

Unisannio ai tempi del Coronavirus

Pierpaolo Forte
Necessità, Emergenza, Diritto

11 marzo 2020

L'argomento di Ulpiano:

- il sovrano è *legibus solutus*, superiore alla legge perché fonte della legge, dunque anteriore ad essa, ed in grado di sospenderla, revocarla, sostituirla.

L'argomento di Cicerone:

- “*ollis salus populi suprema lex esto*”

Le procedure che si sono progressivamente strutturate nella Roma repubblicana per situazioni di necessità ed emergenza:

- Tumultus
- Iustitium
- Dictator
- la pratica conosciuta dai moderni come *senatus consultum ultimum*, o *de re publica defendenda*

la gestione del rischio e dell'emergenza è, sotto forma di sicurezze, tra i fattori genetici, all'origine di ogni forma assunta da ciò che chiamiamo Stato, ed anche di quello moderno

(es. Hobbes, Machiavelli, Bodin, Rousseau)

Alcune teorie sullo stato di eccezione

- Lo Stato-persona, una persona giuridica astratta, detentrici di sovranità “pura”, e dunque della ragion di Stato, di veri e propri diritti naturali che legittimerebbero l'uso della forza per garantire l'esistenza stessa dello Stato, o per la conservazione dell'assetto politico, economico e sociale.
- La sovranità esiste in forma assoluta, pregiuridica anche quando comincia a diffondersi il costituzionalismo, perché anche in regimi costituzionali la condizione di eccezione si configura in termini altrettanto assoluti, capaci di sospendere l'intera Costituzione, non limitata se non dal criterio (politico) di adeguatezza dell'azione alle circostanze: “sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione”: è l'incipit di C. Schmitt, *Teologia politica*. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità (1922), in id., *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna 1972, p. 33

Alcune teorie sullo stato di eccezione

- La variante, molto tecnica, e tutta italiana, della necessità come “fonte” del diritto, che “non ha legge, fa legge [...] il che vuol dire che è essa medesima una vera e propria fonte del diritto [...] l’origine e la legittimazione dell’istituto giuridico per eccellenza, cioè dello Stato” (Santi Romano, 1909);
- quella della necessità funzionalizzata, secondo cui l’obbligo dello Stato di provvedere ai bisogni della collettività giustificherebbe il ricorso a qualunque mezzo giuridico necessario a tal fine (G. Miele, 1936)

La “anomia”

di fronte ad un pericolo incombente la necessità sembra capace, con tecniche variegata, di produrre uno “svuotamento” giuridico, una pagina bianca del Diritto e dei diritti, e dunque anche delle libertà individuali e d’impresa: una *anomia*, una condizione di vuoto giuridico che consente un intervento sovrano illimitato, ed immune da responsabilità per le decisioni, spesso drastiche e non di rado drammatiche, discussa perciò non solo da giuristi, ma da politologi, filosofi, sociologi

I pericoli della “anomia”

Lo svuotamento riporta in forze uno schema di potere che possiamo definire “nudo” o , in linea con importanti dibattiti filosofici, “puro”, cioè del tutto svincolato da limiti costituzionali e legali in generale, e persino da esigenze morali “normali”. Gli atti sovrani in anomia, insomma, non sarebbero giuridici, e possono essere violenti e persino letali, per il semplice fatto che in tale condizione la violenza non è né permessa né vietata, non essendoci alcuna “legge” efficace ad autorizzarla o impedirla.

I pericoli della anomia

- La dichiarazione dello stato di emergenza nella costituzione della Repubblica di Weimar: articolo 48
- Il presidente del Reich aveva il potere di sospendere i diritti civili: all'inviolabilità personale, all'inviolabilità del domicilio, all'inviolabilità della corrispondenza, il diritto alla libertà di opinione e di stampa, alla libertà di libera riunione in assemblea, alla libertà di associazione e all'inviolabilità della proprietà privata
- Piena discrezionalità nell'utilizzo della forza armata di fronte alla minaccia rilevante dell'ordine della Repubblica o in caso di violazioni della costituzione, con ratifica del Reichstag
- Nessuna limitazione temporale
- Fu utilizzato più di 250 volte durante l'esperienza di Weimar, e un'ultima volta nel 1933

«Decreto del presidente del Reich per la protezione del Popolo e dello Stato (cosiddetto "Decreto dell'incendio del Reichstag" - Reichstagsbrandverordnung)

Ai sensi dell'articolo 48, comma secondo, della Costituzione ed al fine di porre rimedio agli atti di violenza perpetrati ai danni dello Stato dai comunisti è emanato il seguente decreto:

1. Gli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153 della costituzione sono sospesi fino ad ulteriore avviso. Anche in deroga alle norme vigenti, è perciò lecito porre limiti ai diritti di libertà personale, di libertà di espressione, compresa la libertà di stampa, di libertà di assembramento, di riservatezza di corrispondenza, posta, telegrammi e telefonate, nonché disporre perquisizioni e confische e porre limiti ai diritti di proprietà.

2. Se un Land omette di porre in essere le misure necessarie al fine di ristabilire l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, il Governo del Reich può temporaneamente avocare a sé i poteri delle autorità statali apicali.

3. È fatto obbligo alle autorità locali e dei Land di rispettare i decreti del Governo del Reich emanati ai sensi del § 2.

1. Chiunque provochi, esorti od inciti la disobbedienza ai decreti emanati dalle autorità dei Land o dalle autorità ad esse soggette in attuazione del presente decreto, ovvero ai decreti emanati dal Governo del Reich ai sensi del § 2, è punito - se il fatto non è più severamente punito ai sensi di altri decreti - con l'arresto per un periodo non inferiore ad un anno, o con un'ammenda da 150 a 15,000 Reichsmark.

2. Chiunque metta in pericolo l'incolumità della vita umana in violazione del § 1 è punito con la reclusione o, in presenza di circostanze attenuanti, con l'arresto per un periodo non inferiore a sei mesi; se dal fatto deriva la morte di una persona, è punito con la morte o, in presenza di circostanze attenuanti, con la reclusione per un periodo non inferiore a due anni. La sentenza può inoltre disporre la confisca dei beni.

3. Chiunque provochi od inciti atti volti a cagionare un pubblico danno è punito con la reclusione o, in presenza di circostanze attenuanti, con l'arresto per un periodo non inferiore a tre mesi.

«Decreto del presidente del Reich per la protezione del Popolo e dello Stato (cosiddetto "Decreto dell'incendio del Reichstag" - Reichstagsbrandverordnung)

1. La pena dell'ergastolo prevista dal codice penale agli articoli 81 (alto tradimento), 229 (avvelenamento), 306 (incendio doloso), 311 (esplosione), 312 (allagamento), 315, secondo comma (danneggiamento ferroviario) e 324 (pericolo all'incolumità pubblica a mezzo di veleni) è sostituita con la pena di morte.

2. I seguenti reati, qualora non puniti più severamente ai sensi di altre norme, sono puniti con la morte, o con l'ergastolo, o con la reclusione fino a quindici anni:

1. Attentato alla vita del Presidente del Reich, o di membro o di un commissario del Governo del Reich o del governo di un Land, nonché istigazione di tale attentato, accettazione di compierlo, o cospirazione al fine di compierlo.

2. I reati di cui all'articolo 115, secondo comma, del Codice Penale (radunata sediziosa aggravata) ed all'articolo 125, secondo comma, del Codice Penale (disturbo aggravato dell'ordine pubblico), qualora siano commessi con l'ausilio delle armi, ovvero in concorso, doloso o perlomeno cosciente, con una persona armata.

3. Sequestro di persona (§ 239 del Codice Penale), con l'intento di far uso della persona sequestrata quale ostaggio politico.

Il presente decreto entra in vigore il giorno della promulgazione.

Berlino, 28 febbraio 1933

Il Presidente del Reich, VON HINDENBURG

Il Cancelliere del Reich, ADOLF HITLER

Il Ministro degli Affari Interni del Reich, FRICK

Ministro della Giustizia del Reich, dott. GÜRTNER

- « Lo Stato di diritto ha conquistato lentamente diverse posizioni rispetto a questo concetto largo della necessità [...]. Esso 1. stabilisce chi ha il potere di dichiarare l'emergenza; 2. definisce i presupposti dell'esercizio del potere; 3. stabilisce le forme dell'esercizio del potere; 4. determina la durata dell'esercizio del potere e degli effetti che conseguono all'esercizio del potere; 5. stabilisce chi controlla l'esercizio del potere di emergenza; 6. individua quali effetti produce il potere dettato dall'emergenza»

S. Cassese, *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario Aipda, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, 221 ss.

Costituzione della Repubblica italiana

77. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

78. Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

87 Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.[...]Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.[...]Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

120. - La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

126. Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. [...]

La tecnica della Riserva di legge

- intrinsecamente legata al principio di legalità
- una disposizione di rango costituzionale prescrive che la disciplina di una determinata materia (o di un determinato settore) sia riservata a un atto avente forza di legge, con esclusione delle fonti subordinate come ad esempio i regolamenti le ordinanze contingibili ed urgenti
- E' una garanzia: procedimento pubblico e discussivo, con le minoranze parlamentari, una serie di controlli, il sindacato della Corte costituzionale, la possibilità del *referendum* abrogativo
- La riserva di legge *rinforzata*: es. la libertà di circolazione art 16: “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”.

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali

Roma, 4.XI.1950

ARTICOLO 15

Deroga in caso di stato d'urgenza

1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.
2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2 (diritto alla vita di ogni persona), salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3 (Proibizione della tortura), 4 § 1 (divieto di schiavitù o di servitù) e 7 (Nulla poena sine lege).
3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.

Sistemi internazionali ed europei

- Il regolamento sanitario internazionale («RSI») dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), adottato il 23 maggio 2005
- l'art. 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute umana, ma l'azione dell'Unione è sussidiaria e di coordinamento per la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero
- La Decisione n. 1082/2013/UE relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero: «sistema di allarme rapido e di reazione» (SARR), il comitato per la sicurezza sanitaria composto da rappresentanti nazionali, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie
- lo Stato membro interessato può anche richiedere l'assistenza di altri Stati membri attraverso il meccanismo di protezione civile comunitario istituito con la decisione 2007/779/CE, Euratom
- La Commissione, assistita dal “comitato per le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero”, può adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati

Dai poteri extra ordinem alla normalizzazione dell'emergenza

- A cavallo dei secoli 19° e 20°, il Governo, non avendo altre disposizioni su cui basarsi, usò le teorie della necessità per applicare l'art. 243 del codice penale militare, e proclamare cioè lo stato d'assedio bellico in occasione sia dell'insurrezione a Milano del 1898, che dello spaventoso terremoto di Reggio e Messina del 1909. Il dibattito concorse alla nascita della disciplina del decreto legge (1926).
- Le teorie della necessità stavano tuttavia alla base di molte previsioni di ordinanze “libere”, che, dopo la Costituzione repubblicana, cominciarono ad essere circondate da una serie di garanzie: sin dalla prima sentenza della corte costituzionale (n. 8/1956, Pres. De Nicola): efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principii dell'ordinamento giuridico”. In seguito, vengono percepiti come *atti “soggetti, come ogni altro, ai controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di tutti gli atti amministrativi»* (così, ad es., Corte Costituzionale, sentenza n. 4/1977): c'è un giudice a Berlino
- Abbiamo così una copiosa serie di limiti riconosciuti dalla giurisprudenza: adeguata valutazione dei presupposti, istruttoria completa, e soprattutto limiti di ragionevolezza e proporzionalità, limiti nelle materie riservate alla legge

Dai poteri extra ordinem alla normalizzazione dell'emergenza

- Il terremoto dell'Irpinia, lo sdegno di Pertini, la nascita della protezione civile, la recente innovazione (d. lgs. n. 1/2018, Codice della protezione civile): il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo
- Si occupa della previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, della gestione delle emergenze e del loro superamento

Le autorità di protezione civile:

- il Presidente del Consiglio dei ministri, autorità nazionale e titolare delle politiche in materia;
- i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- i Sindaci e i Sindaci metropolitani
- Il Servizio nazionale: Dipartimento della protezione civile, Regioni, Comuni, anche in forma aggregata, le città metropolitane e le province, le organizzazioni di volontariato, i volontari

Dai poteri extra ordinem alla normalizzazione dell'emergenza

LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833 Istituzione del servizio sanitario nazionale

Art. 32. (Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria)

Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.

La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi.

Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale.

Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico.

Dai poteri extra ordinem alla normalizzazione dell'emergenza

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)

art. 50

5. In particolare, 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. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

art. 54

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.
- 4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

Il sostegno penale CODICE PENALE

TITOLO I Delle contravvenzioni di polizia

Capo I Delle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza

Sezione I Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica

§ 1 - Delle contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e pericolose.

Art. 650. Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità.

Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206.

Art. 651. Rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale.

Chiunque, richiesto da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, rifiuta di dare indicazioni sulla propria identità personale, sul proprio stato, o su altre qualità personali, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206.

Art. 652. Rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto.

Chiunque, in occasione di un tumulto o di un pubblico infortunio o di un comune pericolo, ovvero nella flagranza di un reato, rifiuta, senza giusto motivo, di prestare il proprio aiuto o la propria opera, ovvero di dare le informazioni o le indicazioni che gli siano richieste da un pubblico ufficiale o da una persona incaricata di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 15.000.

Se il colpevole dà informazioni o indicazioni mendaci, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.000 a euro 18.000.

Art. 656. Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico.

Chiunque pubblica o diffonde notizie false, esagerate o tendenziose, per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico, è punito se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309

Art. 658. Procurato allarme presso l'autorità.

Chiunque, annunciando disastri, infortuni o pericoli inesistenti, suscita allarme presso l'autorità o presso enti o persone che esercitano un pubblico servizio, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da euro 10 a euro 516.

Art. 661. Abuso della credulità popolare.

Chiunque, pubblicamente, cerca con qualsiasi impostura, anche gratuitamente, di abusare della credulità popolare è soggetto, se dal fatto può derivare un turbamento dell'ordine pubblico, alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 15.000. (

Dalla normalizzazione all'ossimoro; "l'emergenza stabilizzata"

- Difficile parlare di anomia oggi, più tecnicamente si usa il fenomeno derogatorio
- I meccanismi più gravi (quelli che incidono sui diritti fondamentali e sulla forma di stato) sono circondati di garanzie, e limiti impliciti
- Gli interventi amministrativi possono derogare a disposizioni di legge ma non ai principi (e a maggior ragione a quelli costituzionali)
- È sempre possibile una revisione giurisdizionale, di tipo ordinario o costituzionale, e sono entrambe penetranti
- Gli accordi e le discipline internazionali ed europee sono sempre più coerenti fra loro, con controlli incrociati

MA

- ordinanze sul decoro urbano che vietano di bivaccare, mendicare, il conferimento dei rifiuti, l'attività dei locali notturni, gli schiamazzi, il consumo di bevande, l'utilizzo di bottiglie e/o bicchieri di vetro o di metallo, la vendita o l'offerta di servizi per le strade, ecc. ecc.
- l'utilizzo negli anni delle tecniche derogatorie di necessità ed urgenza in molti ambiti : emergenze idriche, economiche, in materia di impianti e materiali nucleari, di rifiuti, di ambiente, di opere pubbliche, di polizia veterinaria, di prestazioni sanitarie, di "Grandi eventi", di immigrazione, crisi aziendali o di comparti industriali. Tanto che si è parlato di un "diritto amministrativo parallelo" (Cerulli Irelli)

MA

E' stato abrogato l'Art. 5 del codice penale militare di guerra che consentiva al Capo dello Stato di disporre l'applicazione in caso di urgente e assoluta necessità

E' stato annullato il tentativo di "normalizzare" troppo le ordinanze (Corte Costituzionale, n. 115/2011)

E' stata ridotta la competenza del Presidente del Consiglio nelle ordinanze di protezione civile

Atti relativi alla emergenza Coronavirus

- il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale
- il giorno dopo il Consiglio dei Ministri delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata (6 mesi), determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile (art. 24 Codice della protezione civile);
- Venendo in rilievo riserve di legge, il Consiglio dei Ministri delibera ed il Presidente della Repubblica emana il DECRETO-LEGGE 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), rapidamente convertito in L. 5 marzo 2020, n. 13: “[...] le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica”, indicandone alcune in termini generali, più configgenti con diritti costituzionalmente garantiti.

Alcune conseguenze pratiche sulla emergenza Coronavirus

D-L n. 6/2020 Art. 3

- “1. Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.
2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
3. Sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.
4. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto é punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.
5. Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.
6. I termini del controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241.”

Alcune conseguenze pratiche sulla emergenza Coronavirus

Ne sono scaturite, a ieri, misure recate da:

7 Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

21 Ordinanze del Dipartimento protezione civile

8 Ordinanze del Ministro della salute, due delle quali d'intesa con i presidenti di Veneto e Lombardia

11 Ordinanze regionali o delle Province autonome

3 ulteriori decreti legge

Oltre ad un variegato novero di circolari, note, comunicati, ed altri atti interpretativi, organizzativi, comunicativi

Non ho un censimento delle ordinanze comunali

La speranza

Codice della protezione civile

Art. 2

7. Il superamento dell'emergenza consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici, dalle strutture e dalle infrastrutture pubbliche e private e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli