

**LA TECNICA NORMATIVA NEL CONTESTO
DELLA CRISI EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

LUCA DI MAJO

(Ricercatore t.d., lett. *a*) di Istituzioni di Diritto Pubblico
nell'Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli)

Data di pubblicazione: 4 luglio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

LUCA DI MAJO*

**LA TECNICA NORMATIVA NEL CONTESTO
DELLA CRISI EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19**

Abstract (It.): *la crisi epidemiologica ha accentuato i maggiori profili critici della qualità della legislazione. Il mancato rispetto delle tecniche normative ha reso complessa l'intelligibilità dei provvedimenti regolatori, in particolare rispetto alle restrizioni imposte. Il presente articolo cerca di mettere in evidenza le contraddizioni normative in tema di contrasto alla diffusione del Covid-19.*

Abstract (En.): *the epidemiological crisis has accentuated the major critical profiles of the better regulation. Failure to comply with regulatory techniques has made the intelligibility of regulatory measures complex, especially with respect to the restrictions imposed. This article tries to highlight the regulatory contradictions regarding the fight against the spread of Covid-19.*

* Ricercatore t.d., lett. a) nell'Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli.

SOMMARIO: 1. Quando le regole non seguono la tecnica normativa: il caso del Covid-19. – 2. Ipertrofia e ruolo dei regolatori dell'emergenza. – 3. Il linguaggio dell'emergenza tra ambiguità sintattiche, ambiguità semantiche e incoerenze. – 3.1. Modifiche, rinvii e vuoti normativi. – 3.2. Sospensioni e proroghe: il caso dei termini processuali. – 3.3. Abrogazioni: il caso dell'art. 650 c.p. – 4. Qualche considerazione sul rapporto tra emergenze e qualità della regolazione.

1. *Quando le regole non seguono la tecnica normativa: il caso del Covid-19*

In generale, si è sempre sostenuto che ipertrofia, confusione ed ambiguità rendano ardua la comprensione – pur *richiesta* dall'art. 73, co. 3, Cost.¹ – dei precetti normativi, rafforzando gli strumenti limitativi dei diritti. Un insieme di fattori che contribuiscono ad alimentare il patologico ricorso alla «legge oscura»².

E così, con il passare del tempo, le regole tecniche per la redazione delle norme vengono percepite dai regolatori come vetuste e inadatte ad una regolazione in affanno rispetto al costante incedere della particolarizzazione degli interessi e alla disciplina di “nuove forme di gestione” di una realtà nuova ed inedita.

Appare sempre più evidente che il regolatore italiano, vuoi per scelta (il raggiungimento del compromesso politico), vuoi per esigenza e/o necessità (la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19) faccia fatica a sottrarsi alle varianti di un sistema ordinamentale sempre più complesso, sempre più

¹ Così G. GROTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1985, 225 ss.

² M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari 2012.

«prigioniero delle occasioni»³, ma troppo spesso avulso dalla stessa realtà che dovrebbe disciplinare.

Una progressiva «crisi palese»⁴ di fonti incoerenti già conosciuta nei periodi più convulsi di stratificazione normativa.

Da più parti⁵ e ormai da tempo, si sostiene che la crisi della legge e del sistema delle fonti genera una forte incertezza del quadro regolativo complessivo, rendendo imprevedibile l'attuazione concreta delle stesse regole che,

³ S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritti*, Milano 2009.

⁴ A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, I/2020, www.giurcost.org.

⁵ Cfr., *ex multis*, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli 2013; A. BARBERA, *Le fonti del diritto, un tema sempre più complesso*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia 2011; S. BARTOLE, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, in ID. (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova 1988; P. CARETTI (a cura di), *La qualità della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino 2009; P. CARNEVALE, *Le cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia leggi"*, Napoli 2011; S. CASSESE, *L'Italia da semplificare*, Bologna 1998; S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 29 aprile 2014, www.forumcostituzionale.it; M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna 2011; C. DE FIORES, *Sulla decretazione d'urgenza (Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati - 19 giugno 2014)*, in *Federalismi.it*, giugno 2011, www.federalismi.it; R. DICKMANN (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Pisa 2011; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI (1962), ora in ID., *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano 1992; P. GROSSI, *Crisi del diritto, oggi?*, in *Dir. soc.*, 4/2011; N. IRTI, *L'età della codificazione*, Milano 1999; ID., *Un diritto incalcolabile*, Torino 2016; N. LUPO, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"*, in *Corr. giur.*, 2005; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un*

«pur essendo espressione immediata della natura pluralistica dell'ordinamento, ne compromettono sostanzialmente l'omogeneità, la coerenza e, dunque, l'efficacia»⁶.

Tale profilo appare ancor più marcato in un contesto emergenziale in cui il particolarismo giuridico delle regole, da un lato, conferma gran parte degli aspetti critici della qualità della regolazione contemporanea, caratterizzata ovunque dall'eccesso di norme, dalla disordinata moltiplicazione delle fonti normative, dalla necessità continua di modificazioni, adeguamenti, abrogazioni, richiami, rinvii.

modo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa, in *Rass. Astrid*, 153 (4/12) del 23 febbraio 12; N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli 2014; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna 2011; F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano 2000; D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli 2010; A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano, 10-11 giugno 2011, Milano 2011; A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna 2018; C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1/1949; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 2004; F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione*, in *Dir. amm.*, 1/2000; G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Genova 1999.

⁶ F. RIMOLI, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., 87.

Dall'altro lato, rappresenta una reazione e un rimedio non condivisibile alle maggiori patologie della complessità normativa perché punta a coordinare e a organizzare, entro cornici unitarie di politica generale, un insieme anche molto vasto di atti di «diversa collocazione sistemica⁷» tra loro⁸.

⁷ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi*, in *Giust. amm.*, 6, www.giustizia-amministrativa.it.

⁸ Senza pretesa di esaustività, in via generale e fatti salvi i numerosissimi contributi sulle questioni più specifiche rispetto al tema Covid-19, si segnalano, per l'attinenza all'oggetto del presente contributo, U. ALLEGRETTI - E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 9 aprile 2020, www.forumcostituzionale.it; U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 28 marzo 2020, www.forumcostituzionale.it; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020, www.federalismi.it; F. CINTIOLI, *Il regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2020, www.federalismi.it; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 31 marzo 2020, www.federalismi.it; R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 16 aprile 2020, www.forumcostituzionale.it; L.A. MAZZAROLLI, *"Riserva di legge e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020, www.federalismi.it; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo principe al tempo del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, *ivi*, 1/2020, www.dirittiregionali.it; T. GROPPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 30 marzo 2020, www.giurcost.org.

Le misure di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno prestato il fianco a diverse critiche tra i primi commentatori in merito ad una serie di profili particolarmente delicati in tema di rapporto tra fonti⁹, organi costituzionali¹⁰ e restrizione di alcuni diritti fondamentali¹¹.

⁹ U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 28 marzo 2020, www.forumcostituzionale.it; R. CHERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria COVID-19: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it.

¹⁰ U. ALLEGRETTI - E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quad. cost. Rass.* 9 aprile 2020, www.forumcostituzionale.it; G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei D.P.C.M. sono "ghiotte" per le Regioni: prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di COVID-19*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it; M.A. DE PASQUALE, *La gestione normativa della crisi. Dalle deficienze sanitarie alla caotica gestione multilivello della crisi (sperimentale) «necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem»*, *ivi*.

¹¹ C. ACOCELLA, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo la peste di Camus*, in questa *Rivista*, 1/2020, www.dirittiregionali.it; R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, *ivi*; F. ALAGNA, *Emergenza coronavirus: verso una tutela globale della salute?*, *ivi*; G.L. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Consulta OnLine*, 1/2020, www.giurcost.org; A. RUGGERI, *La garanzia dei diritti costituzionali tra certezze e incertezze del diritto*, in *Consulta OnLine*, 1/2020, www.giurcost.org; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 26 marzo 2020, www.forumcostituzionale.it.

Le posizioni si distinguono tra chi critica le modalità di contrasto alla diffusione del Covid-19¹² e chi, al contrario¹³, riconosce un margine di manovra più ampio al Governo, considerando lo stato di emergenza un contesto eccezionale da disciplinare attraverso misure e modalità eccezionali, ancorché nei limiti costituzionali.

In aggiunta a quanto fin qui evidenziato, a sommosso avviso di chi scrive, anche il profilo della tecnica normativa avrebbe meritato maggiore attenzione da parte di chi è stato chiamato alla regolazione di un'emergenza che, pur presentandosi come fattore inedito per proporzioni ed impatto, rimane pur sempre un "fatto" da disciplinare che, come tale, richiede ragionevolezza e rispetto di quelle «regole per la qualità delle regole»¹⁴ funzionali al raggiungimento degli obiettivi posti nelle intenzioni dei provvedimenti regolatori.

¹² G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 31 marzo 2020, www.costituzionalismo.it; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in questa *Rivista*, 1/2020; ID., *Il coronavirus, la sofferta tenuta del sistema istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, cit.; G. SILVESTRI, *COVID-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020.

¹³ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta On-Line, Liber amicorum per il Prof. Pasquale Costanzo*, 11 aprile 2020, www.giurcost.org, secondo «cui la risposta delle nostre istituzioni non è stata quella tipica di una democrazia autoritaria e che non c'è stata alcuna rottura della legalità costituzionale. Le procedure seguite, al di là di qualche slabbratura (e di una comunicazione pubblica eccessivamente anticipata rispetto alla formalizzazione delle misure decise), sono corrette. In secondo luogo, che la Costituzione, una volta di più, ha dimostrato di saper offrire un quadro normativo saldo ed efficace, smentendo tutti coloro che lamentano l'assenza di una norma esplicita sugli stati di emergenza: assenza di previsioni puntuali non significa mutismo costituzionale» (p. 261).

¹⁴ M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit.

In realtà, come si avrà modo di verificare successivamente, alcune violazioni delle regole di *drafting* formale e sostanziale hanno comportato, quasi come un inevitabile punto di caduta, conseguenze particolarmente critiche in ordine alla intelleggibilità di provvedimenti non sempre chiari nei contenuti e non sempre coerenti rispetto agli obiettivi posti in premessa.

La progressiva sospensione delle ordinarie attività regolatorie in favore della postulata necessità di provvedimenti “singoli e singolari”, instabili, limitati nel tempo è stata la regola vigente anche in un contesto caratterizzato da continue fibrillazioni che ha chiamato il regolatore (*rectius*, i regolatori) ad orientare le scelte rispetto a dati, statistiche e previsioni fornite dal Comitato Tecnico Scientifico.

Diversi, dal punto di vista del corretto utilizzo delle tecniche normative, sono i profili di criticità che espongono il regolatore dell'emergenza a valutazioni negative sulle tecniche normative utilizzate; argomenti non nuovi, già arati dalla dottrina più autorevole che si è occupata di quel che da tempo è considerato un «problema antico»¹⁵.

¹⁵ M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERRA (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli 2007, 179. Non è, in parte, dello stesso avviso R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 3, secondo cui «il discorso del modo di redigere le leggi è in gran parte un discorso nuovo, di questi ultimi decenni, anche se ricorre, ma in modo marginale, in quel più ampio discorso intorno alle leggi su cui in passato hanno dissertato filosofi e politici e che dagli stessi ha preso il nome di scienza della legislazione».

2. *Ipertrofia e ruolo dei regolatori dell'emergenza*

La caratteristica del nostro sistema politico¹⁶ e istituzionale¹⁷ incentiva il policentrismo normativo e la produzione sovrabbondante di regole. Fattori fisiologici per la forma di Stato italiana, caratterizzata dalla presenza di diverse autonomie politiche cui viene riconosciuta la facoltà di porre in essere atti regolatori.

Così, soprattutto durante gli stati emergenziali come quello in essere, in cui i destinatari delle norme sono chiamati maggiormente al puntuale rispetto dei contenuti, degli obblighi e delle restrizioni, l'assegnazione di competenze specifiche ma, allo stesso tempo, distribuite tra i diversi livelli di governo, ha comportato una inevitabile trasposizione della funzione regolativa da "promozione" ad "inflazione".

La progressiva ed ipertrofica stratificazione così come la produzione impetuosa di atti regolatori di diversa natura¹⁸ ha reso particolarmente complessa la comprensione e l'efficacia di una sorta di "statuto dell'emergenza da Covid-19" in cui la produzione costante di regole, il linguaggio, lo stile, i rin-

¹⁶ Così G. CORSO, *Perché la complicazione?*, in *Nuove aut.*, 3-4/2008, 325-333.

¹⁷ Secondo M. DE BENEDETTO - M. MARTELLI - N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., 22, «l'aumento dei soggetti (e la loro eterogeneità), incrementa la probabilità della contraddittorietà dei loro interventi, in parte riconducibile all'incertezza degli obiettivi pubblici, in parte proprio all'aumento del numero dei produttori di regole in mancanza di adeguate forme di coordinamento e trasparenza».

¹⁸ La rivista *dirittiregionali.it*, sul punto, ha istituito un osservatorio permanente *Dossier. L'emergenza sanitaria da COVID-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, a cura di C. Drigo e A. Morelli in costante aggiornamento, così come la rivista *Federalismi.it*, nella sezione *Osservatorio emergenza COVID-19*, curata da M. Malvicini.

vii, le eccezioni, le deroghe e le abrogazioni hanno reso troppo spesso difficoltosa, per i destinatari, l'identificazione della linea di demarcazione tra liceità e illiceità.

Un elenco di provvedimenti costituito da 12 decreti-legge (di cui ben 2 in uno stesso giorno)¹⁹, 12 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, 2 protocolli tra Governo e datori di lavoro, 4 leggi di conversione (ma se ne attendono altre 8), 29 ordinanze del Dipartimento della Protezione Civile, 21 decreti del Capo di Dipartimento per la Protezione Civile, 1 misura operativa emessa dalla stessa Protezione Civile, 1 ordinanza del Commissario Straordinario, 20 ordinanze, 41 circolari, 3 decreti e 2 note del Ministero della Salute, 16 circolari del Ministero degli Interni, 2 direttive ai Prefetti da parte del Ministero degli Interni, 9 decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2 decreti interministeriali (Salute ed Infrastrutture e Trasporti), 2 direttive e 1 circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, 3 decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, solo a titolo meramente semplificativo (ma i provvedimenti sono molti di più)²⁰.

A ciò si aggiungano i provvedimenti più disparati in tema di sanità ed igiene adottati ai sensi dell'art. 32, co. 3, l. 23 dicembre 1978 n. 833 dei Presidenti delle Regioni.

La considerazione, da parte delle Regioni, di una sorta di inadeguatezza delle strategie predisposte dal Governo centrale è stata una delle cause della repentina trasformazione da meri «enti ausiliari dell'amministrazione dello

¹⁹ d. l. 8 aprile 2020 n. 22 e d. l. 8 aprile 2020 n. 23.

²⁰ Un elenco completo e in aggiornamento può essere consultato sulla rivista www.osservatoriosullefonti.it, a cura di Erik Longo, Giuseppe Mobilio e Matteo Giannelli e con la collaborazione di Alberto Arcuri, Giovanni Aversente, Francesca Biondi dal Monte, Vincenzo Casamassima, Caterina Di Costanzo, Costanza Masciotta, Jacopo Mazzuri, Giacomo Menegus, Pietro Milazzo, Fabio Pacini, Valentina Pagnanelli.

Stato»²¹ a veri e propri enti di governo attraverso l'autorevole imposizione di una serie di misure restrittive che, pur ponendosi come forme di attuazione (o di sovrapposizione) della normativa primaria (in particolare del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, del d.l. 25 marzo 2020 n. 19 della l. n. 833/78) hanno spesso conseguito un'efficacia maggiore rispetto ai primi, se non altro per la chiarezza delle disposizioni che, a dispetto dei dubbi di legittimità²², hanno lasciato pochi margini di discrezionalità alla tenuta di determinati comportamenti imposti ai destinatari, ma sono apparsi quantomeno in linea con gli obiettivi di contenimento del Covid-19.

Anzi, quasi sempre sono state proprio le Regioni, prima ancora dell'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri competenti (in realtà solo in quel frangente avrebbero potuto farlo), a specificare cosa si intende per "casi di necessità", "passeggio adiacente alla propria abitazione", "comprovate esigenze di salute o di lavoro", e così via via l'alluvionale promulgazione di decreti ed ordinanze.

Sul punto, la Regione Campania è stata fin dall'inizio in prima fila per quanto concerne la specificazione dei diversi profili attinenti alla movimentazione delle persone, in particolare attraverso le ordinanze e i «chiarimenti alle ordinanze» susseguitesesi con cadenza quasi giornaliera²³.

La necessità di emanare numerosi atti interpretativi attraverso decreti e ordinanze non è altro che il punto di caduta di una frammentazione in gran

²¹ A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 6/1973.

²² Per una condivisibile critica, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, cit.

²³ In dettaglio, cfr. il sito della Regione Campania, su www.regione.campania.it/it/printable/ordinanze-del-presidente-della-regione-campania.

parte dovuta anche alle ambigue competenze in capo a Stato e Regioni tracciate prima (per quel che ci riguarda con la l. n. 833/78) e dopo la riforma del Titolo V (con la materia di «tutela della salute»)²⁴.

Vero è, allo stesso tempo, che il protagonismo regolatorio degli enti sub-statali ha contribuito alla progressiva stratificazione di regole che pure incide, assieme alla complessità applicativa del Titolo V²⁵ ed alla scarsa intellegibilità di gran parte dei provvedimenti, sulla stessa certezza del diritto²⁶.

²⁴ Sul punto, per una rassegna, v. AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Atti dell'Incontro di studio (Bologna, 14 gennaio 2002), Milano 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *Judge made federalism? The italian experience*, Atti del Convegno 2005 dell'International Association of Centers for Federal Studies, anche in *Federalismi.it*, 18/2005, www.federalismi.it; ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino 2002; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 8, www.forumcostituzionale.it; M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001; V. ONIDA, *Do constitutional judges make federalism (in Italy)?*, in *Federalismi.it*, 19/2005, www.federalismi.it.

²⁵ V., *amplius*, M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Oss. cost.*, 2/2016, www.osservatorioaic.it.

²⁶ V. F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986. La certezza del diritto, peraltro, è stata da sempre considerata dalla Corte costituzionale quale «preminente interesse pubblico», a partire dalla sentenza n. 129/57. Lo specifica ancora e chiaramente, ancorché limitatamente alla materia penalistica, la sentenza della Corte costituzionale n. 364/88 e, concordemente, L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1988, 2; P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *Giur. cost.*, 1999, 2348.

A valle e come conseguenza inevitabile di un'architettura costituzionale ambigua, l'obiettivo di una gestione unitaria dell'emergenza che avrebbe, almeno in teoria, ridotto la produzione di una grande quantità di provvedimenti anche antinomici tra loro ha, al contrario, amplificato quel fenomeno di «interconnessione, in cui i legislatori sono tanti, sono tutti in movimento e agiscono contemporaneamente, in genere con diversi ambiti territoriali di riferimento»²⁷, dando luogo ad una «plurinormatività verticale» in virtù di una «delega di potere, magari involontaria, agli organi chiamati ad applicarla»²⁸, con il Governo «pronto a cedere davanti ad una consapevole scelta contraria»²⁹.

Eppure, limitatamente a «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento» (art. 3, co. 1), sulla scorta dell'art. 2, d. l. n. 6/2020, poi abrogato e sostituito dall'art. 2, d.l. n. 19/2020, alle Regioni è stata concessa facoltà di intervenire (come è stato), ma solo selezionando e senza andare oltre quelle misure elencate dal decreto-legge che ritenessero di dover adottare.

