



## DEMOCRAZIA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

di **Giuditta Brunelli\*** – [giuditta.brunelli@unife.it](mailto:giuditta.brunelli@unife.it)

*L'articolo sottolinea come sia possibile un'efficace risposta delle democrazie all'emergenza pandemica, senza alcun cedimento a tentazioni autoritarie. Mette altresì in rilievo alcune criticità costituzionali determinatesi nel nostro Paese nella gestione della crisi sanitaria: l'incerta (e confusa) delimitazione di competenze tra lo Stato e le Regioni e l'ampio uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), fonti di incerta collocazione, in materie coperte da riserva assoluta di legge perché attinenti ai diritti fondamentali. Si auspica, a questo proposito, un pronto recupero della correttezza delle procedure di produzione del diritto, con la salvaguardia del ruolo del Parlamento, cosa che ad oggi non può dirsi avvenuta, nemmeno attraverso il decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020.*

### 1. Democrazia e pandemia

Vista con gli occhi del costituzionalista, la grave emergenza sanitaria che stiamo vivendo pone una grande quantità di problemi e apre numerosi interrogativi, a partire da quello fondamentale sulla stessa tenuta delle democrazie liberali di fronte alla necessità di affrontare eventi estremi di questo tipo. Non si tratta di un interrogativo ozioso. Basti pensare alle voci che si sono levate a difesa del “modello cinese” di contenimento dell'epidemia, di certo poco sensibile - per usare un eufemismo - al problema della protezione dei diritti individuali, che è invece al centro del pensiero politico e della tradizione giuridico-costituzionale liberale dell'occidente. Ma anche senza varcare i confini del continente europeo, si trovano esempi inquietanti come quello dell'Ungheria, dove lo scorso 30 marzo il Parlamento ha conferito al premier Orbán i pieni poteri per combattere il coronavirus. Poteri eccezionali, non delimitati nel tempo, che gli consentiranno di governare per decreto e di chiudere a sua discrezione il Parlamento. Saranno consentite solo informazioni di fonte ufficiale sulla pandemia e chi diramerà “notizie false” rischierà fino a cinque anni di carcere<sup>89</sup>. Uno scenario da brivido, anche se va detto che si tratta del consolidamento ulteriore di tendenze autoritarie già chiaramente presenti, tanto che la ministra della giustizia Judit Varga ha potuto affermare che le decisioni assunte sono “pienamente in regola e del tutto conformi con l'ordinamento costituzionale e legale ungherese”<sup>90</sup>. Ci si deve chiedere, piuttosto,

<sup>89</sup> A. Tarquini, *Ungheria, il parlamento dà pieni poteri al premier Orbán per combattere il coronavirus*, [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 30 marzo 2020. Il testo tradotto in italiano della legge che ha conferito poteri straordinari al governo ungherese per affrontare l'epidemia COVID-19 è pubblicato in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 1 aprile 2020, con la nota redazionale *Stato di pericolo e poteri straordinari al governo ungherese*.

<sup>90</sup> La legge si fonda sull'art. 53 della Costituzione del 2011, che prevede lo “stato di pericolo” con l'attribuzione al governo del potere di sospendere l'applicazione delle leggi e di derogare al loro contenuto.

\* *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale*

se l'Unione europea possa (continuare a) tollerare siffatte degenerazioni antidemocratiche di un suo Stato membro<sup>91</sup>. Fino ad ora, si registra una reazione piuttosto debole sul piano istituzionale, con l'affermazione di Ursula Von der Leyen, Presidente della Commissione europea, secondo cui, pur essendo comprensibile che gli Stati membri (non si parla dunque specificamente dell'Ungheria) possano adottare misure di emergenza, è necessario assicurarsi che alcune di tali misure non vadano oltre il consentito. E' stata poi sottoscritta, da quattordici paesi dell'Unione (tra cui il nostro), una dichiarazione congiunta nella quale si dicono "profondamente preoccupati dal rischio di violazione dei principi dello Stato di diritto", ma anche in questo caso, pur essendo il riferimento allo stato di emergenza in Ungheria, il Paese non viene esplicitamente citato<sup>92</sup>.

