



TRA EMERGENZA, ECCEZIONE E PRECAUZIONE

DIRITTI E DOVERI DI CITTADINANZA DI
FRONTE ALLA PANDEMIA COVID-19



A CURA DI
LUCA IMARISIO
MASSIMILIANO MALVICINI
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

*Lezioni della Scuola per una
Cittadinanza consapevole*
Torino - Cuneo 2020

TRA EMERGENZA, ECCEZIONE E PRECAUZIONE

DIRITTI E DOVERI DI CITTADINANZA DI FRONTE
ALLA PANDEMIA COVID-19

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
MASSIMILIANO MALVICINI
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola per una Cittadinanza consapevole
Torino-Cuneo 2020*

NOTICE OF COPYRIGHT

Tra emergenza, eccezione e precauzione: diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19 edited by Luca Imarisio, Massimiliano Malvicini, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Massimiliano Malvicini - Giorgio Sobrino

Ottobre 2020, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875901714

INDICE

La Scuola di Cittadinanza per un dibattito pubblico consapevole, <i>di Raffele Caterina</i>	iii
Il Covid-19, i cittadini, i territori, <i>di Cristina Clerico</i>	v
Presentazione, <i>di Luca Imarisio - Massimiliano Malvicini - Giorgio Sobrino</i>	vii

Sezione prima

La promozione della cultura e della ricerca scientifica come strumenti di democrazia, anche di fronte alla pandemia Covid-19, <i>di Giorgio Sobrino</i>	1
I diritti e i doveri fondamentali nelle condizioni di emergenza: diritto e diritti di fronte alla pandemia Covid-19, <i>di Luca Imarisio - Giorgio Sobrino</i>	41

Sezione seconda

Diritto e diritti di fronte alle sfide del principio di effettività, <i>di Enrico Grosso</i>	85
Emergenza, urgenza e fonti del diritto, anche alla luce del principio di precauzione, <i>di Rosario Ferrara</i>	93
L'emergenza Covid-19 come "stress test" per il regionalismo italiano, <i>di Francesco Pallante</i>	99

Riscoprire le radici della Repubblica: l'emergenza Covid-19 e l'eco del principio di solidarietà, <i>di Massimiliano Malvicini</i> ...	106
Covid-19 e diritti dei lavoratori: le misure predisposte per fronteggiare l'emergenza, <i>di Anna Fenoglio</i>	116
Covid-19 e le problematiche penali, <i>di Marco Pelissero</i>	134
Covid-19 e le problematiche processuali, <i>di Andrea Cabiale</i>	143
Emergenza Covid-19 e contratti, <i>di Mia Callegari</i>	151
Libertà religiosa e Covid-19, <i>di Maria Chiara Ruscazio - Monia Ciravegna</i>	162
Emergenza Covid-19 e brevetti, <i>di Alessandro Cogo - Enrico Bonadio</i>	175
Covid-19 e misure di contenimento del contagio: l'impatto sugli studenti, <i>di Giulia Chinaglia</i>	180
Gli autori.....	202

CAPITOLO V

L'emergenza Covid-19 come “stress test” per il regionalismo italiano

di Francesco Pallante

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Vorrei iniziare con una considerazione di carattere generale, ricordando – con parole di Gustavo Zagrebelsky – che “le Costituzioni sono quelle regole che i popoli si danno quando sono sobri per quando saranno ubriachi”. Ecco: oggi mi pare si possa dire che siamo ubriachi. Ubrachi di paura: abbiamo di fronte a noi la prospettiva non soltanto della malattia, ma della morte. Dinanzi a questa prospettiva, la Costituzione assume un rilievo inedito. Si può, infatti, ritenere che le Costituzioni svolgono un ruolo meno rilevante nei periodi di normalità, mentre emergono come un dato decisivo nei periodi di emergenza. E ciò essenzialmente per due motivi: guardando le cose “dall’alto”, perché chi governa si ritrova ad esercitare un potere più ampio di quello che esercita normalmente; guardando le cose “dal basso”, perché chi è governato si ritrova in una situazione più difficile

di quella che vive normalmente. La Costituzione deve, dunque, rimanere un punto di riferimento – anche, e soprattutto, in questo periodo – attraverso cui valutare l’operato delle autorità pubbliche: e ciò non perché vi sia stato un golpe sanitario (come alcuni, a mio avviso esagerando, sostengono), ma perché vi sono stati alcuni “sbandamenti” su cui vorrei sinteticamente soffermarmi qui di seguito.

