'ordinanza pensato per disporre, ai sensi dell'art. 25 co. 2 del Codice, in ordine ad una serie di attività la cui natura conferma il ricorrere di quelle caratteristiche⁸.

4. L'eccezione che si manifesta

Il punto è proprio questo: è intorno ai casi prevedibili che è possibile fare aderire modelli prescrittivi (seppur, evidentemente, elastici) ma, al contempo, nonostante gli sforzi di incasellare i fatti dentro nei concetti, residua un margine d'imprevedibilità che sposta il piano su cui il diritto vorrebbe agire, impedendo l'incastellatura concettuale e quella prescrittiva.

Del fatto che il virus proveniente dalla Cina si stesse diffondendo fino a trascinarci dentro uno scenario completamente nuovo – diverso da tutti quelli che fino a quel giorno si sarebbero potuti prevedere –

⁸ Art. 25 co. 2, (...) con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea; c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità; d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti; e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza; f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata.

probabilmente non se ne era ancora avuta piena percezione quando, il 31 gennaio 2020⁹, il sistema di gestione delle *emergenze normalizzate* è stato attivato. La specialità del fatto, per la verità, era stata già in parte svelata dalla precedente reazione esercitata per mezzo del potere d'ordinanza del Ministero della salute¹⁰, che si era già realizzato in due importanti ordinanze: quella del 25 gennaio, che ha disposto il potenziamento della sorveglianza sanitaria per i passeggeri provenienti con volo diretto da aree interessate dall'emergenza sanitaria, e quella del 30 gennaio, con cui è stata disposta invece l'interdizione del traffico aereo con la Cina.

La gestione dell'epidemia si è comunque mantenuta dentro questo sistema caratterizzato da un impianto *ibrido* ma ancora certamente riconducibile al paradigma *normalizzato* almeno fino al 23 febbraio¹¹. Il nuovo corso è stato però probabilmente segnato due giorni prima, quando si sono registrati i primi casi interni di contagio e a partire da cui l'emergenza si è sviluppata con progressione rapidissima e drammatica: in pochi giorni si sono manifestati centinaia di casi in Lombardia e in Veneto (in quelli che in quei giorni venivano indicati come i comuni "focolai" della provincia di Lodi e di Padova). La presenza del virus sul territorio, e, soprattutto, la sua diffusione hanno infatti determinato lo stravolgimento, anche qualitativo, dell'emergenza. In particolare, quest'ultima circostanza ha eliminato la *dimensione territoriale*, perché la prevenzione non è più stata legata al contenimento del virus in luoghi circoscritti: quando l'epidemia si è sparsa per l'intero territorio nazionale (seppur con diversa intensità) il rischio è diventato quello della diffusione e della velocità di propagazione. Essa ha inoltre modificato allo stesso tempo la *struttura temporale* della gestione, che si è mischiata in un tutt'uno con l'attività di prevenzione. In altre parole: a differenza del tipo di prevenzione cui pensa il Codice, che opera come attività di gestione *ex ante* volta ad evitare la realizzazione dell'evento, la prevenzione nell'emergenza Covid-19 si è caratterizzata, da quel momento in avanti, per la certezza dell'*an* (la presenza del virus) con margine di gestione del *quantum*, legato all'estensione e al tempo di propagazione.

⁹ La deliberazione avviene dopo che, il giorno precedente, è arrivata la notizia dei primi casi "importati" (si tratta di due turisti cinesi in Italia), e che l'Organizzazione mondiale della Sanità aveva già dichiarato (sempre il giorno precedente) l'emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC).

¹⁰ Ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833 del 1978 (*istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*).

¹¹ Si veda M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi*, Osservatorio emergenza COVID-19, n. 1/2020. Si può affermare però che la parte maggiore di questa reazione era comunque stata affidata al potere d'ordinanza del Capo del Dipartimento di protezione civile, che in questo periodo adotta sei ordinanze: la prima, quella del 3 febbraio 2020, n. 630, con cui sono state indicate sia le finalità degli interventi coordinati dal Capo Dipartimento sia le deroghe alle disposizioni normative.

5. ... In un sistema inedito e complementare

Da questo punto in avanti la gestione dell'emergenza, inizialmente affrontata attraverso legislazione di protezione civile, è stata scaricata sulla decretazione d'urgenza, trovando lo sfogo principale nel potere conferito al Presidente del Consiglio dei Ministri, a cui è stato affidato il compito di completare e realizzare le misure di contenimento.

Il perno di questo sistema è stato, quanto meno nella fase iniziale, proprio il decreto-legge n. 6 del 2020, il cui art. 1, co. 1 ha demandato *alle autorità competenti* il compito di adottare *ogni misura di contenimento e gestione, adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*. Di queste il comma successivo ha fornito un'elencazione, riprendendo in chiave esemplificativa quelle indicate nelle ordinanze del 21 febbraio del Ministro della salute¹². Si tratta di misure che il legislatore ha previsto per essere adottate in un ambito territoriale circoscritto *ai comuni già colpiti dal contagio*, in cui, in qualche modo, poteva dirsi realizzata la presunzione di adeguatezza e proporzionalità al fatto. Il successivo art. 2 ha demandato alle autorità l'adozione di *ulteriori misure* di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 *anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1*. La formulazione poco chiara lascia intendere comunque la volontà di attribuire il potere di adottare, al di fuori dei territori già colpiti dal contagio (in questo senso potrebbe leggersi i *casi di cui all'art.1*), misure diverse (e se è da intendere in questo modo verrebbe da pensare nel senso di *meno restrittive*) da quelle menzionate in via esemplificativa dal co. 2 dell'art. 1.

Da qui è scaturita una prima serie di d.p.c.m., che ha iniziato il proprio corso il giorno stesso e poi di nuovo è proseguita il 25 febbraio, il 1° (che determinò la cessazione degli effetti dei due precedenti), il 4 e soprattutto l'8 (che ha disposto la cessazione degli effetti di tutti i precedenti) e il 9 marzo; questi ultimi due decreti, in particolare, sono quelli che hanno predisposto le misure più importanti. L'8 marzo è stato adottato il d.p.c.m. che ha vietato, con efficacia fino al 3 aprile 2020 (poi prorogata al 13 aprile dal d.p.c.m. 1 aprile 2020) lo spostamento di ogni persona fisica in entrata e in uscita dai territori della Regione

¹² Sono: (a) il divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; (b) il divieto di accesso al comune o all'area interessata; (c) la sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; (d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; (e) la sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; (f) la sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; (h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva.

Lombardia e di quattordici province del nord, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute, e che ha stabilito il divieto assoluto di lasciare la propria abitazione per le persone risultate positive. Solamente il giorno successivo è poi venuto il turno del d.p.c.m. con cui queste misure sono state estese a tutto il territorio nazionale. Nei giorni successivi sono stati adottati il d.p.c.m. dell'11 marzo 2020, che ha imposto la chiusura di tutte le attività di vendita al dettaglio e l'apertura al pubblico di quelle di ristorazione, e quello del 23 marzo 2020 che ha disposto la chiusura di tutte le attività non essenziali. Gli interventi normativi hanno continuato a realizzarsi in sequenza e secondo questo paradigma e non è il caso di richiamarli tutti ora¹³. Tra tutti questi però, quello che più merita di essere segnalato in questa sede, è il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 con cui, ormai a quasi un mese di distanza, il decreto-legge n. 6 del 2020 viene corretto nei suoi aspetti più problematici e in virtù dell'esperienza acquisita nel corso di quelle settimane. Di questo però si tratterà nella terza parte.

6. La natura del potere attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri

Si tratta di un sistema in cui ciò che emerge in modo più evidente è la figura del Presidente del Consiglio. Il punto è che quest'esaltazione non sembra dipendere dal suo essere autorità di protezione civile, e nemmeno sembra essere legata al suo potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei Ministri: al contrario, essa deriva dalla circostanza che il Presidente del Consiglio emerge come titolare di un vero e proprio potere di decisione normativa.

Infatti, il potere esercitato per mezzo dei d.p.c.m. di cui si tratta (il riferimento è soprattutto ai decreti della fase iniziale e centrale di marzo) è diverso da quello che è attribuito al Presidente del Consiglio dal d. lgs. n. 1 del 2018: il Codice di protezione civile, infatti, prevede che il Presidente del Consiglio possa stabilire «gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori», (art. 5 comma 2). Questa norma sembra attribuirgli, dunque, il potere di adottare *direttive*, che non hanno efficacia diretta su posizioni giuridiche soggettive, e che richiedono una successiva esecuzione; questi atti, invece, hanno certamente rilevanza esterna.

Nemmeno la loro natura sembra quella di *ordinanze*, quanto meno ai sensi degli artt. 5 e 25 del Codice. Il potere di adottare le ordinanze di protezione civile è certamente detenuto dal Presidente del Consiglio, ma è radicato nel Capo del Dipartimento della protezione civile, per mezzo di cui è esercitato, se non è diversamente stabilito nell'atto con cui si delibera lo stato d'emergenza. La formulazione del Codice non

¹³ Uno degli studi più precisi e organici di questa “catena normativa” è stato fatto da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

è, in effetti, delle più chiare: l'art. 5 afferma che il Presidente del Consiglio dei ministri detiene i poteri di ordinanza e che *può esercitarli, salvo che sia diversamente stabilito* con la deliberazione di cui all'articolo 24, *per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile*. A questo proposito, sembra possa venire in soccorso la legislazione precedente e soprattutto la l. n. 225 del 1992, nei cui confronti la portata innovativa del Codice è piuttosto ridotta (che infatti il codice richiama nel titolo degli artt. 5 e 25 sul potere d'ordinanza) e che usava la formula molto più chiara secondo cui "le ordinanze sono emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza"¹⁴. Ma, in ogni caso, è un problema che eccede la questione che qui interessa, perché la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha espressamente stabilito che "per l'attuazione degli interventi di cui dell'articolo 25, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, *si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile*". Nemmeno l'aspetto esteriore di questi atti sembra quello propria di *quelle* ordinanze, mancandone tutti gli elementi essenziali (oltre al *nomen*, mancano soprattutto l'indicazione delle norme a cui si intende derogare e la *motivazione*, che dovrebbe pure essere esaustiva). La diversità è poi anche funzionale, nel senso che non sembra così agevole ricondurre il loro contenuto ad una delle funzioni a cui tale potere è rivolto ai sensi dell'art. 25 del Codice.

L'inquadramento di tali atti come fonti secondarie del diritto non è però privo di criticità. Del resto, in un recente rapporto¹⁵ il Comitato per la legislazione ha spiegato il proprio atteggiamento nel riguardo di questi atti, che è stato molto diverso da quello adottato in passato¹⁶, osservando che "l'utilizzo in questa occasione del d.p.c.m. appare peculiare rispetto ad altri utilizzi passati", volendo con ciò dire che diversa è la loro natura rispetto agli atti nei cui confronti aveva lamentato l'inopportunità di esercitare potestà regolamentare per mezzo di d.p.c.m. Si tratterebbe, in questo caso, di "strumenti normativi ibridi che uniscono a un carattere normativo un carattere provvedimentale". A sostegno di questa posizione è indicata peraltro la pronuncia con cui il TAR Calabria (sent. n. 841/2020) ha qualificato questi d.p.c.m. come "atti amministrativi" e non "normativi".

Se però si guarda a questi atti cercando di fare un qualche uso pratico dei tradizionali criteri di qualificazione del contenuto normativo (con la consapevolezza delle criticità e delle imprecisioni che

¹⁴ Sul punto M. CAVINO - S. MALLARDO, *Stato di emergenza e poteri d'ordinanza*, in M. CAVINO - L. CONTE - S. MALLARDO - M. MALVICINI, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al Covid-19*, Napoli, 2020; e G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenza e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Consulta online*, 17 marzo 2020, p. 7.

¹⁵ Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, Rapporto 2019-2020*.