Alla domanda di fondo sulla "tenuta" delle democrazie risponderai con le parole di Giuliano Amato, secondo il quale l'osservanza delle misure restrittive in un regime autoritario dipende dalla consapevolezza della forza degli apparati repressivi, mentre in una democrazia, che dall'opinione e dal consenso dei cittadini per sua stessa natura non può mai prescindere, è necessario che la coscienza collettiva assorba il significato di tali provvedimenti e lo faccia proprio<sup>93</sup>. Il che spiega, probabilmente, la gradualità delle scelte del governo italiano, preoccupato di creare una diffusa comprensione nell'opinione pubblica circa l'esigenza di interventi limitativi drastici, favorendo quella che potremmo chiamare un' "obbedienza democratica", frutto (anche) di una tensione collettiva<sup>94</sup>.

Non a caso, nella dichiarazione dello scorso 27 marzo del Presidente Mattarella sull'emergenza coronavirus si insiste sul senso civico "dimostrato in amplissima misura dalla cittadinanza", sottolineando come il senso di responsabilità dei cittadini sia "la risorsa più importante su cui può contare uno stato democratico in momenti come quello che stiamo vivendo"<sup>95</sup>.

## 2. Criticità costituzionali nella risposta normativa alla crisi sanitaria

Nella stessa dichiarazione, peraltro, vi sono almeno due passaggi che alludono ai rilevanti problemi giuridici sorti nella gestione di questa complessa situazione. Laddove, infatti, si afferma che le rigorose ma indispensabili misure sono state adottate nel nostro Paese "con norme di legge", norme, quindi, "sottoposte all'esame del Parlamento", si cerca di chiudere la polemica, a mio avviso assai fondata, su un uso ampio e del tutto inedito dei DPCM (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri): atti dall'incerta natura giuridica, che accentrano il potere di decisione nelle mani del Premier, escludendo il Parlamento e sottraendosi al controllo del Capo dello Stato - oltre che, eventualmente, della Corte costituzionale (non trattandosi di fonti dotate di forza di legge). A questo indiscutibile vulnus costituzionale si è inteso porre rimedio attraverso il decreto legge 25 marzo 2020, n. 1996, destinato a dare un fondamento giuridico più solido alle misure

<sup>91</sup> Al momento, il Parlamento europeo si è occupato della questione ungherese con due risoluzioni, del 3 luglio 2013 e del 12 settembre 2018. Con quest'ultima si è invocata l'applicazione dell'art. 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, a fronte di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, tra i quali il funzionamento del sistema costituzionale e la libertà di espressione (oggi di nuovo vulnerati, in modo particolarmente grave, con la legge del 30 marzo). Inoltre, la situazione ungherese è sotto più profili oggetto di procedure di infrazione avviate dall'Unione europea (*Stato di pericolo*, cit.).

<sup>92</sup> *Caso Ungheria, Italia e altri 13 paesi. Un preoccupati per rischio violazioni stato di diritto*, [www.rainews.it](http://www.rainews.it), 2 aprile 2020.

<sup>93</sup> "Nel Dna degli italiani la ricetta antivirale. La politica rispetti i sentimenti popolari", intervista a Giuliano Amato di Carlo Fusi, *Il dubbio*, 28 marzo 2020.

<sup>94</sup> Si ascolti su questo tema, relativo al delicato rapporto tra governanti e governati, l'intervista dello storico Adriano Proserpi nella trasmissione "Uomini e profeti" di Rai Radio 3 del 28 marzo 2020.

<sup>95</sup> Il testo della dichiarazione è pubblicato nel sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>96</sup> "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".

fino a quel momento adottate, regolamentando inoltre la procedura di adozione dei DPCM, e proprio a ciò si riferiscono implicitamente le affermazioni del Presidente della Repubblica del 27 marzo. Ma, come dirò tra breve, non sembra proprio di poter dire che il problema sia stato risolto in modo soddisfacente.

