

## QUESITI

---

**MAURO GUALTIERI**

### **Il sistema sanzionatorio di contrasto al Covid-19: profili costituzionali**

L'Autore esamina gli interventi legislativi in materia di contenimento dell'epidemia da Covid-19, ponendo in rilievo che con la recente normazione di emergenza si è registrata una delle più profonde crisi della certezza del diritto note alla storia repubblicana.

Era indispensabile trovare un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali interessati, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, tali da non consentire un sacrificio del nucleo essenziale di ciascuno di essi al fine di evitare che la tutela della salute collettiva assumesse una non consentita posizione "tiranna" rispetto ai principi di riserva di legge e di giurisdizione, di legalità, di tassatività e di divieto di retroattività delle sanzioni.

Il Governo, e in particolare il Presidente del Consiglio, si sono affidati principalmente a commissioni e task force (troppo numerose pure nei componenti e quindi inadeguate a rapide decisioni, come l'esperienza avrebbe dovuto insegnare) nelle quali sono mancati giuristi ed imprenditori.

Le scelte sono state dunque unidirezionali e hanno privilegiato soltanto la difesa della salute collettiva, dimenticando la dimensione economica del fenomeno, al punto che incombe lo spettro che milioni di cittadini, salvati dall'infezione, vengano a trovarsi in una degradante e umiliante condizione di povertà e morire di fame o di altre malattie indotte dalla miseria e dalla denutrizione.

*The sanction system against Covid-19: constitutional profiles.*

*The author examines the legislative measures in the area of containment of Covid-19 outbreak underlining that the recent emergency legislation has led to one of the deepest crises of legal certainty and rule of law since the establishment of the Italian Republic.*

*It was essential to find a break-even point between all the various pertinent constitutional values, respecting proportionality and adequacy in order to avoid the sacrifice of their essential cores and avoid that the public health assumed a tyrannical position over the principles of rule of law and jurisdiction, legality, and prohibition of retroactivity of the sanctions.*

*The Government and particularly the Council Presidency relied and trusted mainly on commissions and task forces (too crowded and consequently unfit for speed decisions, as experience had suggested) missing jurists and business owners.*

*The choices were therefore unidirectional and targeted only to the defense of collective health, forgetting the economical dimension of the phenomenon so that the spectre of poverty and of the related illness and undernourishment casts its shadow.*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I principi di proporzionalità e ragionevolezza. - 3. La riserva di legge e i limiti alla delega. - 4. La riserva di giurisdizione. - 5. Il principio di tassatività delle norme sanzionatorie. - 6. Il principio di irretroattività. - 7. La compressione delle libertà di culto (artt. 7 e 19 cost.). - 8. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni (artt. 117 e 120 cost.). - 9. Conclusioni.

1. *Premessa.* - Con la recente normazione di emergenza in materia di contenimento del rischio di contagio da Covid-19, si è registrata una delle più profonde crisi della certezza del diritto note alla storia repubblicana<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda FLORA, "COVID REGIT ACTUM". *Emergenza sanitaria, norme eccezionali e deroghe ("ragionevoli"?) ai principi costituzionali*, in *Penale Diritto e procedura*, Pisa, 12 maggio 2020, il quale parla

Come osservato in altra sede<sup>2</sup>, in essa sono coinvolti valori costituzionalmente protetti, quali: il diritto al lavoro (art. 4), la libertà personale (art. 13), la libertà di circolazione (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa (art. 19), il principio di irretroattività delle disposizioni sanzionatorie (art. 25), la tutela della salute (art. 32), la libertà della iniziativa economica privata (art. 41), l'esigenza di prevedere precisi principi e direttive nella delega ad adottare norme (art. 76), i presupposti dei decreti legge (art. 77), l'assegnazione allo Stato della legislazione esclusiva in tema di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q) e il divieto per le Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni stesse (art. 120, comma 1).

Era dunque indispensabile trovare un punto di equilibrio tra questi valori, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza tali da non consentire un sacrificio del nucleo essenziale di ciascuno di essi, alla stregua degli insegnamenti della Corte costituzionale, più avanti precisati, al fine di evitare che la tutela della salute collettiva assumesse una non consentita posizione "tiranna". Più che un suggerimento in tal senso era pervenuto anche dal Consiglio d'Europa, con la emanazione delle linee guida oggetto dell'informativa diramata agli Stati membri dal Consiglio d'Europa il 7 aprile 2020, nella comprensibile preoccupazione di evitare che i rimedi legislativi finalizzati a contenere la pandemia potessero risolversi in negazioni dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui<sup>3</sup>.

Il Governo, e in particolare il Presidente del Consiglio, si sono affidati principalmente al parere di virologi ed epidemiologi, i quali, per la loro stessa specializzazione professionale, hanno privilegiato una visione settoriale dei problemi, senza tenere conto degli altri rilevanti interessi in gioco, ed hanno per di più espresso sovente opinioni discordanti in ordine alla gravità dell'epidemia e ai rimedi sanitari per contrastarla.

Come si evidenzierà più avanti, la normativa emanata appare altresì irrispetto-

---

di «sconquasso nel sistema delle fonti», temibile per vita e la salute dei principi costituzionali del diritto e della procedura penale, non essendosi mai visto limitare la libertà personale dei cittadini per d.P.C.M. o per decreti legge reiterati anche prima della conversione dell'antecedente.

<sup>2</sup> Cfr. GUALTIERI, *Oltre i profili costituzionali dei divieti di spostamento in tempi di Coronavirus*, in *Quotidiano Giuridico*.

<sup>3</sup> *Information Documents SG/Inf(2020)11 - Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis - A toolkit for member states*; il documento è oggetto di lucida disamina da parte di TARALLO, *Interferenze e deroghe ai diritti umani per ragioni di sanità pubblica: Le linee guida del consiglio d'Europa delimitano il "margine di apprezzamento" degli Stati Membri*, in *questa Rivista*, 2020, 1, 1.

sa dei principi costituzionali in materia di riserva di legge e di giurisdizione, di tassatività delle condotte sanzionabili e della immediata percepibilità da parte dei cittadini dei limiti di liceità dei loro comportamenti, resa ancor più problematica dalla imponente produzione in rapida successione di testi normativi nazionali, regionali e comunali, spesso in contrasto tra di loro, e più volte abrogati<sup>4</sup>.

Sicché si è consegnata agli organi di polizia una amplissima discrezionalità nel determinare l'ambito di applicazione di norme deroganti a principi costituzionali, con conseguenze a volte ingiuste e paradossali<sup>5</sup>.

Una citazione merita la c.d. "autodichiarazione", che rappresenta un inarrivabile compendio di incompetenza e compressione delle garanzie. Il contenuto dei modelli è palesemente errato dal punto di vista formale, sia per il contemporaneo richiamo agli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000 che per il riferimento all'art. 495 c.p. - assolutamente inapplicabile, essendo prevista la specificazione del documento di identità - invece dell'art. 483 c.p.. E' inoltre illegittimo, poiché è incomprendibile per il cittadino, al quale si pretende di far dichiarare la conoscenza di una serie di provvedimenti normativi nazionali, regionali e locali e non di precisi fatti vietati, con l'evidente fine di consacrare la sua responsabilità, attraverso una inammissibile autoincriminazione<sup>6</sup>. Ed infine non esiste alcuna disposizione che la renda obbligatoria, tale forza non

---

<sup>4</sup> Sabino Cassese, giudice emerito della corte costituzionale, ha espresso questo duro commento su Il Dubbio del 14 aprile 2020: «Nell'interpretazione della Costituzione non si può giocare con le parole. Una pandemia non è una guerra. Non si può quindi ricorrere all'articolo 78. La Costituzione è chiara. La profilassi internazionale spetta esclusivamente allo Stato (art. 117, II comma, lettera q). Lo Stato agisce con leggi, che possono delegare al governo compiti e definirne i poteri. La Corte costituzionale, con un'abbondante giurisprudenza, ha definito i modi di esercizio del potere di ordinanza "contingibile e urgente", cioè per eventi non prevedibili e che richiedono interventi immediati. Le definizioni della Corte sono state rispettate a metà. Il primo decreto-legge era "fuori legge". Poi è stato corretto il tiro, con il secondo decreto-legge, che smentiva il primo, abrogandolo quasi interamente. Questa non è responsabilità della politica, ma di chi è incaricato degli affari giuridici e legislativi. C'è taluno che ha persino dubitato che abbiano fatto studi di giurisprudenza».

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo rammentiamo l'inseguimento di un runner solitario su un arenile; l'intervento di un elicottero per stanare una persona sulla spiaggia deserta di Mondello; l'ampia utilizzazione dei droni per controllare capillarmente le presenze nei parchi; le sanzioni inflitte ai ristoratori che manifestavano mantenendo la distanza di sicurezza o al barista che aveva consegnato un caffè al direttore di un monte dei pegni e a due carabinieri lì in servizio perché non si trattava di domicilio; la sanzione dell'inesistente obbligo di accedere al servizio più prossimo alla propria abitazione.

<sup>6</sup> Cfr. in termini, GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in *Sistemapenale*, Opinioni 16 marzo 2020, che ha posto in evidenza come il rilascio di una dichiarazione eventualmente falsa sarebbe scriminato dal divieto di obbligo alla autoincriminazione: *nemo tenetur se detegere*; cfr. in senso conforme CIVININI, SCARSELLI, *Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato*, in *Questione Giustizia*, 14 aprile 2020, 6, i quali richiamano le garanzie procedurali previste dagli artt. 13-18 l. 689 del 1981.

potendo avere le direttive e le circolari del Ministero dell'Interno<sup>7</sup>, che al massimo possono vincolare i dipendenti pubblici.