La strada della «collaborazione interistituzionale», che pareva tracciata nelle intenzioni del Governo per evitare il rischio di comportare la convergenza di una molteplicità di fonti emergenziali in tema di sanità pubblica (come poi purtroppo si è verificato), ha al contrario rivelato una sovrapposizione di provvedimenti il cui contenuto è apparso piuttosto incoerente.

²⁷ N. LUPO, *Le tecniche (e la politica) della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in *Iter legis*, V, 2002, 104.

²⁸ R. GUASTINI, *Redazione ed interpretazione dei documenti normativi*, in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, cit., 39.

²⁹ G. AMATO, *Principi di tecnica della legislazione*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, Padova 1990, 57. Per dovizia di precisione, l'unica ordinanza impugnata dal Governo è la n. 37 del 29 aprile 2020 della Regione Calabria, annullata dal TAR Calabria con sentenza n. 841/2020.

Sfruttando al massimo le «ghiotte»³⁰ disposizioni del d.l. n. 19/2020, nel cuore dell'emergenza da Covid-19 si è assistito ad una moltitudine di provvedimenti regolatori più disparati che hanno puntato ad imporre, restringere, organizzare, programmare una serie di interventi anche profondamente diversi tra loro, ancorché unificati dalla finalità della tutela della salute quanto meno sulla carta.

Il d.l. n. 6/2020 autorizzava i Presidenti di Regione ad adottare ordinanze nei casi di estrema necessità ed urgenza, ancorché «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio» (art. 3, co. 2): ciò significava in astratto che, per la parte relativa ad eventuali contrasti con le misure disposte con d.P.C.M., le ordinanze regionali non sarebbero state più applicabili.

Condivisibile, pertanto, il principio secondo cui l'amministrazione di prossimità al cittadino sia la più indicata, la più competente, la più legittimata ad intervenire, a patto che il coinvolgimento di questa avvenga a monte e non quando lo spazio di manovra si riduce ad una mera specificazione del contenuto dei provvedimenti centrali per poi scadere in una serie di regolazioni antinomiche ed incoerenti che sfociano inevitabilmente in contrasti tra centro e periferia.

Il mancato coordinamento tra le disposizioni contenute nei decreti del Governo e nelle ordinanze dei Presidenti delle Regioni, in particolare della Lombardia, del Veneto e della Campania, sembra essere figlio di un modello ambivalente determinato dalla complessa inserzione delle disposizioni emergenziali.

In un contesto normativo già di per sé fonte di incertezze e di difficoltà pratiche in relazione alla distribuzione delle competenze, sarebbe stato auspi-

³⁰ G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei D.P.C.M. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di COVID-19*, cit.

cabile un chiarimento in merito a chi spetti o meno la competenza ad esercitare il potere o i poteri previsti caso per caso, territorio per territorio, quando le norme stesse prevedono dei meccanismi per la successiva organizzazione delle attività in essa disciplinate.

Invece, discontinuità ed eterogeneità delle misure tra d.P.C.M. e ordinanze regionali hanno caratterizzato fin dal principio i rapporti tra centro e periferia, come nel caso degli studi professionali o delle aperture contingentate dei negozi di abbigliamento per neonati.

Alcune ordinanze regionali³¹, infatti, stabilivano la chiusura degli studi professionali, in contrasto con l'art. 1, co. 1, lett. *a*), d.P.C.M. 10 aprile 2020, mentre l'ordinanza 12 aprile 2020 n. 32, della Regione Campania disponeva una diversa ripartizione degli orari di apertura di alcuni negozi rispetto al d.P.C.M. 10 aprile 2020.

Così come la disciplina sull'apertura e sulla chiusura degli «esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità», demandata in teoria al Prefetto territorialmente competente (d.P.C.M. 1° marzo e d.P.C.M. 4 marzo 2020) ma in pratica disposta singolarmente e diversamente dai Presidenti delle Regioni³².

³¹ Ordinanza del Presidente del Piemonte del 22 marzo 2020 e ordinanza del Presidente della Lombardia del 22 marzo 2020.

³² Come ad esempio l'ordinanza 12 aprile 2020 n. 32 del Presidente della Regione Campania, in cui si leggono affermazioni vaghe: «nuovi e diversi cluster familiari e locali, presumibilmente originati dalla inosservanza delle misure di distanziamento sociale prescritte», o ancora «l'epidemia si è manifestata in origine, è verosimile che possa verificarsi una recrudescenza dei contagi», oppure «negli ultimi giorni si è registrata nuovamente una curva crescente della diffusione del virus, tanto su scala nazionale quanto regionale». Tutti profili che non coincidono con i dati diffusi dal Comitato Tecnico Scientifico e dalla Protezione Civile, tanto che alla data del 12 aprile 2020 già si registrava una discesa della curva dei contagi.

Il coinvolgimento di un organo del Governo avrebbe in qualche modo garantito, da un lato, l'uniformità della misura, dall'altro la reale lettura della situazione del territorio competente, attraverso un bilanciamento ponderato di tutte quelle esigenze economiche e di salute che sarebbe opportuno demandare in ogni caso all'apprezzamento dell'amministrazione "ponte" tra cittadino e Governo centrale, come le Prefetture per l'appunto³³.

Il controverso rapporto tra lo Stato e le Regioni ha mostrato gran parte dei lati negativi, offrendo alle seconde diversi alibi che hanno portato a comprendere, oggi più di ieri, come il sistema complessivo di allocazione delle competenze possa essere preda di una progressiva degenerazione regolatoria.

Se la devoluzione fosse stata attuata tenendo presenti i limiti costituzionali e il rispetto del ruolo e della funzione della legge, pur nella eccezionalità della vicenda, le misure sarebbero state maggiormente coerenti, univoche e omogenee solo per il fatto di perseguire obiettivi comuni attraverso compiti diversi.

In questo caso, individuando davvero il diritto alla salute quale porzione di un interesse nazionale più ampio, la ragione giustificativa delle norme sarebbe potuta andare anche al di là delle deroghe pur necessarie, ma a volte frutto più di suggestioni che di necessità impellenti, alle quali giocoforza è stato posto un argine, ancorché con provvedimenti modificati giorno dopo giorno, come accaduto nel caso dei *runner* della Regione Campania³⁴.

³³ Attesa l'inoperatività della disciplina delle ordinanze sindacali di cui all'art. 50 T.U.E.L., per cui solo «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale».

³⁴ Con ordinanza 1° maggio 2020 n. 31 è stata consentita l'attività motoria in determinate fasce orarie e con l'uso della mascherina, nei pressi della propria abitazione (art. 5). Prescrizione immediatamente modificata dall'art 1, co. 1-2, secondo cui «1.A parziale modifica di quanto disposto dall'Ordinanza 1 maggio 2020 n. 41 e, in particolare, in sostituzione

Infine, ulteriore ambiguità ed antinomia si rinviene nell'art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020 che vieta ai Sindaci di adottare, «a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali [...]».

Il contrasto, paradossalmente, lo crea proprio il legislatore nell'ultimo periodo della disposizione richiamata dall'art. 50, co. 5, T.U.E.L. che espressamente riconosce il potere di ordinanza ai Sindaci certamente «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica», ma limitatamente al «carattere esclusivamente locale», proprio per la condivisibile ragione che il legislatore del Testo unico degli enti locali ben immaginava che la gestione di una pandemia mondiale o quantomeno un'emergenza sanitaria di carattere nazionale non potesse essere gestita dai Sindaci “a macchia di leopardo”.

dei punti 5. e 6. del relativo dispositivo – con decorrenza dal 4 maggio 2020 e con efficacia fino al 17 maggio 2020, salvo eventuali ulteriori provvedimenti in ragione della verifica dell'evoluzione epidemiologica, su tutto il territorio regionale: 1.1. E' consentito svolgere attività motoria all'aperto, ove compatibile con l'uso obbligatorio della mascherina (dispositivo di protezione individuale di cui all'art. 16 del decreto legge n.18/2020), in forma individuale, ovvero con accompagnatore, per i minori e le persone non autosufficienti, comunque con obbligo di distanziamento di almeno due metri da ogni altra persona – salvo che si tratti di soggetti appartenenti allo stesso nucleo convivente, ovvero di minori o di persone non autosufficienti. Sono esentati dall'obbligo di utilizzo della mascherina i minori fino a sei anni d'età e le persone con patologie non compatibili con l'uso della stessa. 1.2. Nella fascia oraria dalle ore 6,00 alle ore 8,30, è consentito, nelle aree pubbliche ed aperte al pubblico, svolgere attività sportiva – ivi compresa corsa, footing o jogging – nei limiti consentiti dalle vigenti disposizioni statali, in forma tassativamente individuale, senza obbligo di indossare la mascherina, ma con obbligo di portarla con sé e di indossarla nel caso in cui ci si trovi in prossimità di altre persone». Il giorno successivo, con ordinanza 3 maggio 2020 n. 43, le attività sportive sono state consentite senza limitazione alcuna, salvo il distanziamento sociale.

E invece, ancora una volta, il Governo ha introdotto una disposizione incoerente rispetto al sistema di gestione delle emergenze che si colloca al di fuori di ogni logica, contrastante sia con la *ratio* dell'art. 50, co. 5, T.U.E.L., quanto con il decreto-legge stesso che, da un lato, cerca di accentrare le competenze in tema di emergenza epidemiologica in capo allo Stato per quanto concerne la tipologia delle restrizioni, ma dall'altro demanda ai Presidenti delle Regioni, ancorché con modalità e tempi assai dubbi, il temperamento *in melius* ovvero *in pejus* delle stesse.

3. *Il linguaggio dell'emergenza tra ambiguità sintattiche, ambiguità semantiche e incoerenze*

Dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 e pubblicato nella G.U. del 1° febbraio 2020, il Governo è stato in balia di due fuochi: da un lato i tecnici nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri per la gestione delle “fasi 1 e 2”, dall'altro i Presidenti delle Regioni che hanno via via accerchiato e delimitato la discrezionalità politica del regolatore centrale, apparso in affanno provvedimento dopo provvedimento a partire dall'utilizzo del linguaggio.