Nella dichiarazione presidenziale si auspica, inoltre, che le risposte alla crisi “possano essere il frutto di un impegno comune, fra tutti: soggetti politici, di maggioranza e di opposizione, soggetti sociali, governo dei territori. Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione”. Il richiamo all’unità nazionale, com’è noto, fa parte dello stesso DNA dell’organo Capo dello Stato, che di tale unità è il rappresentante (art. 87, comma 1, Cost.). E la Corte costituzionale ha precisato che si tratta di una rappresentanza sia “dell’unità territoriale dello Stato” sia – e soprattutto – “della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”. Una funzione, dunque, di “equilibrio costituzionale”, dal cui mantenimento “dipende la concreta possibilità di tutelare i diritti fondamentali, che in quell’equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare” (sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale). Ebbene, il richiamo del Presidente della Repubblica è indubbiamente – anche se implicitamente – motivato anche dalla situazione confusa venutasi a creare nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, in particolare le Regioni, con una incertezza di competenze tradottasi in una produzione normativa confusa (si pensi alle tante ordinanze di ambito regionale e locale), con conflitti e sovrapposizioni che hanno determinato scarsa efficienza, tensioni politiche talora assai aspre e un senso di smarrimento nell’opinione pubblica, frastornata anche da un certo caos comunicativo<sup>97</sup>. Si è così confermata, in un momento drammatico, l’esistenza di un problema generale di dislocazione dei poteri, da superare attraverso “le formule cooperative, i compiti comuni, in alcuni casi un riaccentramento, come dimostrato dal fatto che l’esecuzione dei provvedimenti del governo centrale non è affidata alla regioni e ai comuni, ma ai prefetti”<sup>98</sup>. Un’occasione, forse, quando tutto sarà finito, di rivedere l’assetto complessivo delle autonomie territoriali, correggendo almeno le sue più vistose carenze<sup>99</sup>. Secondo Sabino Cassese, ad esempio, una soluzione ragionevole sarebbe quella di individuare i servizi che hanno come dimensione ottimale lo Stato, e quelli che hanno come dimensione ottimale la Regione, ridisegnando di conseguenza il perimetro delle competenze: “Dopo tanti anni, compiti che una volta era bene svolgere in periferia vanno assegnati a organi nazionali, e viceversa”<sup>100</sup>. La discussione è aperta.

<sup>97</sup> Lo stesso tema è affrontato nella precedente dichiarazione del Presidente della Repubblica sull’emergenza coronavirus, del 5 marzo (in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)), nella quale si legge: “Alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni in collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze e responsabilità. *Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento*”.

<sup>98</sup> S. Cassese, *Il virus e la speranza. E sarà luce nuova*, *Il Foglio*, 24 marzo 2020.

<sup>99</sup> Le posizioni in dottrina, e anche nel dibattito politico, sono assai differenziate. Il costituzionalista e deputato del Pd Stefano Ceccanti ha presentato alla Camera, lo scorso 4 marzo, la proposta di legge costituzionale n. 2422, per l’inserimento nel Titolo V della Costituzione di una clausola di supremazia a favore dello Stato centrale, bilanciandola con la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze. Opposta la posizione del Presidente emerito della Corte costituzionale Valerio Onida, secondo il quale la distribuzione delle competenze costituzionali, anche in materia di tutela della salute (rispetto alla quale vi è una concorrenza legislativa tra Stato e Regioni), è già abbastanza chiara, e non c’è dunque alcun bisogno di nuove “clausole di supremazia”. Casomai, è la legislazione ordinaria ad essere spesso in difetto per non avere disciplinato con adeguate leggi “quadro” l’esercizio delle competenze nelle diverse materie (*Perché le clausole di supremazia non servono*, *Il Sole 24ore*, 27 marzo 2020).

<sup>100</sup> “Le Regioni fanno troppe cose e male. Il servizio sanitario dev’essere nazionale”, *Il Messaggero*, 3 aprile 2020. Per M. Villone, *La “supremazia” ha bisogno di finanziamenti, il manifesto*, 4 aprile 2020, a poco varrebbe ridisegnare le

### 3. La riserva assoluta di legge e l'uso dei DPCM

Come si è detto, vari sono stati (e sono tuttora) i provvedimenti utilizzati per far fronte alla situazione di emergenza sanitaria<sup>101</sup>: decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze ministeriali e conseguenti circolari applicative, ordinanze di protezione civile, ordinanze regionali e comunali. Un panorama complicato, nel quale spesso è difficile orientarsi. E con un problema importante e delicato, che vorrei qui brevemente affrontare: l'uso, anche per la limitazione di diritti costituzionali (primo fra tutti, la libertà di circolazione garantita dall'art. 16 Cost.), di una fonte anomala come il DPCM.

Prima di affrontare la questione, è necessario fare chiarezza sul meccanismo fondamentale di garanzia dei diritti previsto dalla nostra Costituzione: la riserva assoluta di legge. Questo significa che i diritti inviolabili possono essere limitati soltanto attraverso la legge del Parlamento, vincolata – tra l'altro – al rispetto dei motivi legittimanti l'apposizione del limite indicati dallo stesso testo costituzionale per i singoli diritti: la sanità e l'incolumità pubblica per la libertà di domicilio (art. 14), la sanità e la sicurezza per la libertà di circolazione (art. 16), la sicurezza e l'incolumità pubblica per le riunioni in luogo pubblico (art. 17), il buon costume per la libertà religiosa (art. 19) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21). Le ragioni sono note: a) la legge è l'atto tipico del Parlamento, l'unico organo – nella nostra forma di governo - eletto direttamente dai cittadini, espressione della sovranità popolare, dotato di una funzione di rappresentanza nazionale (art. 67 Cost.); b) il procedimento di formazione della legge è necessariamente pubblico (art. 64, comma 2, Cost.), e quindi sottoposto al vaglio della pubblica opinione; c) nelle Camere sono presenti anche le forze politiche di minoranza, e dunque le opposizioni hanno voce; d) la legge può essere sottoposta al sindacato della Corte costituzionale (art. 134 Cost.), organo di “controllo costituzionale” e di “suprema garanzia dell'osservanza della Costituzione della Repubblica” (sentenza n. 13/1960); e) infine, sulla legge può essere chiesto, da una frazione del corpo elettorale (500.000 elettori), un referendum, che la abroghi in tutto o in parte (art. 75 Cost.) e che può senz'altro operare come uno strumento di controllo politico popolare sull'operato del Parlamento.

Ci troviamo davanti, pertanto, ad una riserva di organo, prima che di atto: secondo l'interpretazione più restrittiva, è infatti al governo che sono preclusi gli interventi normativi attinenti alla sfera di libertà del cittadino. Decisivo, in proposito è il modo di formazione dei decreti governativi: deliberati in Consiglio dei ministri senza presenze estranee alla maggioranza e senza alcuna pubblicità, conoscibili nel loro contenuto solo dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, con la sola garanzia preventiva dell'emanazione del Capo dello Stato. Se questa è la ratio della riserva assoluta di legge, a rigore dovrebbe ritenersi escluso dalle materie riservate ogni atto normativo del governo: non solo le fonti secondarie (i regolamenti), ma anche quelle dotate di forza di legge, cioè i decreti-legge (art. 77 Cost.) e i decreti legislativi delegati (art. 76

---

competenze senza al contempo correggere il sottofinanziamento della sanità pubblica, la squilibrata distribuzione territoriale delle risorse, il deficit infrastrutturale del Mezzogiorno.

<sup>101</sup> A partire dalla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, con la quale – sulla base di quanto previsto dagli artt. 7, comma 1, lett. c) e 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018 (codice della protezione civile) – è stato dichiarato per sei mesi (dunque, fino al 31 luglio 2020) lo stato di emergenza, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, stabilendo che agli interventi necessari previsti nel successivo art. 25 si sarebbe provveduto 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”.



Cost.)<sup>102</sup>. In realtà, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza costituzionale sono diversamente orientate, ritenendo che anche gli atti con forza di legge del governo siano consentiti, dal momento che un intervento della Camere è comunque garantito, con tutto ciò che ne segue sul piano giuridico. Un intervento preventivo nella coppia legge di delegazione-decreto legislativo delegato, un intervento successivo nella coppia decreto legge-legge di conversione. Ciò che invece resta sicuramente escluso è che laddove la Carta costituzionale prevede una riserva di legge assoluta possa intervenire la fonte governativa secondaria (con la sola esclusione dei regolamenti di stretta esecuzione della legge, nei quali non si esprime la discrezionalità politica dell'esecutivo). E invece, per tornare alla vicenda di questi giorni, abbiamo assistito all'adozione di una catena di DPCM, fortemente limitativi di diritti costituzionali. Fonti dalla natura ambigua, per molti assimilabili ai regolamenti governativi, per altri riferibili addirittura al genus delle ordinanze, e quindi privi di natura regolamentare<sup>103</sup>. Si tratta di atti adottati dal solo Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della salute e sentiti, secondo i casi, altri Ministri e Presidenti di Regione, senza alcun intervento né del Presidente della Repubblica, che non li emana, né del Parlamento. Si può conciliare tutto questo con i principi costituzionali appena richiamati?

#### 4. L'esigenza di recuperare la correttezza delle procedure di produzione normativa

La risposta è meno ovvia di quanto possa sembrare. Non manca, infatti, chi ha fatto riferimento alla dottrina della necessità come fonte autonoma del diritto - con la conseguente esigenza di delimitare il più possibile, nel tempo e nel contenuto, le deroghe o le sospensioni della legalità ordinaria<sup>104</sup> -, e chi ha ritenuto che tutto sia stato "sanato" dal decreto legge n. 19 dello scorso 25 marzo, che ha fatto propri i contenuti dei DPCM fino a quel momento adottati per fronteggiare la diffusione del COVID-19, innalzandoli al rango di normativa primaria.

Personalmente, credo viceversa che le misure adottate, che non contesto nel merito e mi paiono imposte dalle circostanze, abbiano viaggiato (e continuano in parte a viaggiare, come dirò subito) su un "veicolo" sbagliato<sup>105</sup> (il DPCM, appunto), mentre il veicolo corretto sarebbe stato quello del decreto-legge, fonte normativa primaria (e torniamo al discorso della riserva di legge) di natura provvisoria; che il governo può adottare, sotto la propria responsabilità, in casi straordinari di necessità e di urgenza (come quello che stiamo affrontando); che viene emanato - e quindi controllato - dal Capo dello Stato; che deve essere presentato immediatamente alle Camere per la sua conversione, entro sessanta giorni; che perde efficacia fin dall'inizio se il Parlamento non lo converte in legge. Inoltre, sia il decreto legge che la legge di conversione sono sottoposti al sindacato della Corte costituzionale. E' dunque giusto osservare che la scelta di agire con una serie di DPCM, non solo può rappresentare un pericoloso precedente, ma esautorata dai rispettivi ruoli il Presidente della Repubblica, che non vede il testo del provvedimento, il Parlamento, trattandosi di una fonte non sottoposta al vaglio delle Camere<sup>106</sup>, e infine la stessa Corte costituzionale, almeno nell'ambito del sindacato sulla legge.

<sup>102</sup> E' questa, com'è noto, la posizione di L. Carlassare, *La riserva di legge: presupposti teorici e implicazioni pratiche*, in *Studium Iuris*, 1996, fasc. 9, p. 987 ss.

<sup>103</sup> M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, *paper*, 18 marzo 2020, p. 5.

<sup>104</sup> G. Azzariti, *I pieni e solitari poteri del capo del governo "extra ordinem", il manifesto*, 19 marzo 2020.

<sup>105</sup> Secondo l'espressione di M. Ainis, *Meglio distante che latitante*, *la Repubblica*, 10 marzo 2020.

<sup>106</sup> G. Stegher, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: governo e parlamento al banco di prova del COVID-19*, in *Nomos*, fasc. 1-2020, p. 2.

Non può certo considerarsi idoneo fondamento giuridico di queste fonti il decreto legge n. 6 del 2020<sup>107</sup>, che ne prevede l'adozione per stabilire misure fortemente limitative di diritti protetti dalla Costituzione: si pensi, per fare alcuni esempi, ai divieti di allontanamento e di accesso al comune o all'area interessata dall'epidemia e alla misura della quarantena precauzionale (libertà di circolazione); alla sospensione di manifestazioni o di iniziative di qualsiasi natura, di ogni evento e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo o religioso, anche se svolti in luoghi aperti al pubblico (libertà di riunione e di culto). Sono altresì implicati il diritto all'istruzione, le libertà economiche, il diritto al lavoro. Senza contare che si tratta di un elenco non tassativo di misure, potendo esserne adottate di ulteriori, non specificate dal decreto: le autorità competenti (in primis il Presidente del Consiglio, ma anche, in casi di urgenza, il Ministro della salute, le Regioni, i sindaci) sono infatti tenute ad adottare ogni misura di contenimento e di gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica (art. 1, comma 1). Per restare ai DPCM, si tratta del conferimento di un potere normativo "in bianco" ad una fonte governativa sub-primaria in materie coperte da riserva assoluta di legge. Siamo pertanto al di fuori dello schema costituzionale, che impone alla legge di disciplinare compiutamente e completamente il settore riservato, senza lasciare spazio all'integrazione da parte di fonti subordinate<sup>108</sup>.

Né, mi pare, che il problema possa dirsi risolto con il successivo decreto legge n. 19, il quale, secondo quanto affermato dallo stesso Presidente del Consiglio nell'informativa svolta al Senato il 27 marzo, ha "trasferito in fonte di rango primario, tipizzandole, le misure di contenimento da adottare per contrastare i rischi derivanti dalla diffusione del virus" e ha introdotto "una più puntuale regolamentazione dell'iter procedimentale di adozione dei DPCM, prevedendo, tra l'altro, l'immediata trasmissione dei provvedimenti emanati ai Presidenti delle Camere" nonché il vincolo, per lo stesso Presidente del Consiglio o per un Ministro da lui delegato, di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate<sup>109</sup>.

Con quest'atto, dunque, si pretende di "sanare" la catena di DPCM adottati fino al momento della sua entrata in vigore, elevando il loro contenuto a norme di rango primario. Ma anche ad ammettere che tale sanatoria sia possibile (e ne dubito), resta il fatto che l'art. 2 conferma l'utilizzazione di tali strumenti per il futuro, prevedendo soltanto una blanda informazione al Parlamento. Una procedura ad hoc che non sembra affatto in grado di soddisfare i principi costituzionali, lasciando nelle mani del governo la possibilità di (continuare a) dar vita a provvedimenti limitativi dei diritti fondamentali, con il solo vincolo – del tutto generico e di incerta interpretazione – della adeguatezza e proporzionalità delle misure al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso (art 1, comma 2).

E' bene ribadirlo: la strada maestra è quella del decreto legge, pensato proprio per i casi straordinari (cioè imprevedibili) di necessità e di urgenza, che reclamano una risposta normativa immediata, senza emarginare il ruolo del Parlamento. Un ruolo, non dimentichiamolo, che viene salvaguardato dalla Carta costituzionale anche di fronte alla più grave delle emergenze, la guerra: l'art. 78 prevede infatti che siano le Camere a deliberare lo stato di guerra e a conferire al governo i poteri necessari (e non i "pieni poteri", concetto che la Costituzione non conosce e di cui si è molto parlato a vanvera e a sproposito negli scorsi mesi). E' proprio in situazioni difficili come quella che stiamo vivendo che va preservata la correttezza delle procedure di produzione del

<sup>107</sup> Decreto legge 26 febbraio 2020, n. 6 ("Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"), convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13.

<sup>108</sup> L. Carlassare, *La riserva di legge*, cit., 988.

<sup>109</sup> Informativa del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte al Senato della Repubblica in merito all'emergenza Covid-19, 27 marzo 2020 (in [www.governo.it](http://www.governo.it)).

diritto. Per non creare pericolosi precedenti. Per non trasformare l'emergenza sanitaria in emergenza costituzionale<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura*, cit., p. 2.