¹⁶ Il Comitato ha in più occasioni lamentato l'attribuzione al d.p.c.m. di un improprio potere normativo e regolamentare. Si veda ad esempio, il *Rapporto sull'attività del comitato per la legislazione, Secondo turno di presidenza* (7 marzo 2014 - 7 gennaio 2015), p. 25.

quest'operazione porta inevitabilmente con sé) il sospetto che a questi atti sia stata demandata l'attuazione - normativa - di fonti primarie rimane¹⁷. Più in particolare si fa una certa fatica a negare il fatto che si tratta di atti che introducono misure che sono schemi di comportamento *generalisti e astratti*¹⁸. Più problematico è, in effetti, dire se tali misure siano anche *innovative*. È vero che, in linea generale, con novità non si può intendere *tout court* l'introduzione nell'ordinamento di ciò che prima non c'era: se così fosse sarebbe un requisito privo di senso operativo perché ogni atto, sarebbe innovativo in quanto produttivo di *nuovi effetti*. Il carattere della novità deve più probabilmente essere inteso come capacità degli enunciati di produrre un effetto prescrittivo nuovo. Il nodo da sciogliere in questo caso è quello di capire se tale effetto debba anche essere inteso come stabile, ed eventualmente cosa ciò stia a significare. Sembra però difficile negare la natura normativa di queste misure esclusivamente sulla base della loro *temporaneità*.

La portata derogatoria di questi atti poi non sembra avere altro fondamento che quello costituito dall'atto primario che attuano e di cui integrano il contenuto, mentre la misura della sua estensione è stabilita da quanto è stabilito dai decreti legge.

Si fa fatica anche a pensare che la natura regolamentare possa essere esclusa in virtù del richiamo che i d.p.c.m. fanno alla dichiarazione di stato di emergenza del 31 gennaio, che assomiglia molto di più ad "un mero richiamo motivazionale"¹⁹ *ad adiuvandum*, e non anche alla menzione del proprio fondamento.

D'altra parte, il metodo per mezzo di cui si giunge a negare la natura normativa di questi atti può poi essere dubitato in due punti. Il primo riguarda la qualificazione degli atti in *serie*. Come si cercherà di rendere più chiaro nei prossimi paragrafi, d.p.c.m. è infatti una formula neutra, dietro cui si possono celare contenuti e poteri di diversa natura (normativa o di amministrazione generale). Questa diversità, ovviamente, si replica anche nel gruppo dei d.p.c.m. adottati in relazione all'emergenza sanitaria, tra cui è astrattamente possibile (e normale) trovare: atti normativi, atti amministrativi generali, come provvedimenti e raccomandazioni di ogni genere. Di conseguenza, è difficile estrapolare un contenuto

¹⁷ La natura regolamentare di questi dpcm è espressamente negata M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi*, Osservatorio emergenza COVID-19, n. 1/2020 p. 5, secondo cui *devono senz'altro essere ricondotti al genus delle ordinanze*. Anche secondo M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 125, e E. RAFFIOTTA., *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, p. 5, i dpcm in questione avrebbero la natura di ordinanze extra ordinem.

La generalità è la caratteristica che riguarda i *destinatari* del precetto: sta ad indicare la riferibilità della disposizione ad un numero indeterminabile di soggetti. Una disposizione è generale quando è riferita ad una classe indeterminata (nel senso di aperta) di soggetti. L'astrattezza, invece, è la caratteristica dell'*oggetto* della prescrizione: sta ad indicare la ripetibilità del precetto in un numero indeterminabile di casi, e dunque in riferimento ad un numero indeterminato di comportamenti. Una disposizione è astratta quando si rivolge ad un *tipo* (inteso come classe indeterminata) di comportamenti. Sui caratteri della norma giuridica V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Volume III, Milano, 1901, pp. 13-41. In particolare, sul carattere della generalità pp. 22-41; V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, *Le fonti normative*, Padova, 1976, pp. 25-32; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 22. Si rimanda per un'analisi più completa a A. MORRONE, *Le fonti del diritto*, Bologna, 2018.

¹⁹ F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

univoco per tutti gli atti, ed il fatto che alcuni d.p.c.m. possano essere qualificati come atti amministrativi non significa che la qualificazione debba essere estesa a tutti, e soprattutto a quelli che più evidentemente hanno carattere normativo (mi riferisco, su tutti, ai d.p.c.m. dell'8 e 9 marzo).

Nemmeno l'omogeneità sostanziale deve necessariamente essere riferita all'atto in quanto tale. Non sorprende e non vale ad escludere il carattere normativo dell'atto, in altre parole, il fatto che talvolta in un unico atto possano mischiarsi contenuti normativi e provvedimenti.

7. Il potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri: tratti dell'evoluzione straniante del d.p.c.m.

Le certezze da cui si può muovere nel tentare di giungere ad un inquadramento teorico del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e della sua evoluzione sono esigue. Si tratta, senza dubbio, della denominazione giuridica della manifestazione di volontà del Presidente del Consiglio e quindi della formula di pubblicazione degli atti per mezzo di cui questa si manifesta²⁰. Siamo dinnanzi ad un atto privo di un modello normativo cui aderire ed adeguarsi e che, non trovando nel diritto vigente alcun riferimento tipologico e una disciplina organica e certa, segue categorie e regimi distinti in ragione del fondamento del potere di cui è espressione. Se questo è vero anche per altri atti (si pensi, soprattutto, al decreto ministeriale) il d.p.c.m. sconta però anche la difficoltà supplementare che deriva dalla non univoca definizione dei poteri dell'organo da cui promana, e dunque dei poteri che per mezzo di tale atto possono essere esercitati; tale incertezza ha certamente ricondotto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ad una varietà morfologica tanto estesa da risultare perfino disorientante.

Il d.p.c.m. è, dunque, un atto che appare come un guscio neutro²¹: può essere atto di alta amministrazione e può essere atto a contenuto normativo (e quindi può essere Regolamento) con la conseguenza che, in questo secondo caso, è estrinsecazione del potere regolamentare del Presidente del Consiglio.

Sul fondamento di questo potere regolamentare le posizioni non sono univoche²². Ciò su cui vi è concordanza essenziale è però il suo contenuto, che sarebbe rivolto all'organizzazione e alla direzione

²⁰ Ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 co. 1 lett. d) e co. 3 della legge n. 839 del 1984, poi confluito nell'art. 15 del Testo Unico adottato con d.P.R. n. 1092 del 1985.