La continua ricerca della copertura scientifica e della giustificazione per gli obblighi e le restrizioni ha “suggerito” al regolatore l'inserimento di numerose determinazioni finalistiche come «ai fini del contenimento» (art. 48, co. 2, d.l. 17 marzo 2020 n. 18), «al fine di superare le difficoltà determinate dall'emergenza sanitaria» (art. 26, co. 1, d.l. 8 aprile 2020 n. 23, «per contrastare l'emergenza» (art. 83, rubrica, co. 6, art. 84, rubrica, co. 3), «per contenere il diffondersi del virus COVID-19» (art. 16, d.l. n. 18/2020), «con l'obiettivo di implementare e rafforzare un solido sistema di accertamento diagnostico, monitoraggio e sorveglianza della circolazione di SARS-CoV-2» (art. 1,

co. 1, decreto-legge 19 marzo 2020 n. 34), quasi a giustificare scelte più imposte che condivise attraverso formule vuote, prive di reale efficacia impositiva e collocabili, almeno in teoria, in un preambolo o nei *considerando* formali³⁵.

Nel merito e diversamente da quanto suggerito dai manuali delle tecniche normative, il complesso evolversi della regolazione dell'emergenza è stato caratterizzato anche da disposizioni sovrapposte e spesso ripetitive per essere mal congegnate, tanto nella predisposizione della «struttura fisica»³⁶ dei provvedimenti, quanto nella scelta dei tempi verbali, nella mancata definizione dei termini, nella preferenza per abrogazioni implicite, nelle numerose proroghe e rinvii che non hanno fatto altro che rendere difficilmente intellegibili i contenuti delle prescrizioni.

³⁵ Bisogna pur dire, tuttavia, che nel nostro ordinamento il preambolo è raramente utilizzato, esso è posto formalmente all'inizio dell'articolato; ciò dipende dalla nostra tradizione giuridica poco incline ad utilizzare i *considerando* e maggiormente propensa ad utilizzare le premesse costituite dai cc.dd. *visto* che, tra l'altro, sono tipici degli atti normativi emanati dal potere esecutivo, in materia soprattutto di decreti legislativi. In generale, il preambolo dovrebbe costituire una parte importante dell'articolato sebbene solo introduttiva, perché è in quella sede ricavabile il cuore della motivazione e dalla *ratio*, tant'è che per i regolamenti e le direttive comunitarie, come è stato rilevato da R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 113 «la mancanza o la discordanza tra la motivazione (che deve essere adeguata non potendo consistere nella semplice enunciazione che è opportuno o necessario adottare la disposizione) ed il dispositivo è motivo di impugnazione dell'atto normativo innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità».

³⁶ G. CARCATERRA, *Metodologia giuridica*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. ISLE Scuola di scienza e tecnica della legislazione*, cit., 109.

La complicata e complessa tecnica normativa dell'emergenza si è caratterizzata per un marcato dissenso rispetto ai suggerimenti di autorevole dottrina e di pregiati manuali di *drafting*³⁷.

Senza pretesa di esaustività, diversi i rilievi rispetto a violazioni delle regole di tecnica normativa che contribuiscono a rendere incoerenti, articolati e complicati il contenuto dei provvedimenti anche in considerazione della finalità perseguita dal regolatore.

Già nella sequenza strutturale delle disposizioni appare illogica la scelta di collocare le norme ad efficacia territoriale limitata negli articoli “di apertura” dei provvedimenti, quindi preliminarmente alle norme di portata generale applicabili a tutto il territorio nazionale.

La parte introduttiva dell'atto, per buona regola, dovrebbe contenere primariamente le disposizioni generali, individuando chiaramente, oltre alle finalità e ai principi-obiettivo, il campo di applicazione e le definizioni. Segue la parte principale in cui sono inserite le disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia disciplinata, eventuali sanzioni e clausola finanziaria. Quindi, le disposizioni relative all'attribuzione del potere di emanare provvedimenti di esecuzione, la forma dello stesso, le direttive cui l'organo deve attenersi, le disposizioni di coordinamento, transitorie e sull'efficacia dell'atto.

Al contrario di quanto evidenziato, la caratteristica forma di “piramide rovesciata”, in particolare dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri³⁸, ha comportato una conseguenziale obesità degli atti per la naturale conseguenza che ciò che viene disciplinato successivamente rappresenta, in

³⁷ Come ad esempio il c.d. *Manuale Rescigno e le Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi* del 2011.

³⁸ Salvo i provvedimenti aventi ad oggetto il potenziamento delle misure sanitarie e il sistema di aiuti economici a famiglie, lavoratori ed imprese per i quali, come si dirà, può essere condivisibile perché necessaria una deroga alle ordinarie tecniche normative.

gran parte, una replica della prescrizione, dal particolare al generale, di quanto poco prima viene disposto.

La tecnica di incastellatura prescelta non permette l'adozione di provvedimenti snelli perché la stessa tipologia di disposizione viene ripetuta due o anche tre volte per ogni elenco, in relazione alle restrizioni imposte a Comuni, Province e Regioni³⁹.

Sarebbe stato opportuno, al contrario, indicare primariamente le misure applicabili all'intero territorio nazionale, se non proprio a partire dal d.P.C.M. 1° marzo 2020 e 4 marzo 2020 – perché prevedono una serie di misure diversificate rispetto alle zone classificate dagli allegati – almeno a partire dal d.P.C.M. 8 marzo 2020, ossia da quando la “zona rossa” è stata estesa all'intero territorio nazionale.

Poiché l'esigenza di coerenza e coesione riguarda la fondamentale logica del testo, la progressiva costruzione e il grado di non contraddittorietà tra i concetti esposti, il buon collegamento degli enunciati deputati a rendere il contenuto concettuale che si vuole esprimere chiaro ed intellegibile, dimostrano che tanto meno è fitta la tessitura delle norme, maggiori sono le possibilità che questo si manifesti.

Fin tanto che l'unità conferita dalla presenza di un preciso e unico tema di fondo, al quale conduce via via la trattazione dei temi particolari gerarchicamente ordinati nella loro successione e relazione, vi sarà certamente una migliore individuazione nel tempo e nello spazio delle misure imposte.

In ogni tipo di comunicazione anche non giuridica, infatti, la forma è sostanza e determina anche il contenuto: il che vuol dire che a partire dalla forma è possibile risalire più agevolmente al contenuto stesso⁴⁰.

³⁹ Questo accade nei d.P.C.M. 1, 4 e 8 marzo 2020.

⁴⁰ In questo senso, F. SABATINO, *Analisi del linguaggio giuridico*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, cit., *passim*.

Invece e diversamente da quanto sostenuto, la struttura “capovolta” viene replicata anche nel successivo d.l. n. 19/2020, nel quale il legislatore avrebbe potuto prevedere una serie di restrizioni generali, applicabili a tutto il territorio nazionale e seguite da disposizioni introdotte, ad esempio, dall’espressione «fermo restando quanto già disposto all’art. X, alle Regioni, alle Province e ai Comuni di cui all’elenco Y, è posto divieto di», seguito dall’elenco delle restrizioni.

Invece, ai destinatari viene imposta una ricostruzione delle restrizioni muovendo dal particolare per arrivare al generale.

Se, al contrario, la «struttura fisica»⁴¹ dell’atto fosse stata diversa e più aderente alle regole che prediligono la coerenza logica delle disposizioni, sarebbe bastato aggiungere pochi ulteriori enunciati corrispondenti al numero effettivo di limitazioni o restrizioni che il regolatore intendeva applicare esclusivamente alle “ulteriori” zone rosse.

In tale prospettiva, non pare tuttavia possa muoversi siffatta critica per il d. l. n. 34/2020, c.d. *Decreto Rilancio*, che pure consta di ben 266 articoli.

Rispetto ai precedenti, pur risultando il più esteso decreto-legge «obeso»⁴² mai deliberato dal Consiglio dei Ministri, la dimensione appare giustificata dalla tipologia e dal numero delle misure poste in essere, le quali, stante la reale necessità del provvedere *ad horas*, non potevano che essere disciplinate in un unico testo eterogeneo nel contenuto, ma dettato da una finalità prettamente legata alla “ripartenza” sociale ed economica dell’Italia rispetto al precedente *lockdown*.

Se per i provvedimenti precedenti (tanto decreti-legge, quanto d.P.C.M.) sarebbe stato possibile sgravare il contenuto secondo le indicazioni qui som-

⁴¹ G. CARCATERRA, *Metodologia giuridica*, cit., 190.

⁴² S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell’assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 109 ss.

messamente suggerite, nei casi come questi appare non censurabile il comportamento del regolatore nella misura in cui attenui tale criticità attraverso la distribuzione del testo in più articoli e commi in modo da ripartire, quanto più uniformemente possibile, il contenuto in Capi e Sezioni come accade per il predetto decreto-legge.

Al di là di tale “scriminante”, la complicazione si rinviene non tanto nella struttura logica, ma nel merito delle misure ed in tutte quelle procedure che rendono ancora più complessa la gestione dell’emergenza da parte di chi è chiamato in prima persona e “sul campo” al contrasto del virus.

Ad esempio, nella disciplina ribadita puntualmente in ogni decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁴³ che obbliga gli operatori e i servizi di sanità pubblica territorialmente competenti ad una serie di adempimenti finalizzati al controllo di tutti quei cittadini che, raggiunti telefonicamente, hanno l’obbligo di fornire informazioni e documenti «sulle zone di soggiorno e sul percorso del viaggio effettuato nei quattordici giorni precedenti ai fini di una adeguata valutazione del rischio di esposizione» (art. 3, co. 2, lett. a), d.P.C.M. 1° marzo 2020), nonché di sottoporsi all’accertamento sanitario per verificare «l’assenza di febbre o altra sintomatologia del soggetto da porre in isolamento, nonché degli altri eventuali conviventi» (art. 3, co. 3, lett. a), d.P.C.M. 1° marzo e 4 marzo 2020).

Tutto questo non attraverso una visita medica accurata, ma a mezzo comunicazione telefonica.

E se, in casi come questi, il Governo si affida alla “sincerità” del cittadino, al proprio senso di responsabilità e alla «massima adesione», ci si chiede cosa accada se il soggetto o la famiglia, raggiunta telefonicamente, pur nel rispetto dei meri auspici richiamati, non disponga di un termometro e si trovi, pertanto, nella impossibilità di adempiere a tutte le prescrizioni di monitoraggio

⁴³ Quando sarebbe stato sufficiente un preciso rinvio alla norma nei successivi d.P.C.M.

del “virus intramurario”, atteso che alcuna norma prescrive l’obbligo di possedere un termometro in casa.

Una sorta di “breviario di medicina a distanza”, in cui il paziente diventa assistente del medico senza averne le competenze, mentre l’operatore di sanità è obbligato a verificare, sempre telefonicamente, se il paziente in quarantena «indossa la mascherina chirurgica (da fornire all’avvio del protocollo), [rimane distanziato] dagli altri conviventi, [rimanendo] nella sua stanza con la porta chiusa garantendo un’adeguata ventilazione naturale, in attesa del trasferimento in ospedale, ove necessario».

Oltre alla evidente complessità di attuazioni di obblighi biunivoci tra medico e paziente, il puntuale rispetto, ad esempio, del distanziamento intramurario, l’obbligo di tenere la porta chiusa e di non allontanarsi dalla propria stanza, vieterebbero al “quarantenato” anche l’utilizzo, ancorché in teoria, dei servizi nella sfortunata ipotesi in cui “la stanza del distanziamento” non ne fosse dotata.

E se, per precauzione e tutela della salute dei conviventi, questi decidessero di lasciare immediatamente l’abitazione per recarsi in una seconda casa, se detenuta, ciò gli sarebbe stato vietato dalle disposizioni che impedivano gli spostamenti, ammesso che l’allontanamento dalla propria residenza per evitare il contagio potesse rientrare in uno dei «motivi di salute» che consentivano la movimentazione delle persone.

Considerando lecita tale ultima ipotesi, al familiare “minacciato dal contagio” non sarebbe stato possibile raggiungere la “seconda casa”, nemmeno nella c.d. “fase 2”, per lo meno in tutte quelle Regioni, come l’Abruzzo, che ammettevano la possibilità di raggiungere il secondo domicilio a patto che la permanenza fosse limitata a 24 ore⁴⁴.

⁴⁴ Ordinanza della Regione Abruzzo, 30 aprile 2020 n. 50 per cui «è consentito ai residenti nella regione Abruzzo – si legge – lo spostamento, individuale o per massimo due persone purché appartenenti allo stesso nucleo familiare, nell’ambito del territorio regionale,

Una duplice condanna al contagio, insomma, per il “paziente 0” della famiglia e per familiari dello stesso.

Ancora in relazione ai compiti assegnati agli operatori sanitari, non è chiaro quali potessero essere le conseguenze qualora un soggetto non sia riuscito ad indicare un proprio medico di base perché, in esempio, ha trasferito la propria residenza pochi giorni prima del *lockdown* nazionale dell’8 marzo.

Problema “involontariamente” aggirato, attraverso l’art. 8, co. 1, d.l. 9 marzo 2020, n. 16, se si considera che, stando alle disposizioni vigenti, non soltanto tra il personale sanitario sono stati improvvisamente inclusi i «medici di continuità assistenziale» che potrebbero sopperire a tale mancanza, ma che un pediatra avrebbe in teoria anche un non ben definito obbligo, tra gli altri, di assistenza di pazienti anziani.

Perplessità sorgono anche in merito alla raccomandazione «ai datori di lavoro» di favorire la fruizione di periodi di congedo ordinario o di ferie» (art. 1, co. 1, lett. e), d.P.C.M. 8 marzo 2020) per due motivi: in primo luogo, non è specificato se le ferie richieste o rilasciate siano cumulative rispetto a quelle già previste per legge o dai contratti collettivi nazionali di categoria.

In secondo luogo, nel decreto-legge c.d. *Cura Italia*, all’art. 16, è espressamente previsto che «per contenere il diffondersi del virus COVID-19 [...], per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale [...] le mascherine chirurgiche reperibili in commercio» e anche le «mascherine filtranti prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio».

all'interno del proprio comune o dei comuni dove si trovano le seconde case di proprietà, per il solo svolgimento delle attività di manutenzione e riparazioni necessarie per la tutela delle condizioni di sicurezza e conservazione del bene da parte del proprietario dell'immobile», ma «è obbligatorio il rientro in giornata presso l’abitazione abituale».

Così, per alcuni lavoratori non si applicano le regole del distanziamento e sono tenuti ad effettuare la prestazione anche a meno di un metro di distanza tra loro, con la sola protezione di una mascherina qualunque.

Dal tenore di disposizioni come quest'ultima, appare arduo comprendere il grado di percezione di quanto effettivamente primario sia il bene della salute per il regolatore dell'emergenza se immagina di poter contrastare la diffusione del virus con «qualunque altro indumento a copertura di naso e bocca» (art. 1, co. 1, ordinanza 4 aprile 2020 della Regione Lombardia).

Ancora e sempre in merito alle “ambiguità”, diverse disposizioni contengono la dicitura «esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità», consentendone l'apertura e specificando che il gestore è chiamato a garantire comunque il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale.

Arduo comprendere se il «centro commerciale» al quale è stata imposta la chiusura totale fosse anche un piccolo “agglomerato” di «esercizi» di vendita caseari, panificatori, alimentari che insistono in uno stesso fabbricato ai quali, tuttavia, non si sono applicate le misure restrittive.

Ma se qualcuno avesse per caso inteso questa tipologia di “agglomerato” come «mercati» o «fiere», allora non vi sarebbero stati dubbi in merito all'estensione dell'obbligo di chiusura.

La distinzione posta dal regolatore appare di poco conto perché come è possibile il rispetto delle misure all'interno di aree particolarmente anguste come i piccoli esercizi commerciali alimentari, così parimenti (anzi, di più) lo è in quei «centri commerciali», «mercati», «fiere» al cui varco sarebbe stato possibile il contingentamento degli ingressi se solo ai gestori di questi immensi spazi fossero state concesse le stesse opportunità di apertura con i medesimi obblighi di gestione di flussi e distanziamento sociale attraverso il rilascio, ad esempio, di un *ticket*.

Per finire, ancora in tema di ambiguità semantiche, a seguito dei primi provvedimenti in cui è stato «consentito di» spostarsi più o meno liberamente, il Governo, è stato costretto ad intervenire per chiarire il significato

di alcune espressioni come «congiunti», dilatandone o restringendone il contenuto a seconda dei riferimenti ai parenti più stretti, ai “fidanzati”, quindi anche agli “affetti stabili” senza specificare, in principio, se all’interno di tale ultima categoria fossero ricompresi anche gli “amici”.

3.1. *Modifiche, rinvii e vuoti normativi*

Accanto alla complicazione e alle ambiguità semantiche e sintattiche, si registrano anche modifiche non sempre puntuali, vuoti normativi che sfociano in vere e proprie lacune dei provvedimenti e rinvii in violazione della riserva di legge *ex art. 16, co. 2, Cost.*⁴⁵, come accade per i d.P.C.M. 9 e 11 marzo 2020, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, «applicabili sull’intero territorio nazionale» che, ai fini della propria legittimazione formale, rinviano però al decreto-legge n. 6/2020, il quale disponeva le restrizioni limitatamente a parte del territorio nazionale, non ancora dichiarato “zona rossa”.

La scarsa qualità *ab origine* dei provvedimenti normativi, come ovvio, incide negativamente sul rispetto di categorie cardine della democraticità di un ordinamento giuridico, come il principio di legalità, la riserva di legge, la certezza del diritto.

Profili di criticità si riscontrano altresì nelle continue correzioni, nella costante proliferazione di norme di interpretazione autentica che colmano l’ennesima «porta aperta alla discrezionalità»⁴⁶ come accade per l’art. 34 d.l. n.

⁴⁵ A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quad. cost. Rass.*, 11 marzo 2020, www.forumcostituzionale.it.

⁴⁶ R. GUASTINI, *Redazione ed interpretazione dei documenti normativi*, in AA.VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, cit., 95.

23/2020⁴⁷, oppure specificano ma complicandola, una o più discipline all'interno di uno stesso articolo⁴⁸, richiedendo al cittadino ulteriori «carte bolate»⁴⁹ e la ricerca a ritroso di tutte quelle norme a cui la modifica si riferisce attraverso una molteplicità di rinvii a catena⁵⁰.

⁴⁷ Per dipanare i contrasti interpretativi sui destinatari della misura e per impedire l'attribuzione dei contributi di assistenza anche a non bisognosi, il legislatore ha dovuto emanare la norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 34, d.l. n. 23/2020, per cui «ai fini del riconoscimento dell'indennità di cui all'art. 44, d.l. n. 18/2020, i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui al d.lgs. 30 giugno 1994 n. 509 e al d.lgs. 10 febbraio 1996, 103 devono intendersi non titolari di trattamento pensionistico e iscritti in via esclusiva». In questo modo ha generato un affidamento mal riposto su chi aveva già avviato la procedura telematica sul sito della Cassa Forense, ma ha dovuto interromperlo dopo soli 4 giorni.

⁴⁸ Come nell'art. 28 (Modifiche all'articolo 32-*quater* del decreto-legge n. 124 del 2019) del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, che modifica una serie di innumerevoli disposizioni, tra cui «l'articolo 32-*quater* del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, a cui sono apportate le seguenti modificazioni: a) al co. 1, dopo le parole “di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917,”, le parole “dalle società e dagli enti residenti di cui all'articolo 73, comma 1, lettere a), b) e c),” sono sostituite dalle seguenti: “dalle società e dagli enti di cui all'articolo 73, comma 1, lettere a), b), c) e d),”; b) al comma 1, lettera c), dopo le parole “sono soggetti a tassazione con applicazione”, le parole “di una ritenuta a titolo d'imposta nella misura prevista dall'articolo 27, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600”, sono sostituite dalle seguenti: “della ritenuta di cui all'articolo 27, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, con la stessa aliquota e alle stesse condizioni previste nel medesimo articolo 27”; c) al comma 1, dopo la lettera c), sono inserite le seguenti: “*c-bis*) per la quota imputabile ai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c) del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, concorrono alla formazione del reddito complessivo per l'intero ammontare; *c-ter*) per la

quota imputabile a soggetti non residenti nel territorio dello Stato, sono soggetti a tassazione con applicazione di una ritenuta nella misura prevista dal medesimo articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600; per i soggetti non residenti indicati nel comma 3-ter del citato articolo 27 la misura della predetta ritenuta è pari a quella stabilita dal medesimo comma 3-ter.”; d) dopo il comma 1 è inserito il seguente: “1-bis. Resta fermo il regime fiscale applicabile agli utili provenienti da imprese o enti residenti o localizzati in Stati o territori a regime fiscale privilegiato individuati ai sensi dell’articolo 47-bis, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.”; e) il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Sugli utili derivanti dalle azioni e dagli strumenti finanziari simili alle azioni, immessi nel sistema di deposito accentrato gestito da una società di gestione accentrata, è applicata, in luogo della ritenuta di cui al comma 1, l’imposta sostitutiva di cui all’articolo 27-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, con la stessa aliquota e alle stesse condizioni previste nel medesimo articolo 27-ter. Le ritenute di cui al comma 1 del presente articolo e l’imposta sostitutiva di cui al periodo precedente sono operate sulla base delle informazioni fornite dalla società semplice.”; f) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai dividendi percepiti a partire dal 1° gennaio 2020. In deroga alle disposizioni di cui al periodo precedente, alle distribuzioni di utili derivanti da partecipazioni in società ed enti soggetti all’imposta sul reddito delle società, formatesi con utili prodotti fino all’esercizio in corso al 31 dicembre 2019, deliberate entro il 31 dicembre 2022, continua ad applicarsi la disciplina previgente a quella prevista dall’articolo 1, commi da 999 a 1006, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

⁴⁹ Sempre più burocrazia, come sostiene in modo più che condivisibile A. CELOTTO, *È nato prima l’uomo o la carta bollata?*, Roma 2020. In particolare, per quanto ci riguarda, con riferimento alla domanda di accesso al *reddito di ultima istanza*, per il cui riconoscimento sono stati richiesti ulteriori adempimenti, a completamento dell’istruttoria, dall’art. 34, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

Eppure, chi si è occupato da tempo delle tecniche normative ha costantemente raccomandato di circoscrivere il ricorso ai riferimenti a catena, evitando il rinvio generico ad una legge, ad un *corpus* di norme e, in quanto fonte di incertezza normativa, a disposizioni contenute in altro atto con la forma «si applicano, in quanto compatibili»⁵¹ che impediscono la corretta appropriazione di un contenuto prescrittivo formulato in un atto diverso, come se non fosse per nulla toccato da tale richiamo⁵².

È opinione pacifica che il rinvio evita le ripetizioni e rende maggiormente fluido il discorso a patto che sia chiaro, univoco e si riferisca a disposizioni immediatamente individuabili e di significato immediatamente intellegibile, interpretabile e adattabile alla fattispecie disciplinata.

Invece, oltre ai rinvii a catena, il legislatore obbliga il cittadino alla ricerca della disposizione o della fonte perché chiedergli di specificare quale siano le «appropriate misure di prevenzione per la diffusione delle infezioni per via respiratoria previste dall'Organizzazione Mondiale della Sanità», ol-

⁵⁰ Come ad esempio l'art. 15 la cui rubrica sembra il titolo di un intero atto normativo (Modifiche all'articolo 4-*bis*, comma 3, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133), oppure l'art. 4, co. 1, 2, 3, 7 e 8, d.l. n. 19/2020.

⁵¹ Come, al contrario, il legislatore dell'emergenza. Vedasi, ad esempio, l'art. 1, co. 4, l'art. 2, co. 7 e 11, l'art. 4, co. 1, decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, l'art. 49, co. 8, l'art. 66, co. 3, l'art. 83, co. 12 e 21, l'art. 85, co. 1, l'art. 101, co. 7, l'art. 102, co. 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, l'art. 4, co. 8, decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, l'art. 1, comma 4, lett. a), l'art. 5, co. 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, l'art. 13, co. 11, l'art. 36, co. 1, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

⁵² Così G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, in part., 176.

tre alle «indicazioni per la sanificazione e la disinfezione degli ambienti previste [dalle numerose circolari ed ordinanze] dal ⁵³Ministero della Salute» (art. 3, d.P.C.M. 1° marzo 2020) appare quasi una richiesta indebita ed ultronea.

Così lo sforzo è imposto, tra gli altri, proprio al personale sanitario; perché ad aggravare le numerose funzioni già assegnateli ci pensa il regolatore affidandogli anche il compito di riempire da sé i vuoti rinvii di numerose disposizioni in tema di sicurezza, sanificazione, monitoraggio dell'emergenza e gestione delle attività sospese, come accade per l'art. 1, co. 2, lett. *hh*) per cui l'«eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso [è] affidata a autorità pubbliche specificamente individuate» senza poi essere state «individuate».

Ancora, il d.P.C.M. 26 aprile 2020 prevedeva, in teoria, un primo allentamento delle restrizioni, rinviando, per quanto concerne il proprio fondamento normativo, al d.l. n. 19/2020, che però autorizza solo l'adozione di misure più restrittive.

Pertanto, appare particolarmente complesso ammettere che il d.P.C.M. richiamato potesse derogare, allentandole, alcune disposizioni restrittive previste in precedenza.

Se l'art. 10, co. 2, stabiliva che «si continuano ad applicare le misure più restrittive adottate dalle Regioni», si può sostenere che l'ambito operativo del d.P.C.M. 26 aprile 2020 sia stato meno permissivo di quanto apparentemente lo fosse.

Tanto ciò è vero che nello stesso art. 3, co. 1, il legislatore si rivolge alle Regioni consentendo l'adozione di «misure ulteriormente restrittive» a condizione di un «aggravamento del rischio sanitario verificatosi sul territorio o su una parte di esso».

⁵³ E non, come più correttamente *del* Ministero. Quasi come se il Ministero fosse una persona fisica.

Una disposizione che, come si è avuto modo di constatare in precedenza (cfr. par. 2), ha alimentato un progressivo “aggrovigliarsi” di una inestricabile matassa, in cui il disvalore dell’incoerenza ha segnato i tratti di fondo dell’oscurità del linguaggio, delle continue modifiche tra bozze e provvedimenti definitivi, da una normativa approssimata perché tanto, per prassi ormai consolidata, sarà sempre possibile reintervenire in chiave correttiva, modificando ciò che è già stato modificato anche il giorno prima per il giorno dopo, giusto il tempo di deliberare il d.P.C.M. 9 marzo 2020 che modifica 5 disposizioni del d.P.C.M. 8 marzo 2020, poi entrambi abrogati appena tre giorni dopo dal d.P.C.M. 11 marzo 2020.

Se la possibilità di procedere a correzioni è quasi inevitabile dinanzi ad un processo epidemiologico così vorticoso, la cultura della correzione incontrollata ha inferto un duro colpo alla (già scarsa) qualità della regolazione⁵⁴, soprattutto quando l’attività emendativa non è apparsa sempre coordinata, generando pericolosi vuoti di disciplina.

Oltre ai rinvii e alle modifiche, diverse sono anche le lacune normative.

Con d.P.C.M. 1° marzo 2020, ad esempio, il Presidente del Consiglio, all’art. 1, co. 1, lett. *a*), lascia “fuori casa” tutti coloro che, per sbaglio o per motivi di lavoro, alla data del 1° marzo 2020 (pubblicazione della GU) si sono trovati colposamente nei «comuni di cui all’allegato 1», divenuti zona rossa a seguito dell’individuazione da parte del Comitato Tecnico Scientifico di alcuni focolai.

Già, perché non permetterne il rientro da “quel” Comune presso la propria abitazione o il proprio domicilio (come invece è previsto dal successivo art. 1, co. 1, lett. *a*), d.P.C.M. 8 marzo 2020) obbliga lo sfortunato viaggiatore a spegnere la propria vettura e a soggiornare lì dove si trova in quel momento

⁵⁴ Definibile «una chimera»: L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli 2019, 62.

per non incorrere nella sanzione di cui all'art. 650 c.p. (poi trasformata in illecito amministrativo, cfr. par. 3.3.).

Lacune del genere hanno rischiato di rendere *tamquam non esset* anche le ordinanze della protezione civile perché l'art. 3, co. 3, d.l. n. 6/2020 si dimentica di fare salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti emanate dalla Protezione Civile in materia di tutela della salute dal momento che si preoccupa esclusivamente di quelle «già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833».

O ancora, per la stessa ragione, quando si prevedono esenzioni come quelle relative alla inapplicabilità delle «misure di cui alle lettere *a*), *b*) e *o*) del comma 1» (art. 1, co. 2, d.P.C.M. 1° marzo 2020) al personale sanitario, al personale delle forze di polizia, del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché delle forze armate, nell'esercizio delle proprie funzioni, ma non agli appartenenti al servizio della Protezione Civile per i quali si continuerebbero ad applicare le restrizioni, rendendo nulla la loro attività sui territori.

Quali sarebbero, poi, le «indicazioni» (e non ordinanze o decreti) di cui all'art. 2, co. 1, lett. *u*) fornite dal Ministero della salute circa gli «adeguati presidi idonei» a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni non è dato sapere.

3.2. Sospensioni e proroghe: il caso dei termini processuali

La farraginosità con cui il Governo ha deliberato decreti-legge e d.P.C.M. ha richiesto, quasi immediatamente, la previsione di modifiche, come nel caso delle attività vietate o ulteriori provvedimenti interpretativi per specificare

dubbi non di poco conto riguardanti, ad esempio, la sospensione dei termini processuali⁵⁵.

In questo ultimo caso, il d.l. 8 marzo 2020 n. 11, non chiarisce se la sospensione riguarda i procedimenti di cui all'art. 1, co. 1, che, interpretato alla lettera, si applicherebbe limitatamente ai rinvii di ufficio, delegando di fatto ai Presidenti dei Tribunali circondariali la discrezione di disciplinare tanto il regime delle udienze, quanto le modalità dei rinvii a seconda della “urgenza” dei procedimenti (come se il Presidente di ogni Tribunale fosse a conoscenza di migliaia di processi civili e penali, nonché dei ruoli di decine di magistrati).

Per ogni Tribunale (e non per il circondario di Corte d'Appello) ognuno dispone della massima discrezionalità, con previsioni nebuloze ed incoerenti rispetto ai circondari.

Successivamente, però, la legge di conversione del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 non ha innovato le date indicate dall'art. 83, co. 1, che, pertanto, prevedeva ancora la sospensione dei termini e dell'attività giudiziaria fino al 15 aprile.

Ora, se la legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27, del d.l. n. 18/2020 è posteriore rispetto al d.l. n. 23/2020 che, intanto, prorogava la durata della sospensione all'11 maggio, una rigorosa lettura del principio della successione delle leggi nel tempo imporrebbe di ritenere che la legge di conversione che lascia inalterata la sospensione fino al 15 aprile 2020 deroghi quella anteriore

⁵⁵ Su cui P. SERRAO D'AQUINO, *Riorganizzazione della giustizia civile al tempo del COVID. Commento alle misure introdotte dal decreto legge n. 18 del 2020*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020, www.federalismi.it e, per quanto concerne le problematiche applicative ed interpretative dal d.l. n. 11/2020, cfr. G. SCARSELLI, *Interpretazione e commento del d. l. n. 11/2020 di differimento delle udienze e sospensione dei termini processuali civili per contrastare l'emergenza da COVID 19*, in www.Judicium.it, ma anche F. DE STEFANO, *La giustizia in animazione sospesa: la legislazione di emergenza nel processo civile - note a lettura immediata all'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020*.

(art. 36, co. 1, d.l. n. 23/2020, laddove dispone la proroga all'11 maggio), con l'effetto che, a partire dalla data di entrata in vigore della l. n. 27/2020, i termini non siano più sospesi.

Dopo quest'ultimo provvedimento d'urgenza la l. n. 27/2020 non ha alterato il termine del 15 aprile, con evidente difetto di coordinamento circa la data finale relativa alla paralisi dell'attività giudiziaria: la legge n. 27/2020, essendo successiva nel tempo al d.l. 23/2020, stabilizza il termine finale al 15 aprile 2020 fissato dal d.l. n. 18/2020 così convertito.

C'è chi sostiene che l'atto legislativo di conversione del decreto-legge sia immune alla successione delle discipline nel tempo. In proposito, si invoca a sostegno l'efficacia *ex tunc* dei contenuti del decreto-legge una volta che questi siano convertiti e si sostiene che, per tale ragione, la legge di conversione non ha un valore normativo autonomo fino al punto che essa sfuggirebbe al fenomeno della successione legislativa nel tempo. La conclusione sarebbe che la regola secondo cui *lex posterior derogat priori* si adotti solo tra i due decreti-legge (n. 18/2020 e n. 23/2020) e, dunque, che prevalga la data dell'11 maggio stabilita dal d.l. n. 23/2020.

Invece, la legge di conversione è la risultanza del dibattito parlamentare che le conferisce un significato ben più solido del decreto-legge, stante la formula pluralistica della produzione legislativa. Nessuna statuizione esclude i contenuti della legge di conversione dal regime della successione delle norme nel tempo; né appare dirimente che la legge di conversione produca l'efficacia *ex tunc* dei contenuti disposti dal decreto convertito.

Resta allora aperto il problema del termine finale del 15 aprile stabilito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 in conflitto con la data dell'11 maggio fissata dal precedente d.l. n. 23/2020: solo il legislatore, sanando l'equivoco riflesso

sulle libertà individuali, può porvi rimedio, o con altro decreto-legge o con la legge di conversione del d.l. n. 23/2020⁵⁶.

Eppure, sarebbe stato più semplice ed efficace applicare una legge già in vigore, lasciando magari ai Presidenti dei Tribunali la gestione delle modalità di deposito degli atti, implementando finalmente il processo civile telematico e permettendo il deposito, per quanto concerne la materia penale, anche degli atti via PEC, atteso che questa modalità attribuisce lo stesso valore all'atto digitale rispetto al suo omologo cartaceo sottoscritto manualmente.

Sarebbe bastato, al contrario, che il legislatore rinviasse ad una legge già pronta, la l. 7 ottobre 1969 n. 742 sulla sospensione feriale dei termini.

Peggio è accaduto per le misure di custodia cautelare, per le quali è stata introdotta la sospensione dei procedimenti dal 9 marzo al 15 aprile 2020, da parte dell'art. 83, d.l. n. 18/2020.

Ulteriori modifiche sono via via intervenute rendendo incomprensibile la disciplina.

L'art. 38, d.l. n. 27/2020, ha prorogato i tempi di sospensione dal 16 aprile all'11 maggio 2020 proclamandone, tuttavia, l'inefficacia qualora i termini massimi di custodia contemplati dall'art. 304 c.p.p. scadano nei sei mesi successivi all'11 maggio 2020.

Già il richiamo generico all'art. 304 c.p.p. impediva di capire se il riferimento fosse ai tempi intermedi o a quelli complessivi previsti dall'art. 304, co. 6, c.p.p.

La modifica seguente è avvenuta con l'art. 1 l. n. 27/2020 che non ha tenuto conto delle ulteriori sospensioni introdotte dall'art. 38, d.l. n. 22/2020.

⁵⁶ Sul punto cfr. A. SCALFATI, *Termini processuali sospesi nell'emergenza sanitaria: successione di leggi nel tempo e l'enigma del dies ad quem*, in *Giur. pen.*, 8 maggio 2020, www.giurisprudenzapenale.com.

Ne dovrebbe conseguire, in teoria e sempre secondo il principio della prevalenza della legge posteriore, che la legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27, successiva al decreto-legge n. 22/2020, abroga la sospensione dei termini fino all'11 maggio disposta dal decreto-legge qui richiamato.

Tutto questo in costanza di conversione del d.l. n. 28/2020, in cui, all'art. 3 co., 1 lett. *a)* e *b)*, non viene prevista la sostituzione del termine finale della sospensione originariamente indicata nel 15 aprile 2020, ma “manipolando” il solo art. 83, co. 6, d.l. n. 18/2020, («le parole 16 aprile sono sostituite dalle seguenti: 12 maggio») laddove sancisce i doveri degli uffici giudiziari per fronteggiare l'emergenza sanitaria. In sostanza, la sospensione è come se non si fosse mai verificata.

Ancora una volta provvedimenti normativi influiscono sul decorso dei tempi procedurali e dei termini di custodia, coinvolgendo libertà fondamentali dell'individuo attraverso una cattiva fattura normativa e confermando il disorientamento di un legislatore destinato a rincorrere i propri errori in una materia che pretende, al contrario, un elevato tasso di determinatezza⁵⁷.

⁵⁷ Chiaro il riferimento alla storica sentenza della Corte costituzionale n. 364/88 che ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 5 c.p., nella parte in cui non ammetteva il principio della *ignorantia legis non excusat* in caso di norma penale *oscura*. Sul punto, cfr. *ex multis* G. FIAN-DACA, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: “prima lettura” della sentenza n. 364/88*, in *Foro it.*, 1988, 1385 ss. e D. PULITANÒ, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, 686 ss. Per quanto concerne, invece, una rassegna in merito alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla qualità della legislazione, si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, cit., in part. 199-232.

3.3. Abrogazioni: il caso dell'art. 650 c.p. (e non solo)

La scarsa intellegibilità delle disposizioni da parte del cittadino si percepisce ancor di più per il ricorrente utilizzo delle abrogazioni innominate che impongono agli stessi ulteriori sforzi per ricavare la normativa in vigore.

Il legislatore non si è preoccupato di elencare una disposizione finale con cui indicare quali, tra le precedenti, risultassero abrogate in virtù dell'effetto novativo della fonte successiva, salvo nel caso dell'art. 5, co. 1, d.l. n. 19/2020 e del d.l. 16 maggio 2020 n. 33.

Da ultimo, infatti, l'art. 1, co. 1, d.l. n. 33/2020, stabilisce l'abrogazione dell'efficacia delle misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 19/2020. Ora, al di là del richiamo non preciso alle disposizioni normative, al venir meno delle limitazioni consegue l'effetto abrogativo: una chiara volontà del legislatore di interrompere l'efficacia di una disposizione precedentemente approvata, almeno in teoria.

Tuttavia, se l'abrogazione produce effetti "istantanei e irretrattabili", non potendo incidere sugli effetti della norma abrogata (a meno che il legislatore non preveda la retroattività della norma abrogante, ma non è questo il caso), come fa il medesimo art. 1, co. 1, d. l. n. 33/2020 a poter consentire la reiterazione e l'adozione di quelle misure (già abrogate) limitatamente ad alcune parti del territorio regionale in ipotesi di particolare aggravamento della situazione epidemiologica?

Sarebbe necessario un nuovo decreto-legge che prima abroghi la cessazione per poi ripristinare le misure di contenimento. Mentre nel testo del d.l. n. 34/2020 si ricava una sorta di abrogazione sottoposta a condizione risolutiva. A questo punto, sarebbe stato maggiormente corretto parlare di sospensione delle misure, piuttosto che propendere per un effetto abrogativo che, in concreto, potrebbe non verificarsi.

Per quanto concerne le abrogazioni non espresse, formule correnti sovente utilizzate dal regolatore dell'emergenza, come «sono abrogate tutte le

norme incompatibili» o «cessano di produrre effetti, ove incompatibili» (art. 2, co. 2, d.P.C.M. 11 marzo 2020)⁵⁸, vanno evitate per il futuro, sia perché è bene richiedere al legislatore uno sforzo nell'individuare e indicare espressamente le disposizioni abrogate, sia perché, nel dubbio, tali formule sono per lo più inutili.

Sebbene all'unanimità vi sia una preferenza per l'utilizzo, per quanto possibile, dell'abrogazione espressa, il "legislatore dell'emergenza" è riuscito anche in questi casi a divulgare il verbo dell'incomprensione, come ad esempio nel caso delle sanzioni comminate a chi viola i divieti di spostamento e nel caso dell'abrogazione espressa delle limitazioni di movimento.

Accade, infatti, che in una materia particolarmente delicata come il diritto penale, dove la chiarezza delle disposizioni è costituzionalmente prevista dai principi di tipicità e sufficiente determinatezza⁵⁹, per la vicenda dell'art. 650 c.p.⁶⁰, il «rovescio della medaglia»⁶¹ non ha chiarito se il legislatore abbia neutralizzato la disciplina penale disponendo, al contempo, un effetto retroattivo della fattispecie amministrativa per due ordini di motivi.

⁵⁸ «Dalla data di efficacia delle disposizioni del presente decreto cessano di produrre effetti, ove incompatibili con le disposizioni del presente decreto, le misure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 marzo 2020».

⁵⁹ Soprattutto alla luce del temperamento della *ignorantia legis non excusat*, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 364/88.

⁶⁰ Prima introdotto (art. 3, co. 4), poi quasi immediatamente abrogato dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 19/2020, per cui chi infrange i provvedimenti disposti a tutela della salute pubblica, salva la commissione di più grave reato, risponde di violazione amministrativa rischiando la sanzione da euro 400 ad euro 3.000. Tale ultimo trattamento sarebbe riservato, in misura economicamente più contenuta di euro 200, anche al soggetto che ha violato i predetti provvedimenti fino al 25 marzo 2020 in costanza di applicazione dell'art. 650 c.p.

⁶¹ R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale (artt. 10-15)*, Bologna 1974, 315.

In primo luogo, i provvedimenti disposti dalle Autorità pubbliche possiedono spesso contenuti privi di chiarezza, così che l'incerto ambito applicativo ricade sul destinatario della eventuale sanzione, vulnerando uno dei più solidi principi in materia di fattispecie sanzionatorie disposto dall'art. 1, co. 4, legge 24 novembre n. 689, rappresentato dalla necessaria determinatezza dei divieti.

In secondo luogo, questione ancora più complessa è se appaia legittima una disciplina così oscura che, in relazione a determinate condotte, riesce a determinare la retroattività di fattispecie sanzionatorie di natura amministrativa in teoria più gravi in luogo della responsabilità penale.

Se l'analisi fosse condotta a partire dalle tradizionali categorie del diritto penale, come l'*abolitio criminis* e la successione mediata delle leggi penali nel tempo, la risposta sarebbe senz'altro negativa, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Tuttavia, il legislatore, piuttosto che abrogare espressamente la sanzione per chi viola il divieto, sembra aver generato una "successione punitiva nel tempo", indipendentemente dalla natura dell'atto, con la conseguente "trasformazione" della punizione che, nella sostanza, ha sempre goduto di continuità ancorché nella diversa tipologia e natura.

Ciò porta a chiedersi se la mutazione della sola sanzione abbia o meno introdotto un trattamento più grave del precedente.

Nel caso di specie la sanzione amministrativa ha una maggiore capacità dissuasiva, in quanto palesemente più afflittiva di quella penale anche in ragione dell'ampia discrezionalità della stessa nell'applicazione tra il minimo ed il massimo edittale.

Poiché l'art. 650 c.p. prevede, infatti, una fattispecie contravvenzionale comminata mediante decreto penale di condanna tramite il pagamento di un'ammenda, quasi mai il reo verrà sanzionato con l'arresto, ed ancor meno probabile che l'arresto sia poi effettivo, essendo il massimo edittale ampia-

mente contenuto nei limiti dell'art. 163 c.p.; si tratta, altresì, di una fattispecie obblabile, il cui reato si estingue con il pagamento della somma di 103 euro in favore della cassa delle ammende.

Ed inoltre vi sono molti riti alternativi che consentono il beneficio della non menzione nel casellario giudiziale, scelta perseguibile, tra l'atro, anche scegliendo il rito ordinario e chiedendo il beneficio di cui all'art. 175 c.p.

Ne deriva che il risultato finale è lo stesso, ma il "prezzo" da pagare in caso di sanzione amministrativa è sicuramente più alto.

4. Qualche considerazione sul rapporto tra emergenze e qualità della regolazione

A causa della crisi epidemiologica, il legislatore italiano si è trovato, per necessità non giustificata, a contribuire al disordine dell'ordinamento italiano in virtù di una serie progressiva di provvedimenti regolatori posti in essere in violazione di regole tecniche, delineando «un sistema parallelo»⁶² di decreti-legge, d.P.C.M. ed ordinanze costruito attraverso deroghe, eccezioni, proroghe stratificate e rinvii.

Tale contesto ha reso sempre più distanti la struttura sintattico-grammaticale dei provvedimenti rispetto alle regole di *drafting* formale e sostanziale, nell'ambito di una «confusione»⁶³ generale che ha portato a cambiamenti repentini della filosofia di fondo dei provvedimenti, tra annunci di misure, mo-

⁶² C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 317 ss.

⁶³ Come giustamente ritiene M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, www.osservatorioaic.it.

difiche e riscritture di interi blocchi rispetto alle bozze sulle quale il Presidente del Consiglio conduceva le conferenze stampa prima ancora della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale⁶⁴.

In un contesto del genere, in cui la norma rincorre affannosamente il continuo fluttuare dell'emergenza e delle statistiche, la certezza del diritto e la comprensione della regolazione dovrebbero essere ancor di più elementi essenziali dell'approntato sistema normativo, al fine di consentire, in primo luogo l'«accesso al diritto»⁶⁵ e, in secondo luogo, il corretto orientamento dei comportamenti dei cittadini anche in funzione di una successiva valutazione dell'efficacia delle misure proposte se è vero, come è vero, che «nella chiarezza formale consiste la garanzia della certezza del diritto»⁶⁶ e che «l'interprete non solo traduce, ma anche agisce»⁶⁷.

Pur riconoscendosi le difficoltà mai affrontate prima d'ora, in uno scenario così complesso e senza precedenti, non sembra possa giustificarsi, per ciò solo, una redazione di regole poco chiare, spesso antinomiche, tanto da generare non poca confusione tra i destinatari e gli enti di governo sub statali, spesso chiamati a specificare le disposizioni emanate dal Governo centrale anche attraverso misure incoerenti rispetto al contenuto.

Sarebbe opportuno tenere a mente che la gestione della crisi epidemiologica da Covid-19 non può diventare l'apripista per la trasformazione, in prassi

⁶⁴ In particolare, proprio sul punto, cfr. L. BARTOLUCCI - A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, www.osservatoriosullefonti.it.

⁶⁵ F. PATRONI GRIFFI, *La «nuova codificazione»: qualche spunto di riflessione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano 2005.

⁶⁶ T.E. FROSINI, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in *Studi parl. pol. cost.*, 127/2000, 9.

⁶⁷ V. FROSINI, *Interpretazione della legge*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, cit., 253.

ordinarie, delle modalità straordinarie di gestione di crisi eccezionali, accettando che «l'emergenza si faccia regola»⁶⁸.

La tecnica normativa è un'arma per difendere il ruolo della legge nel sistema, la “via maestra” per scongiurare possibili antinomie, per garantire una maggiore conoscenza degli imperativi giuridici, così da garantire la migliore efficacia delle disposizioni e una maggiore omogeneità tra obiettivi preliminari e risultati conseguiti sul campo.

L'emergenza, così come non sospende l'applicazione delle regole della Costituzione, non può essere la ragione giustificatrice per riporre le tecniche normative nel dimenticatoio di un legislatore ormai diventato – purtroppo – indifferente alla qualità della regolazione, in una fase dove la tutela dei diritti fondamentali lo “consiglia”⁶⁹.

In un contesto particolarmente complesso è ancor di più auspicabile una funzione regolatoria parsimoniosa, chiara, uniforme e coerente nei contenuti che consentono ai destinatari di «determinare quali siano gli assiomi e, mediante le regole d'inferenza, quali siano le conseguenze [...] logiche di questo contenuto»⁷⁰.

La gestione dell'emergenza da Covid-19 è stata l'ennesima opportunità persa dal legislatore per dimostrarsi maggiormente sensibile al tema della qualità della regolazione che, come si è ribadito più volte in questa sede, non può essere sacrificata in nome della celerità.

⁶⁸ G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale dell'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, I, www.costituzionalismo.it.

⁶⁹ L. TRUCCO, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in: A. RUGGERI - L. D'ANDREA - A. SAITTA - G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino 2007, 317-340.

⁷⁰ A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parl. pol. cost.*, 38/1977, 6.

Perché in alcuni casi, come questo, celerità è sinonimo di improvvisazione ed inadeguatezza che impediscono al cittadino di poter fidarsi delle istituzioni.

Le tecniche normative si pongono infatti come preconditione generale alla capacità di risposta dei cittadini ai quali – e con questo l'ultimo paradosso – si chiede espressamente di «far osservare» le disposizioni normative emergenziali.

Ammesso che sia possibile, ai sensi delle disposizioni finali di «entrata in vigore», comprendere come «osservar[le]».