Innanzitutto, vi è stato un abuso nell’utilizzo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Molti costituzionalisti hanno tirato un sospiro di sollievo quanto si è ricominciato a utilizzare i decreti-legge, considerando questo fatto come un segnale del ritorno della normalità. Il che è paradossale, se solo consideriamo che il decreto-legge è da sempre ritenuto uno strumento attraverso il quale il Governo abusa del proprio potere normativo. Oggi, rispetto al DPCM, atto deciso ed emanato da un singolo membro del Governo (per quanto si tratti del suo esponente di vertice), il decreto-legge sembra divenire il segnale di un “rasserenamento” del sistema delle fonti: sia perché i suoi contenuti sono (meglio: dovrebbero essere) decisi collegialmente dal Consiglio dei Ministri, sia perché si tratta di un atto emanato dal Presidente della Repubblica, così implicando la necessaria collaborazione tra organi costituzionali (il che ne favorisce il controllo pubblico). La forma è, in questo caso, anche sostanza.

Un secondo elemento di “stonatura” nella fase che abbiamo vissuto, e in parte ancora stiamo vivendo, è stata la personalizzazione della gestione dell’emergenza da parte del Presidente del Consiglio. Inizialmente abbiamo assistito all’utilizzo da parte del Presidente Conte della propria pagina personale su Facebook, anziché di quella istituzionale della Presidenza del Consiglio, in orari serali o tardo serali per comunicare i provvedimenti d’emergenza, che venivano via via assunti, a un Paese spaventato, che pendeva letteralmente dalle sue labbra. Si è come costruita una drammatizzazione della comunicazione pubblica in un contesto già di per sé sufficientemente drammatico. Altri protagonisti di questa crisi – penso, per esempio, al ministro della

Salute – mi pare abbiano tenuto un atteggiamento più sobrio, senza negarsi ai media, ma esprimendosi in contesti più idonei (conferenze stampa, telegiornali, trasmissioni televisive). Lascia molto perplessi anche l'effetto-annuncio spesso perseguito: non si comprende quali altre ragioni, se non quelle mediatiche, possano giustificare l'annuncio di un provvedimento una settimana prima della sua emanazione.

C'è stato, poi, un problema di fonti del diritto. Per fronteggiare la pandemia è stato adottato anche un elevatissimo numero di decreti-legge, che il Parlamento fatica ora a convertire in legge (con il rischio della loro decadenza). L'adozione dei decreti è stata così convulsa che vi sono stati casi di atti modificati ancor prima di essere convertiti, a scapito della certezza del diritto, nonché casi di decreti che richiedono l'adozione di un centinaio di ulteriori misure di attuazione (come il c.d. decreto rilancio), cosa che contrasta con l'idea stessa della necessità e urgenza. Si comprende, così, perché la discussione parlamentare sia stata spesso ridotta ai minimi termini – in un'occasione il Parlamento ha approvato un emendamento governativo senza che il testo fosse stato depositato in aula, dunque “al buio” – e si sia stata accompagnata da un abuso della questione di fiducia.

Più in generale, mi pare che manchi un ruolo del Parlamento non tanto nella gestione dell'emergenza, quanto piuttosto nella progettazione della ripresa: segno evidente di questa marginalizzazione sono la nomina di una pleora di gruppi di lavoro governativi sui temi più disparati e l'idea degli “stati generali”, totalmente incentrati sul ruolo del governo e del Presidente del Consiglio. Il Parlamento stenta a trovare un proprio spazio, non senza, peraltro, proprie responsabilità.