²¹ La formula è utilizzata da D. DE LUNGO in *Nihil est in intellectu quod Prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche su decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

²² Secondo una parte della dottrina (E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1990) il potere regolamentare del Presidente del Consiglio sarebbe riconducibile al potere di autorganizzazione degli organi costituzionali: trarrebbe dunque il proprio fondamento nell'indipendenza che la Costituzione riconosce a ciascun organo costituzionale, mediante la prerogativa di autorganizzarsi. Secondo altri invece (S. LABRIOLA, *Decreto del Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, 1998) - il fondamento del potere regolamentare starebbe nel sistema dei principi costituzionali sull'attività di governo e nelle leggi che vi danno attuazione. L'incertezza deriva soprattutto, è cosa nota, dal fatto che la disposizione (l'art. 17) che, all'interno della legge che disciplina l'attività di Governo in generale (legge n. 400 del 1988) si occupa di stabilire il regime del potere regolamentare e le forme del suo esercizio tratta di quelli

dell'attività *del* Governo, e di autorganizzazione della Presidenza del Consiglio²³. Nonostante l'enigmaticità dei testi (e soprattutto di quello costituzionale) infatti, dalla lettura sistematica una certa *ratio* definitoria e funzionale del d.p.c.m. emerge, e proprio nei tratti di un atto che rappresenta il principale strumento di organizzazione dell'attività di Governo e di autorganizzazione della Presidenza del Consiglio²⁴. E si tratta di un impianto che lega in modo coerente i contenuti dell'atto con quanto si può ricavare dalle pieghe enigmatiche dell'art. 95 Cost.²⁵, in merito alle attribuzioni del soggetto della cui volontà l'atto è manifestazione: ai sensi del quale, infatti, il Presidente del Consiglio (a) *dirige la politica*

adottati dal Consiglio di Ministri (co. 1), che sono pubblicati con la formula di d.P.R. (perché ai sensi dell'art. 87 co. 5 devono essere emanati dal Presidente della Repubblica) e di quelli dei singoli Ministri, pubblicati come decreti ministeriali, e quelli di più ministri, che hanno la denominazione di decreti interministeriali (co. 3), ma non fa menzione del regolamento del Presidente del Consiglio

²³ Che emerge anche dalla lettura sistematica del testo del 1988 e dell'art. 95 Cost. Così, in ordine sparso, sono alcune tra le manifestazioni di questa costruzione gli artt. 4 co. 4 (*con decreto del Presidente del Consiglio si adotta il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*), 12 co. 3 (*la segreteria della Conferenze unificate è disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 18 co. 2 (*il Segretario Generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 21 co. 2 (*i capi Dipartimento dei Ministeri senza portafoglio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*) e 38 co. 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate disposizioni per l'inquadramento in ruolo del predetto personale*). E non può che essere letta alla luce di questo quadro la previsione per cui *il Presidente del Consiglio dei Ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge* (art. 5 co. 4). Sulle problematiche legate alla disciplina dell'organizzazione del Governo si veda G. TARLI-BARBIERI, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*, in *questo fascicolo di federalismi.it*.

²⁴ Così, in ordine sparso, sono alcune tra le manifestazioni di questa costruzione gli artt. 4 co. 4 (*con decreto del Presidente del Consiglio si adotta il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*), 12 co. 3 (*la segreteria della Conferenze unificate è disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 18 co. 2 (*il Segretario Generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*), 21 co. 2 (*i capi Dipartimento dei Ministeri senza portafoglio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*) e 38 co. 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate disposizioni per l'inquadramento in ruolo del predetto personale*). E non può che essere letta alla luce di questo quadro la previsione per cui *il Presidente del Consiglio dei Ministri esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge* (art. 5 co. 4).

²⁵ Sarebbe perfino pleonastico soffermarsi sulle difficoltà interpretative generate dalla lettera dell'art. 95 Cost. Basta per darne conto richiamare come essa sia stata utilizzata come un mezzo per giustificare la posizione di "supremazia" rispetto agli altri ministri, ma anche il ruolo prevalente del Consiglio dei ministri nella determinazione della politica generale.

*generale del Governo e ne è responsabile*²⁶ e (b) *mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo*²⁷ (b1) *promuovendo* e (b2) *coordinando* l'attività dei Ministri.

Le attribuzioni del Presidente del Consiglio si sono però evolute in modo parallelo a questo modello facendo, sempre più spesso, della sua potestà regolamentare un potere normativo a rilevanza esterna del

²⁶ A questo potere è possibile riferire alcune attribuzioni. Sembra possibile ricondurvi, anzitutto, tutte quelle attività con cui il Presidente del Consiglio è posto nella posizione di incidere, condizionandola, sull'attività del Consiglio dei Ministri (e del Governo più in generale). Così, ad esempio, sarebbe piena espressione del potere di direzione il ruolo assunto dal Presidente del Consiglio nella formazione del Governo (art. 92 Cost.) e, a Governo formato, l'iniziativa, sottoposta al Consiglio, di porre la questione di fiducia, il potere di convocare le riunioni del Consiglio e la fissazione dell'ordine del giorno. Dal fatto poi, che egli se ne assume la responsabilità, sembra logico collocare in questo ambito tutta l'attività che il Presidente del Consiglio svolge in rappresentanza del Governo, nei rapporti con gli altri organi. Anzitutto con il Parlamento, che di certo rappresenta il principale interlocutore, con cui si relaziona personalmente, ma per conto del Governo, nella fase di formazione dello stesso (comunicazione della composizione del governo ed ogni mutamento in esso intervenuto - art. 5 lett. a; richiesta di fiducia - art. 5 lett. b), sia durante il corso della legislatura (apposizione della questione di fiducia, presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa e richiesta di discussione in Assemblea di un disegno di legge - art. 5 lett. e; comunicare "tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti", nonché quello di presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce (art. 5, comma 3, lett. a-bis). Con il Presidente della Repubblica, a cui il Presidente del Consiglio sottopone le leggi per la promulgazione, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e tutti gli altri atti normativi del governo che richiedono la forma del decreto presidenziale (lett. c); nonché di controfirmare gli atti di promulgazione, gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri e, quindi anche tutti gli atti normativi del governo, nonché gli altri atti indicati dalla legge (lett. d). Ed in ultimo, ma in modo non esaustivo, con la Corte costituzionale, presso cui il Presidente esercita le attribuzioni previste nella legge n. 87/1953. All'interno del potere di direzione potrebbe stare dunque anche quello di manifestare la politica generale del governo (esternazione) da cui derivano gli ulteriori poteri di cui all'art. 5, 2° co., lett. d) di concordare con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendono rendere ogniquale volta possano impegnare la politica generale del governo, e all'art. 8 del regolamento interno del Consiglio, che affida al Presidente il compito di approvare ed autorizzare la diffusione del comunicato sui lavori del Consiglio dei ministri.

²⁷ Il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo è risolto, dallo stesso art. 95 Cost., nella promozione e nel coordinamento dell'attività dei Ministri. Distinguere tra promozione e direzione non è affatto agevole, ma un criterio risolutivo può essere quello per cui la promozione consiste nell'attività di impulso non condizionante (al netto dell'evidenza per cui ciascun impulso è di per se condizionante). La promozione può essere dunque intesa come l'impulso al fine di attuare l'indirizzo politico delineato nel programma di governo. Caratteristiche simili presenta anche il potere di coordinamento dell'attività dei ministri che si manifesta in tutta quell'attività preparatoria alla formazione degli atti normativi su cui deve deliberare il Consiglio dei Ministri. A tal fine, il Presidente del Consiglio dei Ministri riceve comunicazione preventiva di tutti i provvedimenti che ogni Ministro intende presentare in fase collegiale, così da dare al Presidente la possibilità di sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche ed amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei Ministri nella riunione immediatamente successiva (2° co., lett. c); può deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni, a diverso titolo competenti, in ordine alla definizione di atti e provvedimenti (lett. c-bis) (competenza questa introdotta con il decreto legislativo. n. 303/1999). Quando, in altre parole, l'attività dei ministri non rimane limitata all'organizzazione e all'indirizzo del proprio dicastero, ma può influire sulla politica generale del governo, il Presidente assume il ruolo di garante, di responsabile dell'indirizzo politico e, più in generale, del programma di governo, potendo deferire al collegio la decisione ultima. Questa funzione viene esercitata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il supporto del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) che, fra le varie competenze, ha anche quella di coordinamento per l'attività normativa del Governo. In questo contesto il dirigente generale, posto a capo del DAGL, ha il compito di presiedere e di dirigere il c.d. "pre-consiglio", ossia quella riunione in cui i capi degli uffici legislativi dei vari ministeri (o loro delegati) presentano, discutono ed eventualmente si accordano sui profili tecnico-giuridici connessi alla formulazione degli atti normativi che saranno oggetto di discussione ed approvazione del successivo Consiglio dei Ministri.

tipo ministeriale e, pertanto, del d.P.C.M un regolamento ministeriale *sui generis*, che può essere idealmente collocato nella struttura configurata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che pure non lo prevede espressamente. Questo percorso si è realizzato per mezzo di leggi particolari che hanno attribuito questo potere al Presidente del Consiglio talvolta in modo strutturale e per ambiti materiali²⁸: per esempio, attraverso l'istituzione di Dipartimenti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio (come avviene per la funzione pubblica e la protezione civile) o di sezioni amministrative in cui rifluiscono ministeri soppressi collocate allo stesso modo (turismo, sport, spettacolo); altre volte, invece, in modo episodico, in ragione di scelte politiche contingenti, scegliendo cioè di demandare la loro attuazione non ad un Ministro ma al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da tutto ciò deriva che nel momento in cui il Presidente del Consiglio esercita una volontà normativa autonoma a rilevanza esterna, la denominazione d.p.c.m. è diventata quella degli atti normativi del Presidente del Consiglio dei Ministri. In qualche modo, cioè, essa indica la forma del potere regolamentare in senso ministeriale del Presidente del Consiglio.

Questo percorso di “evoluzione parallela” al modello costituzionale non solo è proseguito ma si è notevolmente rafforzato, fino a fare della vicenda del d.p.c.m. una delle più significative in tema di fonti del diritto emerse nel tempo recente. Tutto ciò è verificabile su un piano quantitativo: tra il 2013 e il 2019, sono stati pubblicati 861 d.p.c.m.²⁹. Diventa difficile identificare quanti di questi si caratterizzino per contenuto normativo, non tanto per la difficoltà di individuare i criteri attraverso cui operare la qualificazione, quanto per quella di doverli fare aderire alla realtà, minuziosa e complessa, della sostanza degli atti normativi; per fornire un'indicazione di massima della dimensione si può comunque menzionare il dato rilevato dal Servizio Studi dell'Osservatorio sulla Legislazione³⁰, che ritiene di poter individuare, tra il 2014 e il 2015, un numero pari a 53 d.p.c.m. di contenuto normativo (circa 1/4 del totale); la dimensione sembra verosimilmente estendibile a tutto il periodo di riferimento³¹.

²⁸ Il percorso istituzionale ha seguito dunque il rafforzamento dei poteri dell'organo monocratico di governo non già attraverso la valorizzazione del ruolo di direzione e coordinamento di quello collegiale ma attraverso la via laterale dell'espansione degli ambiti di intervento attivo e in conseguenza dell'ipertrofica dilatazione del suo apparato burocratico. Un percorso che la legge 23 agosto 1988, n. 400, in una prospettiva di rafforzamento dell'organo monocratico (ma pur sempre dentro una concezione collegiale dell'attività di governo) ha tentato di riportare nell'ordine e che ha poi superato anche il tentativo esperito con i decreti legislativi del 1999, che hanno cercato di ridefinire le attribuzioni ministeriali coerentemente con l'impostazione originaria, in un tentativo che si è, per la verità, rivelato parziale fin dall'inizio, perché ha lasciato in capo alla Presidenza del Consiglio importanti funzioni di amministrazione attiva, che avrebbero poi finito per accrescersi.

²⁹ 170 di questi sono stati pubblicati nel 2013; nel 2014 sono stati pubblicati 116 d.p.c.m. ; 97 sono quelli pubblicati nel 2015; nel 2016 sono invece 121 i d.p.c.m. pubblicati; nel 2017, 132; nel 2018, 109; e infine 116 nel 2019.

³⁰ Nel documento «*Appunti del Comitato per la legislazione “La produzione normativa nella XVII Legislatura”. Aggiornamento al 15 giugno 2016 n. 9 – Focus*».

³¹ Ne individua, ad esempio, almeno 62 (23 nel 2016 e nel 2017 e almeno 16 nel 2018) in riferimento al triennio 2016-2018 D. DE LUNGO in *Nibil est in intellectu quod Prius non fuerit in sensu*, cit., p. 7.

La dimensione qualitativa – del resto – non fa altro che aumentare l'impressione, che può essere restituita attraverso l'esemplarità di alcuni casi; i precedenti in questo senso non mancano. Il Codice del terzo settore, ad esempio, dopo aver elencato all'art. 5 co. 1, le attività che sono considerate di interesse generale, prevede al co. 2 che l'elenco sia aggiornato con d.p.c.m. (che ha, in tutto e per tutto, la natura di Regolamento di delegificazione). Ha la forma del d.p.c.m. anche il Regolamento che ha modificato le modalità di determinazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in attuazione del decreto "salva Italia" (art. 5, decreto legge 201/2011)³². Si tratta di un atto che ha coperto l'ampio spazio normativo lasciato dalla fonte primaria, che si era limitata a stabilire, in previsione del suo intervento, solo pochi criteri e molti dei quali vaghi, tra cui: il perseguimento del miglioramento della selettività dell'indicatore e la valorizzazione a tal fine della componente patrimoniale. È un rilievo esemplificativo importante che l'ha anche il pacchetto di d.p.c.m. con cui sono stati adottati i tre Regolamenti che hanno disposto la disciplina di aspetti centrali della materia pensionistica. Il più ampio di questi è quello del 4 settembre 2017, n. 150, che ha stabilito le modalità di accesso all'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE volontaria), nonché le modalità di erogazione e di restituzione del prestito e si occupa di determinare i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del fondo di garanzia di cui al comma 173 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

8. Le ragioni della scelta: una collegialità flessibile e l'esigenze di sopperire ad un fabbisogno tecnico-informativo

La spiegazione dell'erompere e poi della stabilizzazione dell'importanza assunta dal d.p.c.m., e della sua esaltazione nella vicenda che qui interessa, attraverso la collocazione del fenomeno, *sic et simpliciter*, nell'ambito di quello più ampio della presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee³³, che sembra senza dubbio la sua spiegazione più immediata e che infatti appare un incontestabile punto di partenza, rischia però di tramutarsi nell'esito sbrigativo del ragionamento. Anzitutto perché i rapporti di potere interni al Governo non sembrano in alcun modo cessare di cercare un proprio equilibrio anche dentro il concreto realizzarsi del potere regolamentare del Presidente del

³² A titolo di completamento informativo, l'atto è stato oggetto di un ricorso parzialmente confluito in una sentenza di annullamento del Tar del Lazio (n. 2458 dell'11 febbraio 2015) che ha riguardato in particolare l'articolo 4, comma 2, lettera f) del d.p.c.m. 159/2013, che prevedeva che "Il reddito di ciascun componente il nucleo familiare è ottenuto sommando le seguenti componenti...f) trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito complessivo di cui alla lettera a);", vale a dire nel reddito complessivo IRPEF. Decisione successivamente confermata sul punto dal Consiglio di Stato.

³³ Su cui, attraverso la lente del diritto comparato, v. A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

Consiglio dei Ministri e di nuovo nel corso dell'emergenza Covid-19. In questo senso i dati sulle procedure endo-governative di adozione sono piuttosto eloquenti³⁴ e trovano tutti corrispondenza nei d.p.c.m. adottati in attuazione dei decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020.

In effetti, più che ad un vero e proprio accentramento della decisione, il ricorso al d.p.c.m. sembra esercitare la propria capacità attrattiva laddove permette di traslare il processo decisionale presso una sede in cui è possibile gestire in modo più flessibile gli intrecci di competenze ministeriali, recidendo in questo modo a monte i conflitti che ne possono derivare e imputando la responsabilità della decisione in capo al Presidente, salvo poi immettere nel procedimento decisionale i ministri apparentemente esautorati (secondo una dinamica che peraltro spiegherebbe la scomparsa pressoché coincidente dei decreti interministeriali)³⁵. Tutto questo si ritrova, e peraltro perfino enfatizzato, nelle procedure stabilite per l'adozione dei d.p.c.m. di cui si tratta. Prendendo in esame i 13 d.p.c.m. adottati tra il 23 febbraio e il 18 maggio (in attuazione dei decreti-legge n. 6 e 19 del 2020) emerge che sono stati adottati su proposta del Ministro della Salute, che in tutti i casi è stato sentito il Ministro dell'economia e delle Finanze, dell'Interno, della Difesa, dodici volte il Ministro dei beni culturali, del lavoro e della pubblica amministrazione, in undici occasioni il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e in dieci il Ministero dell'istruzione.

Non solo, allo stesso modo sembra essere il luogo in cui si è trovata la valvola capace di dare sfogo alla pluralità di esigenze che derivano dalla diffusione dei centri di decisione politica, aprendo il processo decisionale alla strutturazione multilivello e ai soggetti rappresentativi del pluralismo, e che si manifestano infatti nel ruolo assunto dalle Regioni. La "porosità" procedurale e la composizione variabile permettono di assorbire il fabbisogno informativo attraverso l'inclusione nel processo decisionale di una pluralità di soggetti tecnici, incardinati o meno nel sistema politico-istituzionale³⁶. Anche a questo proposito, il dato che risalta è la necessità, avvertita sin dalle primissime fasi di gestione dell'emergenza, di istituire Comitati tecnici a sostegno dell'operato del Governo; in particolare, sono il Comitato tecnico-scientifico istituito

³⁴ Degli 861 d.p.c.m. pubblicati tra il 2013 e il 2019 quasi la metà (376, e dunque circa il 44% del totale) sono stati l'esito dell'iniziativa assunta da altri soggetti e si tratta, per lo più, di altri Ministri. Ma come si è visto, il coinvolgimento ministeriale è ulteriormente recuperato in corso di procedimento ed è costante, trasversale e spesso significativo. 236 volte, infatti, l'atto è adottato con il concerto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, quattro volte con la sua intesa e cinque volte avendo raccolto preventivamente il suo parere. Emerge dunque con una chiarezza estrema come l'ampio ricorso al d.p.c.m. sia sorretto da un asse che lega il Presidente del consiglio e il Ministro dell'Economia. Frequente e importante è poi anche la partecipazione dell'altro Ministero economico, quello dello sviluppo economico, coinvolto nell'adozione di 33 d.p.c.m.: per 27 d.p.c.m. adottando l'atto in concerto, una volta fornendo il proprio parere, altre cinque volte venendo prima sentito e due volte attraverso altri tipi di coinvolgimento. L'altro Ministro coinvolto nel numero maggiore di casi in sede di concerto (40) è invece quello per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

³⁵ In questo senso D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod Prius non fuerit in sensu*, cit.

³⁶ D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod Prius non fuerit in sensu*, *op. cit.*, che segnalava esigenze analoghe per fornire una spiegazione del successo della delegazione legislativa ne ID. *Le deleghe legislative inattuata*, Napoli, 2017, p. 19ss.

con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 5 febbraio 2020, n. 3718, e il Comitato di esperti in materia economica, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020. Si tratta di una “sovrastuttura tecnica” a disposizione del Governo³⁷, che nei d.p.c.m. trova lo sfogo principale. Nove dei tredici d.p.c.m. menzionati sono adottati *tenuto conto* delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico o *visti i verbali* delle sue sedute. E fuori da questi nove rimangono il d.p.c.m. adottato il 9 marzo del 2020, che ha esteso all’intero territorio nazionale le misure adottate solo il giorno precedente per una parte limitata del territorio del nord (e che quindi ha certamente recepito le stesse indicazioni, non formalizzate in una seduta per ragioni di tempo), quello che ha istituito il comitato di esperti in materia economica e quello che ha nominato il Commissario straordinario. L’importanza - oltre alla quantità - delle indicazioni provenienti da quella sede tecnica nella formulazione delle decisioni è stata ampiamente percepita dall’opinione pubblica nel corso dell’emergenza ed enfatizzata da una esemplarità comunicativa in alcuni momenti perfino esasperata.

9. La distanza tra nome e contenuto

Non è senza dubbio una novità, e non vale ad escludere la natura regolamentare dei d.p.c.m. di cui si tratta, nemmeno il fatto di aver esercitato potere normativo per mezzo di atti che non hanno forma di Regolamento. Non è certo questa la sede per soffermarsi sulle sue cause, sulle dinamiche e sulle implicazioni che ne derivano ovvero sull’inquadramento teorico del fenomeno della “fuga dalla forma regolamentare”; basta qui rilevare che si tratta di un fenomeno consolidato³⁸ e che riguarda anche i d.p.c.m. Che compare in modo diverso e a diversi livelli: che emerge nel modo più sfacciato attraverso la proliferazione di disposizioni di legge ed atti aventi forza di legge che rinviano a “decreti di natura non regolamentare”, ma che si trova anche, con minori certezze interpretative ma con maggiore intensità, in tutti i decreti ministeriali e del Presidente del Consiglio dei Ministri che, a prescindere dalla qualificazione formale che ne fa la disposizione che ad essi rinvia, introducono norme giuridiche senza però riportare nel titolo il nome di Regolamento e né, tanto meno, rispettare la forma del potere regolamentare. Alcuni numeri possono aiutare a comprendere la dimensione del fenomeno: tra il 2013 e il 2019 sono stati pubblicati infatti 15314 atti non primari del Governo adottati con forma di decreto, del Presidente della Repubblica (78), del Presidente del Consiglio (861) e di singoli ministri (14375), e di questi, sono solo 428

³⁷ M. TERZI, *Ancora su rapporto tra tecnica e politica nell’attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020.

³⁸ Il cui andamento si ritrova in diversi studi attenti alla dimensione empirica, tra cui G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011; M. GIANNELLI, *I decreti “di natura non regolamentare”. Un’analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

quelli che portano il *nome* di Regolamento³⁹: 78 sono d.P.R., 74 *d.p.c.m.* e gli altri 276 sono decreti ministeriali. Meno di 3 decreti ogni 100 adottati in questo periodo hanno assunto, pertanto, la forma di Regolamento⁴⁰.

10. Problemi di legalità e legittimità

10.1. Il problema del rapporto tra fonte primaria e secondaria

Tutto questo sistema è stato sottoposto a numerosissime critiche e ad alcune forme di opposizione⁴¹, mosse a partire dalla considerazione per cui il Governo avrebbe dovuto privilegiare, trattandosi di introdurre limiti alle libertà fondamentali, lo strumento del decreto-legge.

Il tema del rapporto tra fonte primaria e fonte secondaria, dal punto di vista della legittimità (e non della opportunità politica), dipende essenzialmente dalla riferibilità dell'effetto derogatorio delle norme di legge alla fonte primaria, e dalla circostanza che invece i *d.p.c.m.* nei confronti di quelli si pongano in posizione integrativa ed attuativa. Dell'enorme complesso normativo realizzato dalle misure di gestione dell'emergenza, gli atti di cui interessa indagare il rapporto sono soprattutto i due d.l. già menzionati (il n. 6/2020 e 19/2020) e i *d.p.c.m.* di cui quegli atti costituiscono il fondamento. I problemi maggiori sorgono però evidentemente dal decreto legge n. 6 del 2020, ed in particolare dal fatto che il suo art. 1 individua le misure da adottare in modo meramente esemplificativo. La non esaustività dell'elenco, d'altra parte, sembra risultare in modo pacifico dal combinato disposto del primo comma, che conferisce all'*autorità competente* il potere di adottare *ogni misura* di contenimento e gestione e del secondo, che indica alcune *tra* le misure di cui al comma 1.

L'attribuzione di potere avviene senza dubbio attraverso un trasferimento molto ampio per mezzo di una disposizione che però non sembra corretto qualificare come "delega in bianco". L'art. 1 co. 1 e l'art. 2,

³⁹ Nel 2013 sono stati 77 atti con il nome di Regolamento, di cui 24 decreti del Presidente della Repubblica, 45 decreti ministeriali e 8 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.; nel 2014 invece 72, tra cui: 10 d.P.R., 12 *d.p.c.m.* e 50 decreti ministeriali; nel 2015 sono stati 66, di cui: 13 d.P.R., 9 *d.p.c.m.* e 44 decreti ministeriali; nel 2016 ne sono stati emanati 69: 8 d.P.R., 7 *d.p.c.m.* e 54 decreti ministeriali; nel 2017, infine, 13 d.P.R. e 10 *d.p.c.m.*

⁴⁰ Lo spazio di una postilla solo per dire che il numero totale degli atti non primari del Governo adottati con forma di decreto è fortemente gonfiato dal numero di decreti (5579) con cui il Ministro dello Sviluppo economico dispone lo scioglimento (1280 decreti) o liquidazione coatta amministrativa di società (3494 decreti) e sostituisce i commissari liquidatori (805 decreti). Tolti i quali, il numero dei decreti del Ministro dello sviluppo economico, che pure resta alto, torna nella dimensione di quello degli altri ministri (passerebbe da un totale di 7403 decreti ad un totale di 1824) e il rapporto tra il totale dei decreti adottati (che non sarebbe più di 15314 decreti ma di 9753) e quelli che portano il nome di Regolamento sarebbe di 5 ogni 100 decreti.

Questi non sono certo gli unici decreti che, per il loro indiscutibile carattere provvedimentale non pongono, per quello che a questo lavoro interessa, davvero alcun problema, ma qui si segnalano perché ricorrono con frequenza tale da finire per distorcere la misura della proporzione che importa rilevare. Fatta questa precisazione, che consentirà comunque di tenere a mente una dinamica che ha un'incidenza annuale di circa 800 decreti, di qui in avanti il numero considerato sarà comunque sempre quello risultante dagli atti pubblicati in gazzetta.

⁴¹ Una di queste è pervenuta dalla Camera che, nella seduta del 19 maggio ha approvato la mozione (1-00348).

che ne ricalca la formula, limitano il potere del Presidente del Consiglio perimetrandolo intorno all'adeguatezza e alla proporzionalità rispetto all'evolversi della situazione epidemiologica, per mezzo di un parametro idoneo non solo a circoscriverne il conferimento ma anche a sindacarne l'esercizio, anche in sede giudiziale, consentendo al giudice amministrativo (e incidentalmente alla Corte costituzionale) di operare un controllo di legittimità dell'intervento (rispetto al fatto che lo giustifica). La previsione di legge è, in altre parole, integrata del fatto emergenziale⁴². Non di una "delega in bianco" allora si tratterebbe ma più propriamente di una disposizione a fattispecie elastica, dentro cui sta tutto ciò che il Presidente del Consiglio ha disposto *oltre* l'elencazione non tassativa delle misure indicate dal co. 2., ma nel rispetto dell'adeguatezza e della proporzionalità al fatto. Per fare alcuni esempi dei momenti più critici di questo rapporto: il d.p.c.m. dell'8 marzo 2020 ha limitato la libertà di circolazione (vietandola, salvo che per comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o per motivi di salute) delle persone all'interno dei territori indicati, così stabilendo una misura ulteriore di quella (espressamente indicata dall'art. 1, co. 2, lett. a e b) a disporre il «divieto di allontanamento» e «di accesso al Comune e nell'area interessata». Non è riconducibile ad alcune delle fattispecie menzionate pure la misura introdotta dal d.p.c.m. del 9 marzo, che ha vietato ogni forma di assembramento di persone sull'intero territorio nazionale.

La legittimità di queste misure, che non trovano menzione espressa nell'art. 1 co. 2 riposa, pertanto, sull'adeguatezza e la proporzionalità all'evolversi del fatto, di cui all'art. 1 co. 1 che, d'altro canto (e per lo stesso motivo), rappresenta il principale argomento ad argine del dubbio di legittimità che grava sull'atto avente forza di legge adottato (ed è fatto giuridicamente rilevante) nel pieno della fase più critica dell'emergenza e soprattutto in quella in cui più acutamente si era posto il problema di disciplinare *ex ante* una situazione che, oltre ad essere di straordinaria necessità ed urgenza, era *straordinaria* in sé, perché imprevedibile nel suo evolversi. Ed infatti le misure adottate in virtù degli ampi e mobili margini stabiliti dal primo decreto legge hanno poi costituito il sistema, a quel punto portato a chiusura, predisposto dal successivo decreto-legge n. 19 del 2020, emanato il 25 marzo.

Tornando invece al giudizio di opportunità di un sistema che accentra la parte maggiore del potere decisionale in capo al Presidente del Consiglio, ci sono alcune cose che devono essere considerate. La prima è che lo spazio normativo del livello secondario è segmentato dalle fonti primarie, nell'estensione e nella forma. Da questo deriva il fatto che la collegialità assente nel d.p.c.m. è perduta per via della decisione collegiale del Consiglio dei Ministri. La seconda, che della prima è conseguenza, è che se si vanno a vedere (come si è tentato di fare nel par. 8) i procedimenti a cui tale potere è stato sottoposto

⁴² Il punto è fatto emergere e poi sviluppato in modo molto chiaro da E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2020.

dalle fonti primarie, ci si avvede di una collegialità in buona parte recuperata per mezzo del coinvolgimento variabile di un numero elevato di Ministri.

10.2. Il problema delle riserve di legge

Da ultimo, è evidente che la legittimità delle misure disposte con d.p.c.m. si regge poi, sulla condizione che le riserve di legge di volta in volta incontrate abbiano carattere relativo e, laddove rinforzate, che i provvedimenti adottati possano essere fatti rientrare tra quelli stabiliti dalla disposizione costituzionale.

Non ci sono dubbi sul fatto che le misure adottate abbiano finito per incidere in modo diffuso su diverse libertà costituzionali. Il dubbio che rimane, però, è che si debbano giudicare il rispetto di ciascuna di queste autonomamente. Se così fosse il sistema formato da decreti-legge e d.p.c.m. andrebbe senza dubbi incontro a plurime incostituzionalità, per aver superato, oltre il costituzionalmente accettabile, le garanzie costituzionali poste a presidio di molte di queste (e dunque, poco cambia se il potere esercitato dal Presidente del Consiglio viene qualificato come *extra ordinem*, poiché tali garanzie - che coincidono con il nucleo essenziale delle libertà - si impongono anche al potere d'ordinanza).

Ma questo percorso argomentativo può essere posto in dubbio alla luce del fatto che le misure a cui ci si riferisce hanno come destinatario diretto solo la libertà di circolazione delle persone, la cui limitazione produce l'effetto di limitare diverse altre libertà solo in ragione della priorità logica che il suo oggetto assume, quanto meno con riferimento alla libertà di riunione (art. 17) e di religione (art. 19).

Discorso in parte diverso va fatto per la libertà di iniziativa economica privata, che invece è stata direttamente limitata da misure restrittive disposte da d.p.c.m., e però, probabilmente, in conformità all'art. 41, che stabilisce che questa non possa essere svolta in modo da recar danno alla sicurezza.