2. *I principi di proporzionalità e ragionevolezza.* - L'esigenza di trovare un ragionevole equilibrio tra la tutela dei rammentati e primari valori costituzionali attinti dalla normativa in materia di contenimento dell'epidemia da coronavirus, ha trovato una esemplare specificazione nella sentenza della Corte costituzionale 9 maggio 2013 n. 85, che nella fattispecie assume grande rilevanza, poiché, proprio in tema di conflitto tra i diritti alla salute (art. 32) e al lavoro (art. 4), ha affermato il principio per cui tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri: «la tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

Ed ha ulteriormente precisato che «l'aggettivo “fondamentale”, contenuto nell'art. 32 Cost.», non è «rivelatore di un “carattere preminente” del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come “valori primari” (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore

---

<sup>7</sup> Il conio della “autocertificazione” si rinviene nella Direttiva del Ministero dell'Interno n. 14606 dell'8 marzo 2020, nella quale è previsto che l'onere della prova sulla sussistenza delle condizioni legittimanti lo spostamento dalla propria abitazione «potrà essere assolto producendo un'autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che potrà essere resa anche sedutastante attraverso la compilazione dei moduli appositamente predisposti in dotazione agli operatori delle Forze di polizia e della Forza pubblica.». Mentre non appare da una parte condivisibile che possa essere posto a carico del cittadino l'onere di dimostrare la liceità della propria condotta, è evidente, dall'altra, che la dichiarazione sostitutiva è stata prevista come mera facoltà e non come obbligo.

nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»<sup>8</sup>.

Nell'opera di contemperamento è certamente destinato a soccombere il diritto individuale alla salute, che può spingersi fino al rifiuto delle cure, fermo restando il limite del dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri e degli interessi essenziali della comunità, in particolare qualora si tratti di una malattia infettiva e contagiosa, che impone di adottare responsabilmente le condotte e le cautele necessarie per impedire la trasmissione e diffusione del morbo, ragion per cui sono consentiti, e talvolta resi obbligatori, accertamenti sanitari legislativamente previsti<sup>9</sup>.

In questo perimetro avrebbero dovuto pertanto essere inquadrati i provvedimenti diretti a contenere la pandemia e il punto di equilibrio per la ragionevolezza e proporzionalità delle scelte normative ed operative avrebbe dovuto essere trovato nella corretta applicazione dell'unico parametro sul quale vi era la concordanza degli scienziati, vale a dire il distanziamento sociale, che avrebbe permesso il bilanciamento tra i vari valori costituzionalmente protetti ed evitato che la tutela della salute collettiva assumesse una posizione "tiranna" di preminenza assoluta, sacrificando il "nucleo essenziale" degli altri diritti.

Le già citate linee guida del Consiglio d'Europa del 7 aprile 2020 d'altronde enunciavano fin dalle premesse l'esigenza di rispettare i principi di proporzionalità e temporaneità delle misure<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La decisione si legge in *Giur. Cost.*, 2013, 1424; cfr. anche C. cost. 26 luglio 1979, n. 88, in *Foro it.*, 1979, I, c. 2542, ove viene affermato che il diritto alla salute è tutelato direttamente dalla Costituzione non solo quale interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale e assoluto dell'individuo.

<sup>9</sup> C. cost. 2 giugno 1994, n. 218, in *Foro it.* 1996, I, 46: nella fattispecie gli accertamenti sanitari riguardavano il contrasto alla diffusione dell'HIV ed erano diretti a stabilire se chi è chiamato a svolgere determinate attività, nelle quali sussiste un serio rischio di contagio, sia affetto da una malattia trasmissibile in occasione ed in ragione dell'esercizio delle attività stesse; cfr. anche sul tema C. cost. 22 giugno 1990, n. 307, in *Foro it.*, 1990, I, 2694.

<sup>10</sup> TARALLO, *Interferenze e deroghe ai diritti umani per ragioni di sanità pubblica: Le linee guida del consiglio d'Europa delimitano il "margine di apprezzamento" degli Stati Membri*, cit., 2; l'autore tratta i profili differenziali tra le facoltà di "interferenza" e di "deroga", evidenziando che quest'ultima è ammessa solo nei casi di guerra o di emergenza pubblica tale da porre a repentaglio la vita della Nazione (p. 5), sempre ferma restando la riserva di legge di cui all'art. 7 C.E.D.U. ed il rispetto dei principi di cui agli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di torture o di trattamenti o punizioni disumani e degradanti), 4

Ed invece si sono imposti divieti di condotte per nulla lesive di tale parametro, limitando pesantemente la libertà personale ed economica dei cittadini, con conseguenze sociali prevedibilmente devastanti.

Non si comprende, infatti, quale rischio per la salute pubblica sarebbe potuto derivare da passeggiate nei parchi o sugli arenili o nei boschi e dallo spostamento verso questi luoghi con autovetture private (certamente non idonee a diffondere il virus, ed il cui uso è stato invece canonizzato come circostanza aggravante), ovvero da altri movimenti in bicicletta o a piedi, se si fosse mantenuta la idonea distanza interpersonale, peraltro inutile tra persone conviventi.

Parimenti, con le medesime cautele si sarebbe potuto (anzi, dovuto) consentire la continuazione delle attività scolastiche e universitarie, senza privare i giovani del diritto all'istruzione, la partecipazione ai funerali, per non infliggere ai familiari lo strazio di non dare l'ultimo saluto ai propri cari defunti, l'accesso ai cimiteri, ai luoghi di culto e ai musei: ed ancora avrebbero potuto proseguire le attività imprenditoriali, professionali, commerciali e artigianali (spesso esercitate in forma individuale), il cui blocco quasi totale comporterà ripercussioni gravissime in termini di mantenimento dell'occupazione e forti tensioni sociali.

Inoltre, la permanenza forzata in appartamenti condominiali spesso di ridotte dimensioni ha contribuito alla diffusione dell'infezione, come dimostrano le statistiche sui contagi, e ha nociuto alla salute mentale e fisica dei suoi occupanti, specialmente dei bambini.

*3. La riserva di legge e i limiti alla delega.* – Ai sensi dell'art. 13 Cost. la libertà personale è inviolabile e può essere limitata soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria, nei soli casi e modi previsti dalla legge, e dall'autorità di pubblica sicurezza in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, con provvedimenti provvisori, che devono essere convertiti dall'autorità giudiziaria.

A sua volta l'art. 16 Cost., dispone che il diritto di circolazione e soggiorno può subire soltanto le limitazioni stabilite in via generale dalla legge per motivi di sanità e sicurezza.

Ed ancora l'art. 41, dopo aver sancito che l'iniziativa economica privata è libera, rimette alla legge la determinazione dei programmi e dei controlli op-

---

(divieto di schiavitù e servitù) e di divieto di pena capitale (p. 12 e ss.): «Ciò posto, lo “Stato di diritto” è il primo, vitale, principio cardine individuato dal Consiglio d'Europa come baluardo insopprimibile, neppure in “stato di emergenza”».

portuni affinché l'attività economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Si tratta, quindi, di materie sottoposte a riserva assoluta di legge, in relazione alle quali la delega ad altri organi di adozione delle misure deve essere particolarmente stringente e specifica.

La fonte normativa è stata dapprima l'art. 1 d.l. 23 febbraio 2020, n. 6<sup>11</sup>, che era tuttavia estremamente generica, in quanto legittimava l'adozione di «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» nei Comuni e nelle aree nelle quali fosse positiva almeno una persona, lasciando indeterminate sia le stesse misure che gli ambiti territoriali e la loro durata.

L'art. 2 riconosceva inoltre alle autorità competenti il potere di adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia, anche fuori dei casi di cui all'art. 1, comma 1, e addirittura la facoltà di disporre misure atipiche, diverse rispetto a quelle previste nel lungo elenco dell'art. 1, comma 2, così configurando una vera e propria delega in bianco, in palese violazione della riserva di legge<sup>12</sup>, per di più, in ragione dei valori attinti, discutibilmente da attuare con atti amministrativi, non soggetti al controllo del Parlamento o del Presidente della Repubblica, ma soltanto delle giurisdizioni amministrative<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> La disposizione prevedeva che «Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

<sup>12</sup> In senso conforme GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, cit.; cfr. anche RUGA RIVA, *La violazione delle ordinanze regionali e sindacali in materia di Coronavirus: profili penali*, in *Sistemapenale* 2020, 3, 239, il quale, pur ritenendo che il legislatore statale, unico titolare del potere di incriminazione, possa attribuire ad altre fonti non statali compiti più o meno ampi (qui molto ampi) per attuare il proprio disegno politico criminale in un non raro modello collaborativo di costruzione delle fattispecie penali, evidenzia tuttavia che il punto debole dell'art. 3, comma 4, d.l. n. 6 del 2020 risiede nella assenza di parametri cui vincolare l'intervento integrativo; in senso contrario PIVA, *Il diritto penale ai tempi del Coronavirus: troppo su inosservanza e poco su carcere*, in *questa Rivista*, 2020, 1, 3 e ss., il quale, dopo aver negato l'esistenza di deleghe in bianco ed affermato che i d.P.C.M. successivi al primo hanno trovato sufficiente base legale nell'art. 2 del d.l. 6 del 2020, ammette l'imnegabile indeterminatezza delle misure, giustificabile però a suo avviso dallo stato di necessità caratterizzato da emergenza mondiale, obiettiva incertezza del quadro epidemiologico e continuo evolversi delle conoscenze tecnico-scientifiche o sanitarie. Tesi, questa, in verità molto debole.

<sup>13</sup> Per le disposizioni attuative del d.l. si vedano il d.P.C.M. 23 febbraio 2020, il d.P.C.M. 25 febbraio 2020, il d.P.C.M. 1° marzo 2020, il d.P.C.M. 4 marzo 2020, il d.P.C.M. 8 marzo 2020, il d.P.C.M. 9 marzo 2020 e da ultimo il d.P.C.M. 22 marzo 2020.

Non è certamente idoneo ad emendare le illustrate carenze, l'elenco contenuto nel comma 2 dell'art. 1, sia per la dizione utilizzata («Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti...»), che le ricollega alla previsione generale del precedente comma, sia perché le medesime misure indicate soffrono a loro volta di mancanza di tassatività come sarà illustrato al paragrafo 5.

I vari d.P.C.M. succedutisi in attuazione del d.l. 6 del 2020 hanno altresì illegittimamente allargato i divieti all'intero territorio nazionale<sup>14</sup>.

Lo stesso Governo, d'altronde, si è reso conto dell'insostenibilità della situazione e ha provveduto ad abrogare tali disposizioni (salvo il comma 6 *bis* dell'art. 3) e a dettare regole più precise con il d.l. 25 marzo 2020, n. 19<sup>15</sup>.