Con queste critiche non voglio negare le difficoltà del momento affrontato dal governo: le critiche vogliono essere costruttive e che ciò possa accadere è dimostrato dal fatto che alcune delle misure adottate dal governo nelle prime settimane sono state successivamente modificate dal governo stesso proprio a seguito delle critiche rivolte

dagli studiosi. Penso al decreto-legge n. 6/2020 che è stato modificato dal decreto-legge n. 19/2020 sul tema delicatissimo delle sanzioni penali, trasformate, anche retroattivamente, in sanzioni amministrative. Lo stesso è accaduto per le limitazioni delle libertà costituzionali, prima decise in piena discrezionalità dal Presidente del Consiglio mediante DPCM, e poi scelte tra un elenco, ampio ma tassativo, di misure dettate dalla fonte legislativa. Anche più di recente non mancano problemi nell'utilizzo delle fonti del diritto: penso al decreto-legge n. 34/2020, che autorizza il ministro dell'Economia con proprio decreto ministeriale a rimodulare le risorse allocate dal decreto-legge (con il che, una fonte secondaria è autorizzata "in bianco" a modificare una fonte primaria).

In questo quadro si inserisce la questione del rapporto tra lo Stato e le Regioni. A me pare, anzitutto, che lo Stato abbia svolto un ruolo molto debole nei confronti delle Regioni che hanno adottato atti normativi in contrasto con quelli statali. Mi ha colpito che il governo abbia avuto la forza di impugnare l'ordinanza della Presidente della Regione Calabria di fronte al TAR, ma non quella di impugnare atti, che egualmente allentavano le misure previste dalla pandemia, assunti da Regioni più forti, come la Lombardia e il Piemonte. Tali ordinanze dei Presidenti delle Giunte regionali erano illegittime tanto quanto quella della Calabria: eppure non si è avuta la forza politica per contrastare interlocutori evidentemente ritenuti politicamente insidiosi. Tra l'altro, ricordo che il Governo gode anche di un potere sostitutivo nei confronti delle Regioni ai sensi dell'art. 120 Cost., potere che avrebbe potuto essere utilizzato mettendo nel nulla le ordinanze regionali immediatamente, senza passare dal giudice amministrativo.

Se lo Stato è risultato debole e incapace di coordinare (e all'occorrenza sanzionare) efficacemente l'attività delle Regioni, anche le Regioni non hanno pienamente adempiuto al loro ruolo costituzionale. Le Regioni non possono reclamare autonomia solo quando sono forti. Se l'autonomia è differenziazione - come afferma Roberto Bin - essa deve

valere tanto nelle situazioni di vantaggio, quanto nelle situazioni di svantaggio. Invece, ci sono Regioni forti del nord Italia in grave difficoltà, che non accettano, nonostante tutto, di rimanere indietro nel processo di riapertura nei confronti delle altre Regioni, dove si vivono situazioni meno problematiche: in questo caso, contraddittoriamente, le Regioni del nord impongono l'uniformità, mentre nelle altre situazioni, a loro favorevoli, giocano la carta della differenziazione. Su questo il governo dovrebbe fare sentire la sua voce (e ne avrà presto l'occasione sul tema del regionalismo differenziato).

La cosa più rilevante, però, non è tanto il fatto che le Regioni abbiano dato una risposta eterogena alla crisi, ma che a esse lo Stato abbia affidato il controllo, di fatto, della fase di riapertura. In proposito, sono stati previsti, a livello statale, meccanismi normativi (mi riferisco al decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020 e al decreto-legge n. 33/2020) che definiscono ventuno indicatori sulla base dei quali conoscere l'andamento della pandemia e, di conseguenza, mantenere oppure ritirare le misure di allentamento sul piano sociale, lavorativo, ricreativo, sportivo, ecc. Ora, il problema è che – di fatto – dei ventuno indicatori previsti dalla normativa soltanto due sembrano essere, per così dire, “effettivi”: il numero di ricoveri totali e il numero dei ricoveri in terapia intensiva. Tutti gli altri indicatori non sono – a quanto pare – attendibili; non è attendibile il numero di positivi sui tamponi, ossia quanti sono coloro che vengono scoperti positivi al virus rispetto al numero dei tamponi effettuati, perché vi è una difformità nei metodi di conteggio tra le Regioni (alcune contano soltanto i tamponi diagnostici, altre anche il doppio tampone di controllo, ottenendo così un risultato più favorevole); non è attendibile il numero dei morti: sappiamo che ci sono persone che muoiono in casa probabilmente per Coronavirus, questo è successo in particolare nelle settimane scorse, ma in alcune zone del Paese non sono state fatte analisi sui defunti e, dunque, molti morti non sono stati conteggiati tra quelli causati dal Covid-19; infine, non è attendibile nemmeno il dato dei guariti, perché

alcune Regioni considerano guariti coloro che vengono dimessi dall'ospedale in quanto non più bisognosi di cure, mentre altre considerano guariti solo coloro i quali, dopo essere stati dimessi dall'ospedale, effettuano il doppio tampone di controllo negativo.

In sintesi: non abbiamo un quadro attendibile dell'andamento della situazione epidemiologica sul territorio nazionale. Ogni Regione agisce secondo la propria convenienza, per far risultare meno grave possibile la situazione sul suo territorio. Secondo la Fondazione Gimbe, il numero dei tamponi effettuati aumenta nelle Regioni in cui ci sono meno malati (per dimostrare che sono luoghi sicuri), mentre diminuisce in quelle in cui ci sono più malati. È un vero e proprio paradosso. Ne derivano sia un problema sanitario, ovviamente, sia, come ha argomentato Enrico Grosso, un problema democratico, dal momento che la controllabilità delle motivazioni che stanno alla base delle decisioni delle autorità pubbliche è l'aspetto forse più essenziale di un ordinamento democratico.

Il punto decisivo è che tutto ciò è possibile perché lo Stato ha attribuito alle Regioni il compito di monitorare la situazione nelle Regioni stesse: in tal modo, il controllato è il controllore di sé stesso. È chiaro che si tratta di un sistema che non può funzionare, sia perché le Regioni (o almeno alcune di esse) si percepiscono antagoniste nei confronti del governo, sia perché le Regioni si percepiscono come antagoniste le une nei confronti delle altre. Emerge con evidenza la necessità di coordinare l'attività regionale oltre che di interrogarsi sull'eccesso di autonomia sanitaria riconosciuto alle Regioni. In definitiva, ci troviamo oggi a vivere una situazione nella quale, come cittadini, non abbiamo gli strumenti per calcolare il rischio a cui siamo esposti né abbiamo gli strumenti per verificare come vengono gestiti i poteri decisionali da parte degli organi di governo (statali e regionali): come detto, siamo di fronte a un problema sanitario, che rischia di diventare anche un problema democratico.

Per approfondire

L. Cuocolo, [I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata](#) (aggiornato al 5/5/2020), in *Federalismi.it. Osservatorio emergenza Covid-19*, 5 maggio 2020;

E. Grosso, [Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che 'nulla potrà più essere come prima'?](#), in *Federalismi.it*, n. 16/2020;

M. Luciani, [Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza](#), in *Consulta online*, 11 aprile 2020;

F. Pallante, [Il Servizio sanitario regionale piemontese di fronte alla pandemia da COVID-19](#), in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2020;

A.M. Poggi, [Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare](#), in *Federalismi.it*, n. 25/2020.

Gli autori

ENRICO BONADIO, Senior Lecturer in Law, City Law School

ANDREA CABIALE, ricercatore di Diritto processuale penale presso l'Università degli Studi di Torino

MIA CALLEGARI, professoressa ordinaria di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Torino

RAFFAELE CATERINA, professore ordinario di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Torino e Direttore del dipartimento di Giurisprudenza dello stesso Ateneo

GIULIA CHINAGLIA, laureata magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Torino

MONIA CIRAVEGNA, assegnista di ricerca di Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Torino

CRISTINA CLERICO, assessore per la Cultura, l'Università, lo Sport e le Pari Opportunità, Comune di Cuneo

ALESSANDRO COGO, professore associato in Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Torino

ANNA FENOGLIO, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Torino

ROSARIO FERRARA, già professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino

ENRICO GROSSO, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino

LUCA IMARISIO, professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino

MASSIMILIANO MALVICINI, professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino e presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale

FRANCESCO PALLANTE, professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino

MARCO PELISSERO, professore ordinario di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Torino

MARIA CHIARA RUSCAZIO, ricercatrice di Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Torino

GIORGIO SOBRINO, ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino