

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 22 - numero 4690 di Lunedì 04 maggio 2020

Coronavirus: DL e DPCM sono conformi alla Costituzione?

Emergenza epidemiologica da COVID-19, decretazione d'urgenza e Costituzione: la decretazione è pienamente conforme alla Costituzione e all'ordinamento giuridico vigente. A cura dell'avvocato Rolando Dubini.

1. Emergenza Epidemiologica e decretazione d'urgenza

I Decreti Legge (DL) e i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), emanati per il contenimento della pandemia da " [coronavirus Covid-19](#)", **rappresentano presidi essenziali e indispensabili di tutela della salute pubblica, quindi rispondenti a inevitabili e legittime scelte di politica emergenziale, e, come vedremo, del tutto conformi alla Costituzione e all'ordinamento giuridico italiano.**

1.1. Lo Stato di Emergenza fino al 31 luglio 2020

La Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha deliberato, ai sensi del Codice della Protezione Civile (Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018) lo stato di emergenza fino al 31 luglio 2020.

In particolare la delibera è stata emanata ai sensi dell'art. 24 di tale Codice:

"Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale

1. Al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, **il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri**, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, **delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile** di cui all'articolo 25".

Per quel che riguarda invece le **ordinanze del Ministero della salute**, esse hanno un sicuro fondamento giuridico nell'art. 32 della legge n. 833/1978 (Riforma sanitaria), che conferisce al Ministro della sanità il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica.

Con la citata delibera del Consiglio dei ministri, veniva dichiarato lo stato di emergenza nazionale per una durata di 6 mesi, ossia fino al 31 luglio 2020. Come riferito, la dichiarazione è stata deliberata ai sensi del Codice della Protezione Civile (art. 24 D.Lgs 1/2018), e non prevede alcuna forma di convalida parlamentare.

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0327] ?#>

L'effetto principale della Delibera è l'attribuzione al capo della Protezione Civile di poteri straordinari per la gestione delle crisi, da esercitarsi per mezzo di ordinanze. Va precisato che questa dichiarazione non rappresenta la base legale dei DPCM successivamente adottati.

La **base legale** è invece contenuta nel primo **Decreto Legge n. 6 del 23 febbraio 2020**, emanato dal Governo. Dalla lettura combinata degli articoli 1 e 3 del DL n. 6/2020 emerge che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, può disporre misure tutta una serie di misure restrittive di spostamenti individuali e attività produttive finalizzate a prevenire il contagio. Il DL n. 6/2020 non ha disposto direttamente misure restrittive, ma piuttosto **ha conferito formale autorizzazione, tramite un DL che è un atto avente forza di Legge, al Governo, nella persona del Presidente del Consiglio, ad adottare tutte le necessarie misure restrittive per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Coronavirus a mezzo di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM).**

In altre parole, il DL rappresenta la base legale e legislativa di tutti i successivi DPCM emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questi sono gli articoli del [DL n. 6/2020](#) che giustificano dal punto di vista legale e costituzionale tutti i DPCM successivamente emanati:

"art. 1 - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19

1. Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

art. 3 - Attuazione delle misure di contenimento

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

4. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è 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.

Da notare che l'articolo 3 del DL n. 6/2020 richiama anche un **potere di ordinanza delle Regioni che è stato esercitato in modo alterno, e non da tutte le Regioni in modo tempestivo.**

Dall'articolo 3 di detto Decreto Legge risulta con chiarezza che l'inosservanza delle misure previste dai vari Decreti Legge e DPCM (Decreti Presidente del Consiglio dei Ministri), può costituire violazione dell'articolo 650 del Codice Penale.

Per l'effetto tutti gli "obblighi" contenuti nel provvedimento risultavano sanzionati col reato contravvenzionale ex **art. 650 c.p.** "Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità", mentre per le numerose "raccomandazioni" ivi contemplate, non erano previste conseguenze.

Successivamente il Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19 all'art. 4 ha in parte depenalizzato le citate violazioni riconducendole a violazioni amministrative, salvo che non costituiscano fatto più grave:

"art. 4 - Sanzioni e controlli - 1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo".

1.2. Possibili conseguenze penali dell'inosservanza delle misure restrittive anticontagio

Ricordiamo che l'art. 650 c.p., denominato "Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità" prevede che "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 206 euro".

Trattandosi di contravvenzione, in relazione, invece, all'elemento soggettivo, bisogna affermare che la condotta di cui all'art. 650 c.p., viene punita, in egual modo, sia a titolo di colpa che a titolo di dolo.

È opportuno concentrarsi su quali condotte siano effettivamente vietate, nella gran parte dei casi riconducibili a violazioni amministrative di cui all'art. 4 del DL 19/2020.

I decreti legge e i DPCM, ma anche le ordinanze restrittive adottate con decreto dalle regioni, prevedono delle misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale (o eventualmente regionale), ossia, nel concreto, delle **limitazioni** della circolazione di persone, che di fatto sono sottoposti a quarantena, ai quali però è concessa deroga esclusivamente per ragioni ben definite e circoscritte.

Segnatamente è possibile uscire di casa per: comprovate esigenze lavorative, ragioni di salute e situazioni di necessità, e quant'altro. Da attestare con apposita autocertificazione predisposta dal Ministero dell'Interno.

Nelle situazioni di necessità viene ricompresa la possibilità di ovviare alla quarantena per poter acquistare qualsivoglia bene di prima necessità, o comunque beni legati ad esigenze primarie non rimandabili, ma tale facoltà è riconosciuta ad un solo membro della famiglia per volta. Ma anche la possibilità di recarsi dai parenti anziani, non autosufficienti, per le adeguate cure. Nonché, la possibilità di assecondare i bisogni, sia fisiologici che patologici, dei propri animali domestici. Il tutto dovendo comunque osservare gli adeguati atteggiamenti prescritti dai Decreti nazionali e dalle più restrittive ordinanze regionali.

È poi concessa la **possibilità di spostamento** per comprovate necessità lavorative, correlate allo svolgimento di attività lavorative connesse ad imprese il cui esercizio è consentito per il possesso di codici ATECO autorizzati con Decreto.

Per cui, chiunque esca dal luogo di quarantena per ragioni diverse da quelle previste dai decreti, in particolare di quello vigente al momento del fatto, incorre nella sanzione amministrativa sopra descritta; ovviamente quei soggetti sottoposti alla misura della quarantena obbligatoria, perché considerati portatori o probabili portatori del virus, non possono derogare alla misura neppure per le ragioni sopra esposte, e nel loro caso può ritenersi l'applicazione dell'art. 650 c.p. o più grave reato.

Ma quali sono i **più gravi reati applicabili**?

Ad esempio:

- resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), per chi, nel fuggire dalle zone "arginate" dalle forze dell'ordine, resista alle stesse;
- delitti colposi contro la salute pubblica (452 c.p.), che va a punire chiunque commette, per colpa, alcuno dei fatti preveduti dagli articoli 438 e 439, attraverso la pena della reclusione, graduata secondo le tre distinte ipotesi ivi contemplate;
- nel caso di autocertificazione mendace ipotesi di dichiarazioni mendaci a pubblico ufficiale:
- art. 76 del DPR n. 445/2000, che richiama i reati di falso, anche commessi ai danni di pubblici ufficiali;
- art. 495 c.p. recante "Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri", prevedendo la pena della reclusione da uno a sei anni.

Dall'altro lato ancora, **fornire consapevolmente notizie non veritiere circa il proprio stato di salute può determinare l'insorgere di una pesante responsabilità penale dolosa, come lesioni personali dolose o peggio omicidio doloso.**

2. Piena costituzionalità delle ulteriori misure restrittive a mezzo dei DPCM

I nove *DPCM* adottati in forza della delega conferita dal summenzionato DL n. 19/2020 hanno progressivamente ampliato l'ambito di applicazione e la portata restrittiva delle misure di volta in volta previste.

Dunque particolare rilievo assume in tal senso il Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19 entrato in vigore il 26/03/2020.

L'art. 1 fissa come limite temporale all'esercizio dei poteri emergenziali governativi il **31 luglio 2020**, ossia la fine dello stato di emergenza nazionale dichiarato ai sensi del Codice della Protezione civile. L'articolo 1 del DL afferma anche che **le misure restrittive dovranno essere adottate avendo riguardo ai principi di adeguatezza e proporzionalità**.

Il particolare il DL indica i presupposti legali della decretazione d'urgenza e la costituzionalità delle conseguenti limitazioni dei diritti individuali necessaria per prevenire la diffusione del contagio:

"Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 16 della Costituzione, che consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie;

Tenuto conto che l'organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato la pandemia da COVID-19;

Preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi e dei decessi notificati all'Organizzazione mondiale della sanità;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare nuove disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, adottando adeguate e proporzionate misure di contrasto e contenimento

alla diffusione del predetto virus;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 24 marzo 2020;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'economia e delle finanze;

Emana il seguente decreto-legge:

art. 1 - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19

1. Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore

a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, **possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure: ...**".

Dunque il **Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19**, in combinato disposto col precedente DL n. 6/2020 un provvedimento avente forza di legge previsto dalla Costituzione, **attribuisce un potere pieno al Presidente del Consiglio dei Ministri, con DPCM, fino al 31 luglio 2020, di disporre misure limitative delle libertà personali finalizzate alla gestione della prevenzione de contagio virale in atto, mentre le relative sanzioni sono previste dal DL.**

3. DPCM e decretazione d'urgenza

Il D.P.C.M. è un provvedimento emanato, in forma di decreto, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e che, al pari di ogni decreto ministeriale, ha natura amministrativa.

In quanto atto amministrativo, *non ha forza di legge e ha carattere di fonte normativa secondaria*. **Viene utilizzato, di norma, per dare attuazione a disposizioni di legge, quali sono, come abbiamo visto, i citati Decreti Legge.**

A differenza del Decreto Legge non è soggetto ad alcuna conversione da parte del Parlamento, ed è sottratto, a seguito di eventuale sollevamento di questione di legittimità costituzionale, al vaglio della Consulta.

Correttamente il Governo è ricorso in prima battuta ad uno strumento diverso dal DPCM, ovvero a Decreto Legge n. 6/2020, convertito in legge dal Parlamento che lo ha votato e approvato.

Difatti, **in ragione della situazione di estrema gravità e urgenza legata al particolare contesto pandemico-emergenziale in corso, il primo strumento utilizzato è stato il decreto-legge, ovvero un provvedimento legislativo in senso pieno che il Governo può adottare in casi di necessità e urgenza, senza delega del Parlamento (come invece avviene nel caso del Decreto Legislativo) e ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione e sotto la sua responsabilità: deliberato dal Consiglio dei Ministri e emanato con decreto del Presidente della Repubblica, che lo controfirma, entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, che avviene immediatamente dopo la sua emanazione.**

Il decreto-legge ha un carattere di provvisorietà, poiché entro 60 giorni, deve essere convertito in legge da parte delle Camere. A differenza del D.P.C.M., il decreto-legge non sfugge, quindi, al vaglio del Parlamento e neppure all'eventuale successivo sindacato di legittimità da parte della Corte costituzionale. Oltre che al vaglio preventivo del Presidente della Repubblica, che appone ad esso la sua firma.

I due Decreti Legge n. 6 e n. 19 del 2020 sono entrambi stati regolarmente approvati e convertiti in Legge dal Parlamento, con un voto a netta maggioranza.

Nella fase sanitario-emergenziale in essere, il Governo (*rectius*: il Presidente del Consiglio) si è correttamente avvalso della possibilità offerta dai due Decreti Legge sopra menzionati, e ha proseguito l'azione anticontagio facendo in seguito ripetutamente ricorso (in modo del tutto legale e costituzionale), in base ai due decreti legge, ai propri DPCM, per garantire l'applicazione tempestiva di misure urgenti e concrete (e di volta in volta mutevoli in base all'andamento epidemiologico) volte al contenimento della diffusione del virus Covid-19.

La scelta operata dal Governo, nonostante le obiezioni mascherate da argomenti giuridicamente infondati e in realtà spesso dettate da preoccupazioni estranee ad una obiettiva valutazione giuridica, è, **sotto il profilo giuridico-formale, immune da qualunque critica.**

4. Tutela costituzionale delle libertà fondamentali e riserva di legge

I DD.P.C.M. emanati nell'attuale contesto emergenziale hanno indubbiamente imposto significative limitazioni a certe libertà fondamentali e diritti inviolabili previsti e tutelati dalla *Costituzione*:

- *articolo 13, la libertà personale;*
- *articolo 16, la libertà di circolazione;*
- *la libertà di riunione (art. 17), di associazione (art. 18), di culto (art. 19).*

La Costituzione peraltro ammette restrizioni della libertà personale «*nei soli casi e modi previsti dalla legge*» (art. 13), oltre a tutte le limitazioni alla libertà di circolazione necessarie «*per motivi di sanità o di sicurezza*» (art. 16); e difatti tutte le misure definite dai D.P.C.M. sono state emanate in attuazione dei Decreti Legge di cui all'articolo 77 della Costituzione, e dunque con pieno rispetto della «riserva di legge».

Le trasgressioni ai divieti comportano l'applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie, decise con Decreto legge, come sopra indicato, e non con DPCM.

Difatti il Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020, se da una parte ha inasprito le sanzioni amministrative, dall'altra ha eliminato le sanzioni penali di cui all'art. 650 del Codice Penale per la gran parte delle violazioni previste dal precedente DL.

Rolando Dubini, avvocato in Milano, cassazionista

Scarica la normativa di riferimento:

[DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.](#)

[DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 22 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.](#)

[Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. \(GU Serie Generale n.45 del 23-02-2020\)](#)

[Leggi gli altri articoli di PuntoSicuro sul nuovo coronavirus Sars-CoV-2](#)



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

www.puntosicuro.it