Ma anche la normazione successiva non è esente da censure sotto questo aspetto, poiché appaiono violare il requisito della riserva di legge le disposizioni introdotte in materia di entrata e transito in Italia di cittadini extracomunitari dagli artt. 4, 5 e 6 del d.P.C.M. 11 giugno 2020 (e in precedenza dagli artt. 4 e 5 d.P.C.M. 17 maggio 2020), le quali impongono loro, anche se asintomatici, la sottoposizione alla sorveglianza sanitaria e all'isolamento fiduciario per un periodo 14 giorni presso l'abitazione o dimora dichiarati o in altro luogo determinato dalla Protezione civile, con divieto di contatti sociali e di spostamento e in caso di insorgenza di sintomi di infezioni, l'obbligo di rimanere nella stanza con la porta chiusa.

Esse infatti travalicano ampiamente la delega in materia prevista dall'art. 1, comma 2, lett. dd), d.l. 19 del 2020, che si limita a ad imporre obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale da parte di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico identificate dall'O.M.S. o dal Ministro della salute.

Va infine detto che si è dubitato in generale che il d.l. 6 del 2020 rispondesse ai requisiti di assoluta necessità e di urgenza previsti dall'art. 77 Cost. rispetto alla loro compatibilità con la rimessione a futuri provvedimenti della individuazione concreta delle misure, che «se fossero state davvero urgenti si sarebbero infatti dovute individuare direttamente tramite il decreto stesso»<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare, cit.*; la medesima opinione è espressa anche da MAZZA, *Sospensioni di primavera: prescrizione e custodia cautelare al tempo della pandemia*, in questa Rivista, 2, il quale pone incidentalmente in rilievo l'impatto della disciplina emergenziale anche sulla libertà di circolazione e di impresa.

<sup>15</sup> Cfr. il già citato commento di CASSESE: «Il primo decreto legge era "fuori legge". Poi è stato corretto il tiro, con il secondo decreto legge, che smentiva il primo, abrogandolo quasi interamente».

<sup>16</sup> FILICE, LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione giustizia* 27 marzo 2020, 5.



Non è forse stato un caso se il legislatore è intervenuto con un ulteriore d.l., il 16 marzo 2020, n. 33, ribadendo direttamente ed espressamente all'art. 1, comma 2, il divieto di effettuare spostamenti tramite mezzi di trasporto, ferme restando le deroghe per esigenze lavorative, assoluta urgenza e motivi di salute, e sostituendo il limite del territorio comunale a quello della regione; al comma 6, la medesima disposizione ha imposto il divieto di mobilità dalla propria abitazione per i soggetti sottoposti a quarantena, da applicarsi, ai sensi del comma 7, con provvedimento dell'autorità sanitaria nel caso di «stretti contatti» con soggetti positivi, o nei casi di cui al d.l. 19 del 2020.

All'art. 1, comma 8, del d.l. 33 del 2020 ha trovato una diretta fonte di rango legislativo anche il divieto di assembramenti in luoghi pubblici e al comma 11 è stata prevista la possibilità di condizionare le funzioni religiose con partecipazione di persone al rispetto di misure idonee.

Per le sanzioni si è fatto rinvio al d.l. 19 del 2020, la cui vigenza è stata confermata anche per consentire l'adozione di nuove misure con riguardo ad aree specifiche (art. 1, comma 1) e per dare attuazione alle previsioni di cui ai commi 7, 8 e 11.

In generale, dal 16 maggio 2020 è stata quindi costruita una cornice legislativa maggiormente rispondente al principio di legalità, lasciando alle fonti subprimarie solo la individuazione degli accorgimenti specifici da adottare.

È interessante rilevare come, ferma restando l'esigenza dell'assoluto rispetto del principio di legalità, la possibilità di interferenza nell'equilibrio tra il potere legislativo e quello esecutivo, nei limiti previsti dalle singole costituzioni degli stati membri, è stata ammessa dal Consiglio d'Europa alla sola condizione della presenza di idonei meccanismi di controllo in capo al Parlamento e di verifiche periodiche circa la persistenza delle esigenze che hanno dato luogo alle misure adottate<sup>17</sup>.

Non sono stati comunque neppure minimamente risolte le problematiche legate al rispetto della riserva di giurisdizione e del principio di tassatività, di seguito trattati.

4. *La riserva di giurisdizione.* – Risulta del tutto inosservato, il principio della riserva di giurisdizione, prescritto dall'art. 13 Cost..

Al riguardo, va evidenziato come la libertà personale, nella sua accezione più certa e consolidata sia quella dagli arresti, vale a dire il diritto al *writ of habeas corpus* e all'assenza di coercizioni fisiche, e sia coperta da una riserva di giuri-

---

<sup>17</sup> TARALLO, *Interferenze e deroghe ai diritti umani per ragioni di sanità pubblica: Le linee guida del consiglio d'Europa delimitano il "margine di apprezzamento" degli Stati Membri*, cit., 14.

sdizione derogabile soltanto in via di urgenza<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale ha recentemente confermato il principio in termini chiari e netti, statuendo, in materia di misure di prevenzione, che l'art. 13 Cost. subordina la liceità di ogni limitazione della libertà personale a stringenti presupposti, tra i quali vanno in particolare «sottolineate la riserva assoluta di legge (rinforzata, stante l'esigenza di predeterminazione legale dei casi e modi della restrizione) e la riserva di giurisdizione»<sup>19</sup>.

Merita di essere rammentato al riguardo l'art. 14, comma 1 bis, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, in forza del quale, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento o l'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato e deve essere comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio per la convalida nelle successive 48 ore<sup>20</sup>.

Ed ancora il provvedimento con il quale il sindaco dispone il trattamento

---

<sup>18</sup> Cfr. la raffinata analisi di AMATO, sub art. 13 Cost., *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna, Zanichelli 1977, 4 ss., il quale richiama a sostegno dell'assunto i lavori preparatori dell'Assemblea costituente e delinea i profili differenziali tra libertà personale e libertà di circolazione; cfr. sul punto anche BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 119 ss.. Si veda anche la sentenza della Corte EDU 6 novembre 1980, Guzzardi c. Italia, la quale ha stabilito (§ 102) che l'applicazione della misura della sorveglianza speciale con ordine di soggiorno all'isola dell'Asinara disposta nei confronti del ricorrente, non aveva soltanto limitato la sua libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 Prot. n. 2 C.E.D.U., ma si era risolta - in ragione della particolare ristrettezza dello spazio cui il ricorrente era confinato, nonché della situazione di sostanziale isolamento personale in cui egli era costretto a vivere - in una vera e propria privazione della sua libertà personale, ai sensi dell'art. 5 della stessa C.E.D.U..

<sup>19</sup> C. cost., 27 febbraio 2019, n. 24, in *Cass. pen.* 2019, 1864, ove viene svolta una approfondita ricostruzione anche storica dei presupposti delle misure di sicurezza personali; in materia si veda da ultimo DOLSO, *Le misure di prevenzione personali prima e dopo la sentenza n. 24/2019 della corte costituzionale: passi avanti e problemi aperti*, in *Giur. cost.*, 2019, 1867, con una approfondita esegesi delle opinioni dottrinarie e degli indirizzi giurisprudenziali, anche della Corte EDU. Tali misure (assimilabili a quelle in esame) possono essere applicate soltanto all'esito di un procedimento che si sviluppa secondo il principio del contraddittorio su tre gradi di giurisdizione e prevede una decisione che si fonda su una valutazione oggettiva dei fatti e non su semplici sospetti, per cui, secondo i pareri della Corte EDU, deve rispettare i canoni del giusto processo: Corte EDU, 17 giugno 2014, Cacucci e Sabatelli c. Italia; Corte EDU, 16 marzo 2006, Bocellari e Rizza c. Italia; Corte EDU, 5 luglio 2001, Arcuri c. Italia; Corte EDU, 15 giugno 1999, Prisco c. Italia e Corte EDU, 22 febbraio 1994, Tripodi c. Italia.

<sup>20</sup> C. cost. 20 dicembre 2019, n. 280, in *Foro it.* 2020, I, 397, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida si svolga in udienza con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio, in riferimento agli art. 13 e 24, comma 2, Cost.

sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, ai sensi dell'art. 35, commi 1 e 2, l. 23 dicembre 1978, n. 833, deve essere notificato, entro 48 ore dal ricovero, al giudice tutelare nella cui circoscrizione rientra il comune, il quale entro le successive 48 ore, assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti, provvede con decreto motivato a convalidare o non convalidare il provvedimento<sup>21</sup>.

Vanno altresì menzionati l'art. 224-bis c.p.p., che esige una ordinanza motivata del giudice per l'esecuzione di atti idonei ad incidere sulla libertà personale (quali i prelievi di materiale organico o accertamenti medici) e solo se essi risultino assolutamente indispensabili per la prova dei fatti, nonché il successivo art. 359-bis, il quale subordina il prelievo coattivo di campioni biologici all'autorizzazione da parte del giudice per le indagini preliminari<sup>22</sup>.

La Corte costituzionale, a sua volta, ha già da tempo affrontato il problema del temperamento tra le due fondamentali esigenze di non frapporre ostacoli all'esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana, indicando come soluzione il riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus* nell'ambito del principio di stretta legalità e riconoscendo che la libertà personale si presenta come diritto soggettivo perfetto nella misura in cui la Costituzione impedisce alle autorità pubbliche l'esercizio della potestà coercitiva personale; correlativamente «in nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni»<sup>23</sup>.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 6 l. 13 dicembre 1989, n. 401, nel testo allora vigente, che consentiva al questore di adottare misure preventive vietando a taluni soggetti l'accesso ai luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive, ha altresì osservato che nel provvedimento impositivo dell'obbligo di comparire presso l'ufficio o il comando di polizia territorialmente competente, in orario compreso nel periodo di tempo in cui si

<sup>21</sup> Secondo PACE, *Libertà personale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.* vol. XXIV, Milano, 1974, 298. tutte le restrizioni coattive per motivi di sanità devono necessariamente seguire la via giurisdizionale prevista dall'art. 13.

<sup>22</sup> Queste norme sono conseguenza di C. cost., 9 luglio 1996, n. 238, in *Dir. pen. proc.* 1996, 1091, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 13, comma 2, cost., l'art. 224 comma 2 c.p.p., nella parte in cui consentiva che il giudice, nell'ambito delle operazioni peritali, disponesse misure che comunque incidano sulla libertà personale dell'indagato o dell'imputato o di terzi, al di fuori di quelle specificamente previste dalla legge nei «casi» e nei «modi» (nel caso di specie il prelievo ematico coattivo, per l'espletamento di una perizia).

<sup>23</sup> C. cost., 3 luglio 1956, n. 11, in *Gazz. Uff.* 7 luglio 1956 n. 168.

svolgono le competizioni sportive, è ravvisabile una misura che incide sulla sfera della libertà personale del destinatario: pur ammettendo che provvedimenti provvisori possano essere adottati dall'autorità di pubblica sicurezza in situazioni caratterizzate da necessità ed urgenza, gli stessi, qualora si risolvano, appunto, in misure limitative della libertà personale, devono essere sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria, al fine di garantire un controllo da parte del giudice, in conformità di quanto disposto dall'art. 13 della Costituzione, nonché per assicurare, in detta occasione, la garanzia del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione<sup>24</sup>.

Pur senza affrontare esplicitamente il problema del rispetto dell'art. 13 Cost., la corte costituzionale ha altresì implicitamente escluso la legittimità di controlli sanitari indiscriminati e riconosciuto la necessità, se disposti coattivamente, di osservare la procedura prevista per i trattamenti sanitari obbligatori, poiché, in tema di contrasto alla diffusione dell'HIV, ha considerato ammissibili gli accertamenti previsti in quanto non concernevano, appunto, controlli indiscriminati, di massa o per categorie di soggetti, bensì erano circoscritti a determinate persone e attività, e, comprendendo prelievi ed analisi, erano legittimamente richiedibili solo in necessitata correlazione con l'esigenza di tutelare la salute dei terzi (o della collettività generale)<sup>25</sup>.

Da questo pur sintetico *excursus* risulta incontestabile come qualunque limi-

---

<sup>24</sup> C. cost., 23 maggio 1997, n. 144, in *Gazz. Uff.* 1° serie speciale, 28 maggio 1997, n. 22; si vedano in senso conforme sui principi che disciplinano la libertà personale, le altre decisioni richiamate in motivazione 5 maggio 1959, n. 27, in *Gazz. Uff.* 1° serie speciale, 9 maggio 1959, n. 110; 27 giugno 1968, n. 74, in *Gazz. Uff.* 1° serie speciale, 6 luglio 1968, n. 170; 7 maggio 1996, n. 143, *Cass. pen.* 1996, 2852; 12 giugno 1996, n. 193, in *Gazz. Uff.* 1° serie speciale, 19 giugno 1996, n. 25; la norma è stata successivamente modificata e prevede ora la necessità della convalida del provvedimento da parte del giudice per le indagini preliminari con ordinanza ricorribile per cassazione e il giudice delle leggi, pronunciandosi sulla q.l.c. della nuova disposizione, in riferimento all'art. 13, comma 3, cost., l'ha dichiarata non fondata, rilevando come, in ossequio alla norma asseritamente violata, siano stati definiti tassativamente i casi in cui il questore può imporre l'obbligo di comparizione, motivando il provvedimento in relazione all'esistenza di situazioni di eccezionale necessità ed urgenza, e sulla richiesta di convalida del p.m. il giudice per le indagini preliminari, il quale a sua volta, nel rispetto del sistema di garanzie previsto dall'art. 13 Cost., valuta in sede di convalida, in modo approfondito e non formale, la sussistenza delle condizioni richieste per l'adozione del provvedimento sul piano della necessità ed urgenza nonché l'adeguatezza del suo contenuto anche sotto il profilo della durata (Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 512, in *Giur. it.*, 2004, 590). Il giudice delle leggi in epoca ormai risalente ha affermato il molto discutibile principio per cui i provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza devono essere sottoposti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria soltanto qualora diano luogo a restrizione duratura della libertà (C. cost., 2 febbraio 1972, n. 13, in *Gazz. Uff.* 1° serie speciale, 9 febbraio 1972, n. 37): ma chiaramente tale principio non sarebbe comunque applicabile alla normativa in esame, che ha imposto un lungo periodo di limitazione della libertà personale.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alle già citate C. cost., 2 giugno 1994, n. 218, *cit.* in materia di accertamenti sanitari per contrasto alla diffusione dell'HIV, e C. cost. 22 giugno 1990, n. 307, *cit.*

tazione della libertà personale debba avere come inderogabile presupposto un provvedimento giurisdizionale: e, laddove non originariamente previsto, esso è stato imposto dal giudice delle leggi, con conseguente adeguamento della legislazione.

La regola trova riscontro nell'art. 5, comma 1, C.E.D.U., ove è previsto che nessuno possa venire privato della sua libertà, eccetto che «per via legale» e in alcuni casi tra i quali alla lett. e), si enuncia «la detenzione legittima» di una persona capace di diffondere una malattia contagiosa, alla quale è attribuito il diritto di rivolgersi ad un tribunale per far accertare la legittimità della sua detenzione e ottenere la scarcerazione.

La frase «per via legale» implica un controllo preventivo dell'autorità giudiziaria, per cui stabilisce una riserva di legge e di giurisdizione non solo successiva.

Va peraltro osservato che, qualunque interpretazione se ne voglia dare, la norma non può mettere in discussione la supremazia delle previsioni dell'art. 13 Cost. poiché quelle della C.E.D.U. sono garanzie minime, derogabili *in melius* dagli ordinamenti nazionali.

D'altro canto, a differenza di quanto stabilito negli artt. 14 e 16 Cost., che consentono espressamente limitazioni all'inviolabilità del domicilio e alla libertà di circolazione per motivi di sanità e sicurezza (o anche a fini economici), nell'art. 13 non sono previste eccezioni di sorta alla riserva di giurisdizione: né è rinvenibile nella costituzione alcuna norma che legittimi l'adozione generalizzata di limitazioni della libertà personale o che disciplini lo stato di emergenza<sup>26</sup>.

Orbene, nella normativa di contrasto alla epidemia provocata dal coronavirus è stato imposto a milioni di cittadini il divieto di uscire dalla propria abitazione, se non per ragioni di lavoro, cure o necessità, accompagnato dalla pretesa di una c.d. "autodichiarazione", sotto comminatoria di sanzioni penali, poi trasformate in pesanti pene pecuniarie amministrative (insostenibili per larga parte della popolazione), assimilabile agli arresti domiciliari<sup>27</sup>, sen-

<sup>26</sup> Lo stato di emergenza è regolamentato da legge ordinaria (il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, c.d. Codice della protezione civile), che, peraltro è silente in materia di epidemie e riguarda interventi di soccorso, da effettuare comunque «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione europea»; cfr. sul punto CIVININI, SCARSELLI, *Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato*, cit., 3 e 4, che forniscono l'elencazione analitica degli interventi consentiti.

<sup>27</sup> Il termine è usato da CIVININI, SCARSELLI, *Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato*, cit., 7 ss., i quali evidenziano la violazione della riserva di giurisdizione, richiamando i lavori dell'Assemblea costituente e in particolare gli interventi di Moro e Togliatti, sulla introduzione della doppia riserva di legge e di giurisdizione.

za alcun provvedimento giurisdizionale, comunque di impossibile adozione, riguardando l'intera collettività.

Restrizioni più severe sono state disposte con la c.d. "quarantena", che, nella versione originaria (art. 1, comma 2, lett. h) d.l. 6 del 2020), era applicabile «con sorveglianza attiva» a tutti gli individui entrati «in contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusa» (l'inosservanza era punita ai sensi dell'art. 650 c.p.)<sup>28</sup> ed è poi evoluta (si fa per dire) nel divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone ad essa sottoposte (art. 1, comma 2, lett. e) d.l. 19 del 2020), sotto sanzione dell'arresto da 3 a 18 mesi e l'ammenda da € 500,00 ed € 5.000,00<sup>29</sup>.

Non sono stati indicati né il soggetto legittimato ad adottarla, individuato nel Sindaco quale autorità sanitaria locale soltanto con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, né la procedura da seguire per disporla, tuttora priva di regolamentazione espressa, pur se il riferimento al Sindaco quale autorità sanitaria locale induce a ritenere applicabile la già citata procedura per i T.S.O. prevista dall'35, commi 1 e 2, l. 833 del 1978.

La questione si complica ulteriormente relativamente alle misure riguardanti i cittadini extra comunitari che entrano nello Stato, a carico dei quali sono previsti stringenti obblighi di comunicazione e, anche se asintomatici, la sottoposizione alla sorveglianza sanitaria e all'isolamento fiduciario per un periodo 14 giorni presso l'abitazione o dimora dichiarati, con divieto di contatti sociali e di spostamento, e in caso di impossibilità a raggiungerla, il luogo ove scontare tali limitazioni viene determinato dalla Protezione civile regionale in coordinamento con il Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri: nell'ipotesi di insorgenza di sintomi di infezioni si aggiunge l'obbligo di rimanere nella stanza con la porta chiusa (artt. 4, 5, 6 e 7 d.P.C.M. 11 giugno 2020 e già prima gli artt. 4 e 5 d.P.C.M. 17 maggio 2020).

Insomma, neanche l'ombra di interventi dell'autorità giudiziaria.

L'obbligata conclusione è dunque l'illegittimità costituzionale per contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. di tutte le disposizioni impositive di limitazioni alla libertà personale, non essendo stata pre-

---

<sup>28</sup> Al di là degli insulti alla lingua italiana (il contatto con «casi» e non con persone), la norma è talmente mal formulata da poter essere paradossalmente riferita solamente a chi avuto i contatti e non anche a chi sia risultato infetto.

<sup>29</sup> Mediante il richiamo all'art. 260 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (TU leggi sanitarie), le cui pene, prima consistenti nell'arresto fino a sei mesi e nell'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000, sono state inasprite dallo stesso d.l. 19 del 2020.

vista la loro adozione con atti motivati del giudice<sup>30</sup>.

5. *Il principio di tassatività delle norme sanzionatorie.* – Appare inoltre disattesa, nella confusa congerie di disposizioni emanate, l'esigenza di tassatività delle norme sanzionatorie penali e amministrative, nelle quali «il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento. Il principio di colpevolezza è, pertanto, indispensabile, appunto anche per garantire al privato la certezza di libere scelte d'azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze penalmente vietate; e, comunque, mai per comportamenti realizzati nella “non colpevole” e, pertanto, inevitabile ignoranza del precetto»<sup>31</sup>, non potendo rimettersi la determinazione concreta della fattispecie da sanzionare ad una individuazione giurisprudenziale discrezionale<sup>32</sup>.

Non potrebbe essere di per sé, sufficiente a colmare l'eventuale originario deficit di precisione del precetto penale nemmeno l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti. Sostenere il contrario significherebbe, difatti, “tradire” entrambe le funzioni del principio di determinatezza. La prima funzione - cioè quella di garantire la concentrazione nel potere legislativo della produzione della *regula iuris* - verrebbe meno giacché, nell'ipotesi considerata, la *regula* verrebbe creata, in misura più o meno ampia, dai giudici. La seconda funzione - cioè quella di assicurare al destinatario del precetto penale la conoscenza preventiva di ciò che è lecito e di ciò che è vietato - non sarebbe rispettata perché tale garanzia deve sussistere sin dalla prima fase di applicazione della norma, e non già solo nel momento (che può essere anche di molto successivo) in cui si è consolidata in giurisprudenza una certa interpretazione, peraltro sempre suscettibile di mutamenti<sup>33</sup>.

Gli enunciati principi valgono pacificamente anche per le sanzioni ammini-

<sup>30</sup> Cfr. ancora CIVININI, SCARSELLI, *Emergenza sanitaria. Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato*, cit.

<sup>31</sup> C. cost., 24 marzo 1988, n. 364, in *Foro it.* 1988, I, 1385 e più recentemente C. cost., 13 giugno 2018, n. 121, in *Giur. Cost.* 2018, 1359.

<sup>32</sup> C. cost., 1° agosto 2008, n. 327, in *Giur. Cost.* 2008, 3529 e da ultimo C. cost., 29 maggio 2019, n. 134, *ivi* 2019, 1561.

<sup>33</sup> C. cost., 1° agosto 2008, n. 327, cit., punto 6 della motivazione, ove si precisa come ciò non escluda, tuttavia, che l'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale costante possa assurgere ad elemento di conferma della possibilità di identificare, sulla scorta d'un ordinario percorso ermeneutico, la più puntuale valenza di un'espressione normativa in sé ambigua, generica o polisensa.

strative.

La Corte di Strasburgo, le cui sentenze, come noto, hanno diretta rilevanza nel nostro ordinamento in forza dell'art. 117, comma 1 Cost.<sup>34</sup>, ha affermato che al fine di stabilire la sussistenza di una “accusa in materia penale” e l'applicazione dei profili penali dell'art. 6 § 1 C.E.D.U., alla stregua di una consolidata giurisprudenza, occorre tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica della misura nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima e la natura e il grado di severità della “sanzione”.

Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi, per cui è sufficiente che il fatto in causa sia di natura “penale” rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, possa ricomprendersi nella “materia penale”: conseguentemente rientra nell'ambito di previsione del citato art. 6 una sanzione amministrativa che sia diretta essenzialmente a punire per evitare la recidiva e persegua quindi uno scopo preventivo, ovvero dissuadere gli interessati dal ricominciare, e repressivo, in quanto punisce una irregolarità (nel caso di specie, oltre alla perdita temporanea della onorabilità delle persone coinvolte, incapacità temporanee e sospensione dall'attività professionale, era prevista la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo)<sup>35</sup>.

La medesima Corte EDU ha espressamente affermato che l'art. 7 della

---

<sup>34</sup> La Corte costituzionale ha statuito che tale previsione comporta «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la disposizione nazionale incompatibile con la norma della C.E.D.U. e dunque con gli “obblighi internazionali” di cui all'art. 117 c. 1, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale»: da ciò «consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubbi della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve sollevare questione di legittimità costituzionale» (C. cost., 24 ottobre 2007, n. 349, in *Foro it.*, 2008, I, 39; cfr. successivamente *ex multis* C. cost., 30 aprile 2008, n. 129, in *Dir. pen. proc.*, 2008, 728; C. cost., 7 aprile 2011, n. 113, in *Giur. It.* 2012, 29, portante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p.; C. cost., 18 febbraio 2016, n. 36, in *Dir. pen. proc.* 2016, 453, con declaratoria di illegittimità dell'art. 2, comma 2 *bis* legge 89/2001; C. Cost., 26 aprile 2018, n. 88, in *Giur. It.*, 2018, 2123, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4, l. 24 marzo 2001, n. 89; C. cost., 8 marzo 2019, n. 34, in *Guida dir.* 2019, 15, 30, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 54, comma 2, d.l. 25 giugno 2008, n. 112).

<sup>35</sup> Corte EDU, 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, in *Cass. pen.* 2014, 2304; Corte EDU, 27 novembre 2014, *Den c. Svezia*, in *Cass. pen.* 2015, 1256; Corte EDU, 18 ottobre 2011, *Tomasovic c. Croazia*; Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel c. Paesi Bassi*; con specifico riferimento alla inammissibilità del cumulo in materia tributaria tra sanzioni amministrative e penali, Corte EDU, 20 maggio 2014, *Nykanenc. Finlandia*, in precedenza Corte EDU, 2 novembre 2006, *Jussila c. Finlandia*, ove viene affermato che la sovrattassa amministrativa non costituisce un semplice risarcimento del danno, ma una vera e propria sanzione penale, con finalità repressive e preventive e si precisa che la tenuità della risposta sanzionatoria non vale ad escludere tale natura; cfr. pure da ultimo Corte EDU, 9 giugno 2016, *Sismanidis c. Grecia*, in *Dir. pen. proc.* 2016, 1109, in materia di contrabbando.



C.E.D.U. impone la necessità che l'illecito sia chiaramente descritto dalla legge e che la legge sia «predictable and foreseeable»<sup>36</sup> e da ultimo, ribadendo costanti orientamenti, ha rammentato che la garanzia prevista dall'articolo 7, elemento fondamentale della preminenza del diritto, occupa un posto di primo piano nel sistema di protezione della Convenzione, come attesta il fatto che l'articolo 15 non autorizza alcuna deroga ad esso nemmeno in tempo di guerra o in caso di altro pericolo pubblico, e specifica che, secondo il suo oggetto e il suo scopo, esso deve essere interpretato ed applicato in maniera da garantire una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie<sup>37</sup> e non si limita a vietare l'applicazione retroattiva della legge penale a svantaggio dell'imputato, ma sancisce anche, in maniera più generale, il principio della legalità dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) e quello che impone di non applicare la legge penale in maniera estensiva a discapito dell'imputato, soprattutto per analogia<sup>38</sup>.

Ha, altresì, confermato che ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla C.E.D.U. o dai suoi protocolli, deve contenere standard qualitativi in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità, tali da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al cittadino di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione (nel caso di specie di misure di prevenzione)<sup>39</sup>.

La Corte costituzionale ha a sua volta recentemente statuito in materia che il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento, non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Corte EDU 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania.

<sup>37</sup> Corte EDU 6 febbraio 2020, Felloni c. Italia, par. 41, leggibile sul sito del Ministero della Giustizia, nella quale vengono richiamate le precedenti decisioni Corte EDU, Grande Camera, 21 ottobre 2003, Del Río Prada c. Spagna, § 77; Corte EDU, Grande Camera, 20 ottobre 2015, Vasiliauskas c. Lituania, § 153; Corte EDU, Grande Camera, 4 dicembre 2018, Inseher c. Germania, § 202.

<sup>38</sup> Corte EDU, 6 febbraio 2020, Felloni c. Italia, par. 42; Del Río Prada, sopra citata, § 78, Vasiliauskas, sopra citata, § 154, e Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, § 52; cfr. anche la nota Corte EDU, Grande Camera, Scoppola c. Italia 17 settembre 2009, in *Cass. pen.* 2010, 832.

<sup>39</sup> Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, in particolare § 118.

<sup>40</sup> C. cost., 13 giugno 2018, n. 121, *cit.*

Ed ha affermato che anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, comma 2, Cost., diretto ad evitare, per un verso che l'autorità amministrativa o il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito, e per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, garantire, appunto, la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta<sup>41</sup>.

Ebbene, gli indicati principi sono stati palesemente violati in quanto molte condotte sanzionabili hanno un carattere di estrema indeterminazione e non rispettano pertanto i requisiti di tassatività e legalità<sup>42</sup>.

A titolo esemplificativo rammentiamo i vaghi concetti di "assembramento"<sup>43</sup>,

<sup>41</sup> C. cost., 29 maggio 2019, n. 134, *cit.*; C. cost., 26 gennaio 2017, n. 24, in *Riv. dir. internaz.* 2017, 653; C. cost., 1° agosto 2008, n. 32, in *Giur. Cost.* 2008, 3529.

<sup>42</sup> Si vedano in senso conforme NATALE, *Il decreto legge n. 19 del 2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Questione Giustizia* 28 marzo 2020, 2, e FILICE, LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, *cit.*

<sup>43</sup> È interessante rilevare come nel d.l. 6 del 2020 e nel d.P.C.M. 23 febbraio 2020 non sia mai stato utilizzato il termine "assembramento", invece adoperato dal Ministro della Salute in numerose ordinanze adottate anche di concerto con Presidenti delle Regioni sin dal 23 febbraio 2020, ma solo quello di "riunione" e occorre interrogarsi in ordine alla idoneità di tali concetti, in certo senso similari, a definire delle condotte concrete. Per quanto sia insolito rispetto al commento di norme giuridiche, si ritiene utile proporre l'esperimento di verificare quante volte (in termini percentuali e considerando il 100% come il numero massimo di ricerche in una settimana) sia stata effettuata la ricerca della parola "assembramento" negli ultimi 12 mesi su Google, utilizzando la risorsa gratuita e pubblica "Trends". I risultati sono a dir poco emblematici. Si registra una brusca impennata nella settimana 23-29 febbraio 2020 ed il picco si è registrato nella settimana 8-14 marzo 2020, in occasione della prima adozione delle misure a livello nazionale. Tali dati rendono bene l'idea dei dubbi interpretativi derivati dall'uso di tale termine in testi normativi contemplanti regole di condotta e, del resto, la definizione linguistica di assembramento secondo il dizionario Devoto-Oli è «Raggruppamento di persone con intenzioni ostili, sospette o sconosciute», che è di ben poco ausilio interpretativo rispetto alla *ratio legis*. Se è certo che una sola persona non è sufficiente a creare una riunione o un assembramento, non è dato capire quante persone siano all'uopo necessarie. Occorre infatti considerare la distanza, le protezioni e la concentrazione, che sono insiti nel concetto stesso di assembramento, posto che 50 equamente distribuite nelle tribune di uno stadio all'aperto non sono certo assembrate, ma 3 in un ascensore potrebbero esserlo. Essendo indispensabile ancorarsi a parametri definiti per poter fondare una condanna e restando giocoforza nell'ambito dell'opinabile, si può supporre che gli assembramenti da evitare siano quelli in cui il numero di persone presenti rispetto allo spazio disponibile non possa assicurare il rispetto della distanza interpersonale di un metro, che è stata sin dall'inizio posta come soglia minima di sicurezza dalle Misure igienico sanitarie elaborate dal Governo in base alle raccomandazioni scientifiche. Prescindendo dal

“prossimità” all’abitazione<sup>44</sup> e di congiunti<sup>45</sup>.

Tali carenze sono state aggravate dalla alluvionale<sup>46</sup> produzione di decreti legge, d.P.C.M., ordinanze ministeriali, decreti dei presidenti delle regioni ed

---

distanziamento, è impossibile ricondurre il fenomeno ad un fatto specifico, tantomeno ipotizzare una concentrazione sanzionabile. Eppure, in numerose previsioni, l’assembramento è sanzionato e considerato in maniera distinta e concorrente rispetto alla violazione della distanza di sicurezza.

<sup>44</sup> Valgono le medesime considerazioni già svolte alla nota 40 e anche in questo caso la consultazione di Google Trends con la stringa “prossimità abitazione” offre un chiaro segnale dell’esigenza dei consociati destinatari delle norme di ottenere risposte a quello che non può che essere rimasto un dubbio. I picchi si sono registrati tra il 15 marzo ed il 18 aprile 2020. L’effetto della assoluta carenza precettiva della previsione è stata foriera di interventi “normativi” financo degli organi di forza pubblica, come il Prefetto di Trieste Valerio Valenti, che il 16 aprile 2020 ha “determinato” in mt. 500 la distanza limite. Le Regioni Piemonte (ordinanza 13 aprile 2020, n. 43) e Lombardia, (ordinanza 11 aprile 2020, n. 528) hanno invece fissato tale distanza in mt. 200, mentre, secondo la Provincia Autonoma di Bolzano (ordinanza 13 aprile 2020, n. 20), gli spostamenti a piedi sarebbero sempre e comunque da considerare effettuati in prossimità dell’abitazione (ma correndo per sport si percorrono anche distanze di decine di chilometri).

<sup>45</sup> La ricerca del termine “congiunti” su Google nella settimana 26 aprile - 2 maggio 2020 ha subito una fortissima impennata, raggiungendo un picco superiore di cento volte rispetto alla media dell’intero anno precedente. Al di là del significato grammaticale, esso trova nell’ordinamento giuridico definizioni diverse in relazione al contesto in cui è utilizzato. Senza pretesa di completezza, se ne trova definizione nell’art. 649 c.p., con riguardo alla esclusione della punibilità nei delitti contro il patrimonio, nell’art. 307, comma 4, stesso codice, ma con riguardo a quelli «prossimi» ed ai soli effetti della «legge penale». Il criterio è richiamato in tema di ordini di protezione all’art. 342 ter cod.civ., pur se anche in questo caso sembra doversi propendere per il rinvio alla definizione dell’art. 307, comma 4, c.p., trattandosi di disposizione inserita nell’ambito di un intervento normativo multidisciplinare per prevenire le violenze familiari. Le c.d. FAQ diramate dalla amministrazione emittente sul punto appaiono a dir poco disarmanti e hanno confermato la vaghezza della previsione: «L’ambito cui può riferirsi la dizione “congiunti” può indirettamente ricavarsi, sistematicamente, dalle norme sulla parentela e affinità, nonché dalla giurisprudenza in tema di responsabilità civile. Alla luce di questi riferimenti, deve ritenersi che i “congiunti” cui fa riferimento il d.P.C.M. ricomprendano: i coniugi, i partner conviventi, i partner delle unioni civili, le persone che sono legate da uno stabile legame affettivo, nonché i parenti fino al sesto grado (come, per esempio, i figli dei cugini tra loro) e gli affini fino al quarto grado (come, per esempio, i cugini del coniuge)». Invero, la parola «congiunti» appare nel codice civile esclusivamente nel citato art. 342 ter e la parentela sino al sesto grado rileva al limitato fine di fissare il limite oltre il quale, in difetto di parenti, l’eredità si devolve allo Stato (art. 572). Quanto alla richiamata giurisprudenza civile in materia di danno, va rammentato che la risarcibilità è stata affermata ad esempio nei casi di menomazione dello stato di salute dei congiunti adeguatamente provato (Cass. civ., 8 luglio 2004, n. 15491, in *CED Cass.* 15491), nel caso di dimostrata sofferenza per la perdita in relazione ad una particolare situazione affettiva con la vittima (Cass. civ., 26 marzo 2015, n. 6096, in *Quotidiano Giuridico* 2015) e più in generale quando il congiunto abbia subito una sofferenza soggettiva e conseguito un peggioramento delle proprie condizioni di vita (Cass. civ., 4 novembre 2019, n. 28220, in *CED Cass.* 655782-01). Tutti concetti molto interessanti, ma che davvero poco hanno a che fare con la deroga al divieto di spostamento, salvo affermare che esso sia consentito solo nei casi in cui la distanza sia foriera di arrecare sofferenze morali o perdite economiche.

<sup>46</sup> La azzeccatissima espressione è di PIVA, *Il diritto penale ai tempi del coronavirus: troppo su inosservanza e poco su carcere*, cit., 1, il quale ha ricordato che il *corpus juris* emergenziale al 24 marzo 2020 (si parla dunque del nucleo originario) è stato raccolto in un documento del Dipartimento della Protezione Civile di ben 295 pagine, per complessive 123.000 parole, ovvero 13 volte la Costituzione.

innumerevoli ordinanze dei sindaci, che hanno reso ancor più problematica la comprensione da parte del cittadino della effettiva ampiezza dei divieti e delle relative scriminanti, dinamicamente differenziata *ratione temporis* e *ratione loci*.

Ad esse si è aggiunta a comprova della oscurità dei testi normativi, l'inedita ed anomala fonte del diritto, rappresentata dalle FAQ, che non solo non hanno portato chiarezza, ma, se possibile, maggiore confusione.

Né va dimenticato che il d.P.C.M. 11 giugno 2020, adottato in esecuzione anche del d.l. 33 del 2020, ha occupato 184 pagine di Gazzetta Ufficiale, offrendo all'interprete ben poca semplificazione e che lo stesso ha convissuto con tutti i provvedimenti regionali, cui è stata rimessa la determinazione concorrente dei protocolli e delle linee guida, dando sovente luogo a contrasti e dubbi interpretativi.

Eppure, anche l'art. 13 *bis* della l. 23 agosto 1988, n. 400, obbliga il Governo alla chiarezza dei testi normativi, prescrivendo che le disposizioni in materia «costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito»<sup>47</sup>.

Ogni commento è superfluo.

6. *Il principio di irretroattività.* - L'art. 1, comma 2, l. 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce che le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerate, per cui non possono avere effetto retroattivo ed essere inflitte da disposizioni successive alla commissione del fatto.

L'art. 25, comma 2, Cost. prescrive che nessuno possa essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto e l'art. 2 c.p. stabilisce in caso di successione di legge il principio dell'applicazione della legge più favorevole.

Analogamente l'art. 7 C.E.D.U. prevede che nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato per il diritto interno o internazionale e parimenti non

---

<sup>47</sup> La disposizione, all'evidenza quasi sempre ignorata, prescrive al comma 1 che «1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare».

può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.

Come si è evidenziato nel precedente paragrafo, le regole fissate per la materia penale valgono anche per le violazioni amministrative, che contengono una analoga afflittività, ed hanno rilevanza nel diritto interno le decisioni in materia dei giudici di Strasburgo, i quali hanno affermato che il menzionato art. 7 sancisce sia l'irretroattività di disposizioni penali sfavorevoli, sia la retroattività di norme penali più miti<sup>48</sup>; e il principio è stato ribadito in una recentissima decisione già citata, nella quale si è posto in evidenza come la garanzia prevista dall'art. 7 sia talmente fondamentale che il successivo art. 15 non autorizza alcuna deroga ad esso nemmeno in tempo di guerra o in caso di altro pericolo pubblico<sup>49</sup>.

Alla luce del descritto quadro normativo e della interpretazione data ad esso dalla Corte EDU deve quindi dedursi la unicità di trattamento in materia di successione di leggi tra sanzioni penali ed amministrative.

Non appare quindi condivisibile l'orientamento della corte costituzionale sull'inapplicabilità al trasgressore, in caso di successioni di leggi nel tempo, della sanzione amministrativa più favorevole, fondata sulla errata argomentazione che non si rinvie nel quadro delle garanzie apprestato dalla C.E.D.U., come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole nel sistema delle sanzioni amministrative<sup>50</sup>.

Va peraltro osservato come tale indirizzo rivesta una importanza marginale in questa indagine, poiché nella specie risulta violato il principio di irretroattività delle sanzioni.

L'art. 3, comma 4, d.l. 6 del 2020, convertito con modificazioni nella l. 5 marzo 2020 n. 13, sanzionava ai sensi dell'art. 650 c.p. il mancato rispetto delle misure di contenimento in esso previste e in proposito era stata rilevata l'improprietà del richiamo, poiché tale disposizione può punire solo l'inosservanza di provvedimenti individuali e concreti, diretti a una o più persone determinate o determinabili<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Corte EDU, 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania, *cit.*

<sup>49</sup> Si vedano le pronunce citate alla nota [37](#).

<sup>50</sup> C. cost., 24 aprile 2002, n. 140, in *Foro it.* 2003, I, 1338, e da ultimo C. cost., 20 luglio 2016, n. 193, in *Cass. pen.* 2016, 4002.

<sup>51</sup> GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare, cit.*, il quale ha posto in rilievo come l'unica interpretazione salvifica della norma sarebbe

Ma il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, con l'art. 5, comma 1, lett. a), ha abrogato quasi integralmente il d.l. n. 6 del 2020, lasciando in vita soltanto gli artt. 3, comma 6 *bis* (che disciplina la responsabilità del debitore)<sup>52</sup> e 4 (riguardante la copertura finanziaria), estranei dunque al sistema sanzionatorio, che è stato profondamente innovato.

L'art. 4, ha infatti disposto al comma 1 che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui ai suoi precedenti artt. 1, comma 2, e 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400,00 a euro 1.000,00<sup>53</sup>, con l'aumento fino ad un terzo qualora la violazione avvenga mediante l'utilizzo di un veicolo e che non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 c.p. o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità.

Al comma 8 ha altresì stabilito che le disposizioni del medesimo articolo 4 che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, nella misura minima ridotta alla metà e che si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 101 e 102 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

Nell'art. 2, comma 3, è sancito, con norma che non brilla per chiarezza, che sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del d.l. 6 del 2020 ovvero dell'art. 32 l. 833 del 1978, e che continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i d.P.C.M. in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 per come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del decreto: ha aggiunto che le altre misure, ancora in vigore alla stessa

---

quella tendente a valorizzare «la circostanza che il d.l. n. 6/2020 richiama l'art. 650 c.p. solo *quoad poenam*, configurando pertanto un'autonoma figura di reato, che sanziona, per l'appunto, l'inosservanza di provvedimenti generali e astratti», posto che altrimenti si finirebbe con lo «andare incontro a censure per violazione del principio di legalità, declinato in rapporto (almeno) agli artt. 16, 41 e 25, co. 2 Cost., così come all'ulteriore e diverso rilievo del carattere generale e astratto dei divieti stessi». Si veda anche PIGHI, *La trasgressione delle misure per contrastare il coronavirus: tra problema grave e norma penale simbolica*, in *Legislazione Penale* 20 marzo 2020, 5, che pone in rilievo come «nella nuova figura criminosa il comando persegue, almeno prevalentemente, la violazione di regole generali e astratte valide *erga omnes*, mentre l'art. 650 c.p. punisce esclusivamente la persona definita che non ottempera a un provvedimento impartito dall'autorità»; in senso conforme, cfr. pure GRIMALDI, *La tutela penale dal contagio*, in *Giurisprudenza penale web* 2020, 4.

<sup>52</sup> «6 *bis*. Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti».

<sup>53</sup> Il massimo edittale, originariamente previsto in € 3.000,00, è stato ridotto ad € 1.000,00 dalla legge di conversione 25 maggio 2020, n. 35.

data, continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.

Sembra dunque di comprendere che da un lato si sia voluto conferire validità alle contestazioni elevate nella vigenza del d.l. 6 del 2020, e dall'altro, che le misure di contenimento sanzionabili dal 26 marzo 2020 siano quelle contenute nelle parti ancora in vigore a tale giorno degli indicati d.P.C.M., costringendo l'interprete ad una ardua ricostruzione della normativa applicabile, poiché l'art. 2, comma 2, d.P.C.M. 11 marzo 2020 ha stabilito che dal 12 successivo «cessano di produrre efficacia, ove incompatibili con le disposizioni del presente decreto» le misure di cui ai d.P.C.M. 8 e 9 marzo 2020: e il d.P.C.M. 1° aprile 2020 ha completato l'opera, prorogando fino al 13 aprile «le misure vigenti» e sostituendo la lettera d) dell'art. 1 d.P.C.M. 8 marzo 2020.

Al riguardo è stato osservato che è intervenuta una vera e propria *abolitio criminis* che rende improprio il riferimento alle disposizioni «che sostituiscono sanzioni amministrative», poiché non vi è stata nessuna formale sostituzione e si tratta invece di un nuovo illecito amministrativo reso applicabile retroattivamente<sup>54</sup>.

In senso contrario è stato invece sostenuto che, essendo stata prevista una sanzione massima per i fatti pregressi di € 200,00, inferiore a quella massima di € 203,00 stabilita per la precedente sanzione penale, la applicazione retroattiva della sanzione amministrativa non si pone in contrasto con il principio di legalità espresso dall'art. 1, l. 689 del 1981, conformemente a quanto avvenuto anche in occasione della depenalizzazione attuata con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> GATTA, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19 più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre del d.l. 25 marzo 2020*, n. 19, in *Sistemapenale*, Articolo 26 marzo 2020.

<sup>55</sup> CASTALDO, COPPOLA, *Profili penali del Decreto-legge n. 19/2020 "Coronavirus": risolto il rebus delle sanzioni applicabili?*, in *questa Rivista* 2020, 1, 6, ritengono essere indubbio che la sanzione amministrativa neo-introdotta sia *mitior*, di modo che l'art. 4, comma 8, d. l. n. 19 del 2020 appare immune da censure, considerato anche che, pur volendo ritenere la sanzione penale ex art. 650 c.p. «più favorevole», la corte costituzionale ha riconosciuto come l'illecito amministrativo «punitivo» ammetta deroghe al principio di retroattività della legge più favorevole, se tale scelta si riveli ragionevole rispetto agli interessi in gioco e non giustificata dal sol fatto che le sanzioni amministrative prescindono dallo «stigma» penale (C. cost., 21 marzo 2019, n. 63 e C. cost., 5 dicembre 2018, n. 223). Si veda al riguardo GATTA, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19*, *cit.*, il quale ha osservato che il d.lgs. citato nel testo ha providamente stabilito che le sanzioni amministrative pecuniarie non possano essere superiori rispetto a quelle penali prima previste e conclude che «La disciplina dell'art. 4, co. 8 d.l. n. 19/2020 è compatibile con il principio di irretroattività di cui all'art. 25, co. 2 Cost. se e nella misura in cui non comporti una punizione dell'agente più severa di quella al quale lo stesso avrebbe potuto andare incontro sulla base della legge vigente al tempo del fatto».

Va certamente riconosciuto che il nuovo regime sanzionatorio è più mite di quello penale originario<sup>56</sup>, in quanto la possibilità di definire il processo con l'oblazione speciale e il pagamento di una somma inferiore a quella oggi comminata, non può ritenersi più vantaggiosa, essendo l'ammissione a tale rito non automatica, ma discrezionale, e sottoposta dall'art. 162 *bis* c.p. a limitazioni di natura soggettiva e oggettiva; comunque il provvedimento va iscritto nel casellario giudiziale: è parimenti soggetta a questo pregiudizio una eventuale pronuncia di particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131 bis c.p., che non potrebbe essere in ogni caso più favorevole, poiché comporta una affermazione del rilievo penale della condotta dell'imputato, sia ai fini civili che amministrativi<sup>57</sup>.

E le sezioni unite hanno affermato che, contrariamente a quanto propugnato dalla "teoria della persistenza dell'illecito", nel passaggio dall'illecito penale a quello amministrativo, non viene modificata solo la natura della sanzione ma viene disconosciuta rilevanza penale al precetto in seguito ad una diversa valutazione del disvalore sociale del fatto<sup>58</sup>.

L'applicazione sistematica di tutte le disposizioni del d.l. 19 del 2020, porterebbe inoltre alla contraddittoria conclusione per cui la delega alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 1 consentirebbe anche di rimuovere le previsioni contemplate nel medesimo decreto legge di delega: per semplificare, sarebbe una delega ad adottare provvedimenti in contrasto con la delega stessa<sup>59</sup>.

Ma, anche a voler prescindere da questi importanti aspetti, il tentativo di conservare validità alle contestazioni mosse durante la vigenza del d.l. 6 del 2020 è un'operazione di cosmesi giuridica inidonea a sanare *ex tunc* i vizi di

---

<sup>56</sup> Secondo la Corte costituzionale, invece, in caso di successioni di leggi nel tempo, non è applicabile al trasgressore la sanzione amministrativa più favorevole: cfr. C. cost., 24 aprile 2002, n. 140, in *Foro it.* 2003, I, 1338, e da ultimo C. cost., 20 luglio 2016, n. 193, in *Cass. pen.* 2016, 4002, attraverso, tuttavia, la poco convincente argomentazione che non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestate dalla Corte EDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative: tale giurisprudenza deve ritenersi superata dalle già citate decisioni C. cost., 13 giugno 2018, n. 121, *cit.* e C. cost., 29 maggio 2019, n. 134, *cit.*

<sup>57</sup> Si veda in tema Cass. sez. VII, 3 luglio 2017, n. 41330, in *CED Cass.* 271016.

<sup>58</sup> Cass. sez. un., 29 marzo 2012 n. 25457, in *CED Cass.* 252694.

<sup>59</sup> FILICE, LOCATI, in *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, *cit.*, 16, osservano che «Viene quindi abrogato il decreto legge n. 6, unica fonte normativa primaria perfezionata sino a questo momento (trattandosi, si è detto, di decreto legge già convertito) ma vengono conservati tutti gli atti normativi secondari statali emessi sulla base del predetto decreto, che vengono semplicemente traslati sul nuovo decreto in attesa di conversione».



illegittimità costituzionale illustrati nei precedenti paragrafi, che inficiano irreparabilmente la normativa in esso contenuta e quella derivata in termini di violazione dei principi di riserva di legge e di giurisdizione e di specificità delle condotte sanzionate, che continua a restare soggetta a sindacato del giudice delle leggi nonostante l'abrogazione<sup>60</sup>.

Conseguentemente, tutte le contestazioni elevate in riferimento a d.P.C.M. o ordinanze ministeriali, regionali o comunali emesse in forza delle previsioni contenute nel d.l. 6 del 2020 dovranno essere annullate, previa disapplicazione degli atti amministrativi che le avevano adottate, salvo sollevare, appunto, le questioni di legittimità costituzionale avanti prospettate.

In ogni caso, in dipendenza del rammentato divieto di retroattività di sanzioni più afflittive, non sono infliggibili alle violazioni commesse anteriormente al 26 marzo 2020 l'aumento di un terzo della pena di cui all'art. 4, comma 1 per utilizzo di veicolo e il raddoppio previsto per la recidiva dall'art. 4, comma 5.

Alcune considerazioni meritano le sanzioni accessorie, già originariamente consentite in alcuni casi, senza peraltro precisare chi, tra giudice penale ed autorità amministrativa, le potesse disporre<sup>61</sup>, ed ampliate a far data dal 10 marzo 2020 dal d.l. 9 marzo 2020, n. 14, che ha aggiunto un periodo al comma 4 dell'art. 3 d.l. 6 del 2020.

Esse consistevano nella chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni, in tutti i casi di «violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali»<sup>62</sup>.

L'espresso richiamo all'art. 101, comma 3, d.lgs. 507 del 1999 comporta che esse siano applicabili esclusivamente se già previste per le violazioni depenalizzate, cui si riferivano, in quanto, altrimenti, sarebbe integrato un *vulnus* al principio di legalità.

Mancando nella nuova regolamentazione qualsiasi ipotesi di confisca ammi-

---

<sup>60</sup> «La norma contenuta in un atto avente forza di legge vigente al momento in cui l'esistenza della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento - con riferimento allo stesso spazio temporale rilevante per il giudizio - perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dunque dovrà riferirsi la pronunzia» C. cost., 21 marzo 1996, n. 84, in *Giur. Cost.* 1996, 764.

<sup>61</sup> Si vedano le lett. c) ed e) dell'art. 2 d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>62</sup> La integrazione stabilisce che «Salva l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La violazione è accertata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e la sanzione è irrogata dal Prefetto».

nistrativa, tutti i sequestri preventivi di aziende o veicoli eventualmente disposti nel vigore del d.l. 6 del 2020 - legittimi o meno che fossero - dovranno essere revocati, al pari della eventuale confisca, anche se ordinata con provvedimento passato in giudicato<sup>63</sup>.

Per i fatti avvenuti in epoca successiva al 10 marzo 2020, la esistenza della specifica sanzione accessoria della chiusura dell'attività conduce ad escludere l'applicabilità dell'art. 100 t.u.l.p.s. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773)<sup>64</sup>, il quale ha natura sussidiaria ed è disposizione di carattere generale; riguardo ai fatti commessi entro il 25 marzo 2020, non appare neppure applicabile la previsione dell'art. 4, comma 5, d.l. 19 del 2020 che stabilisce l'irrogazione fissa del periodo massimo di sospensione di trenta giorni nell'ipotesi di recidiva.

Tale ultima norma è stata peraltro tacciata di «sospetta legittimità costituzionale alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittime le pene accessorie fisse già previste per la bancarotta fraudolenta»<sup>65</sup>.

Le sanzioni accessorie risultano ora comunque regolate con una ben maggiore tipicità dall'art. 4, comma 2, d.l. 19 del 2020, che stabilisce la chiusura dell'esercizio o dell'attività per un periodo compreso da 5 a 30 giorni, nel caso di violazione delle specifiche misure adottate in esecuzione delle lett. i), m), p), u), v), z) e aa) dell'art. 1, comma 2<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Invero è praticamente impossibile che si sia giunti ad ipotesi di confisca durante il brevissimo periodo di vigenza delle sanzioni penali, durato complessivamente 31 giorni, dal 23 febbraio al 24 marzo 2020 compresi: ma se ciò fosse davvero avvenuto la revoca della misura confisca dovrà intervenire anche in sede di esecuzione (cfr. Cass. pen. sez. III, 10 febbraio 1995, n. 419, in *Cass. Pen.* 1996, 1480).

<sup>64</sup> «Oltre i casi indicati dalla legge, il questore può sospendere la licenza di un esercizio, anche di vicinato, nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini.».

<sup>65</sup> GATTA, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre nel d.l. 25 marzo 2020, n. 19, cit.*, il quale si riferisce a C. cost., 25 settembre 2018, n. 222.

<sup>66</sup> «i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione; m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi; p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza; u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di

7. *La compressione della libertà di culto (artt. 7 e 19 Cost.).* – La chiusura dei luoghi di culto cattolici è stata disposta in spregio all'art. 7 della costituzione e ai Patti Lateranensi, come integrati dall'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984, in forza del quale la Repubblica riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione, assicurandole in particolare libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto e di esercizio del magistero e del ministero spirituale (art. 2) e si stabilisce che, salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica (art. 5).

Le modifiche, anche temporanee, a tali previsioni, possono essere adottate solo per atto bilaterale (art. 7, comma 3) e non possono pertanto essere unilateralmente disposte dalla Repubblica italiana.

Più in generale, va altresì rilevato che l'art. 19 Cost. riconosce a “tutti” il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale e associata, e più specificamente di esercitarne in privato e in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Tale diritto è incompressibile, tanto che per esso non è prevista alcuna possibilità di limitarlo, nemmeno per legge, con l'unica eccezione della contrarietà al buon costume.

La chiusura dei luoghi di culto di ogni confessione religiosa viola pertanto anche l'appena citato art. 19.

8. *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni (artt. 117 e 120 Cost.).* – L'art. 117, comma 2, Cost. enuncia le materie nelle quali lo Stato ha legisla-

---

quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti; 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; aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;».

zione esclusiva, includendovi alla lett. q) la profilassi internazionale.

Nel successivo comma 3, specifica le materie a legislazione concorrente, tra le quali rilevano ai fini della presente indagine quelle riguardanti: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; tutela della salute; ordinamento sportivo; protezione civile; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Stabilisce, altresì, che relativamente ad esse la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, e nel comma 4 attribuisce alle stesse Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Al comma 6 precisa, infine, che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre compete alle Regioni in ogni altra materia e ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane soltanto in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

L'art. 120 dispone a sua volta al comma 1 che la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, e al comma 2 che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, tra altri, nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, attraverso procedure definite dalla legge e atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

In base alla descritta regolamentazione, in tema di epidemia (vale a dire la manifestazione di una malattia infettiva che si diffonde rapidamente tra gli individui di una stessa area, che diviene pandemia se assume vastissima estensione, senza limiti regionali o di continenti), possono prefigurarsi due scenari. Se tale diffusione è limitata al territorio nazionale, il potere di adottare provvedimenti di contrasto appartiene alle Regioni ove il fenomeno si verifica.

Viceversa, se travalica i confini o sussiste un concreto rischio che ciò avvenga o ancora se il pericolo proviene dall'estero, la sua profilassi, cioè l'insieme dei

provvedimenti atti a prevenirla, è di competenza esclusiva dello Stato.

Nel caso in esame si è certamente verificata la seconda ipotesi, dato che l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato il 30 gennaio 2020 l'epidemia da Covid-19 un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale e il Consiglio dei ministri, richiamando tale provvedimento, ha a sua volta dichiarato il 31 gennaio 2020 lo stato di emergenza per 6 mesi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgere di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo che, considerata la situazione di diffusa crisi internazionale, all'attuazione dei necessari interventi, atti a fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività presente sul territorio nazionale si provvedesse con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico<sup>67</sup>.

Per tutto l'arco di tempo dal 31 gennaio al 31 luglio 2020 alle Regioni può essere consentita esclusivamente la potestà regolamentare e solo se vi sia la delega dello Stato, mentre nessun potere al riguardo è riconosciuto ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

In ogni caso è preclusa alle stesse Regioni l'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni e nell'ipotesi di mancato rispetto del divieto il Governo può esercitare poteri sostitutivi nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

La validità di misure disposte in materia di epidemie dalle Regioni e dagli enti locali è dunque subordinata all'osservanza di queste regole.

Ed invece si è assistito ad un confuso e sordinato affastellamento di decreti ed ordinanze dei Presidenti delle Regioni, ben al di là del potere regolamentare (ammesso sia individuabile nella normativa nazionale una delega in tal senso) ed anzi spesso in contrasto con la legge e i d.P.C.M., al pari dei provvedimenti dei sindaci.

**9. Conclusioni.** - Il quadro rappresentato appare desolante, poiché si sono compressi diritti fondamentali dei cittadini sospendendo di fatto le tutele costituzionali.

---

<sup>67</sup> Nella deliberazione si evoca altresì la necessità, in tale contesto di rischio, di realizzare una compiuta azione di previsione e prevenzione, attraverso l'assunzione immediata di iniziative di carattere straordinario ed urgente, per supportare l'attività in corso da parte del Ministero della salute e del Servizio sanitario nazionale, anche attraverso il potenziamento delle strutture sanitarie e di controllo alle frontiere aeree e terrestri: attività, queste, certamente non di competenza della Protezione civile e bisogna dirlo compiute, a dir poco, tardivamente.

Si è purtroppo anche creato un pensiero unico negli organi di informazione, i quali, scevri da ogni spirito critico sullo scempio giuridico commesso, hanno contribuito ad alimentare una mentalità autoritaria e repressiva, stigmatizzando pesantemente le in verità rare violazioni degli “arresti domiciliari” inflitti ai cittadini e sorvolando sulle illegittimità dei provvedimenti adottati e sulla ingiustizia di molte sanzioni elevate.

Nella plethora di commissioni e task force nominate dal Governo (troppo numerose pure nei componenti e quindi inidonee a rapide decisioni, come l’esperienza avrebbe dovuto insegnare) sono mancati giuristi ed imprenditori (neppure Colao è imprenditore, ma manager che amministra capitali altrui).

Un giurista avrebbe certamente evidenziato le esigenze di ragionevolezza, bilanciamento e tassatività alle quali i provvedimenti dovevano attenersi e rappresentanti del variegato mondo delle imprese avrebbero spiegato i gravi rischi per la sopravvivenza delle attività economiche e per il mantenimento dell’occupazione.

Le scelte sono state invece unidirezionali e hanno privilegiato soltanto la difesa della salute collettiva e la coltivazione del consenso politico.

Ed incombe lo spettro che milioni di cittadini, salvati dall’infezione, vengano a trovarsi in una degradante e umiliante condizione di povertà e morire di fame o di altre malattie indotte dalla miseria e dalla denutrizione.