

Una ordinanza regionale covid 19 come atto di iniziativa (proposta regionale) di DPCM

di

Giuseppe Di Genio*

La recente ordinanza regionale n. 30 del 9 aprile 2020 del Presidente della Regione Campania sulla chiusura degli esercizi commerciali sul territorio regionale campano anche (e soprattutto) nei giorni di Pasqua e Pasquetta impone una serie di riflessioni ulteriori sul piano del sistema delle fonti del diritto, rispetto all'ulteriore DPCM del 10 aprile 2020 (seguito ora dall'ultimo DPCM del 26 aprile 2020).

Date e tempistiche dei provvedimenti non sono assolutamente indifferenti se si guarda ad alcuni peculiari aspetti di queste due forme di intervento normativo di urgenza che vanno al di là di problematiche impellenti di messa a sistema del nostro quadro delle fonti del diritto,¹ ampiamente commentate on line, in questo periodo di emergenza sanitaria da coronavirus, dalla dottrina costituzionalistica.²

L'ordinanza regionale n. 30 del 9 aprile 2020 della Regione Campania risponde ad una emergenza nell'emergenza, ovvero a prevenire e ad evitare, ulteriormente, la diffusione del coronavirus nel periodo delle festività pasquali, corrispondente al previsto "picco" della pandemia nel sud Italia, soprattutto in relazione ad alcuni comportamenti (religiosi e laici) nelle festività che avrebbero potuto, con

* Professore associato di diritto pubblico comparato – Università di Salerno.

¹ F. POLITI, *Le fonti del diritto nell'ordinamento italiano*, Torino, 2020, passim.

² Sul punto, tra i numerosi contributi on line, V. BALDINI, *Prendere sul serio il Diritto Costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, Editoriale del 15 aprile 2020; L. A. MAZZAROLLI, *Riserva di legge e principio di legalità in tempo di emergenza nazionale*, in *federalismi.it*, 23 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020.

assembramenti e spostamenti vari, rendere vani gli interventi di contenimento anche drastici, già adottati in sede regionale e di una certa efficacia fino ad oggi.

L'ordinanza regionale campana affermava che nei giorni 12 e 13 aprile 2020 (Pasqua e Lunedì in Albis) era fatto obbligo di osservanza della chiusura festiva di tutte le attività commerciali di cui all'allegato 1 del DPCM 11 marzo 2020, ivi incluse le rivendite di generi alimentari, sia nell'ambito degli esercizi commerciali di vicinato, sia nell'ambito della media e grande distribuzione, anche ricompresi nei centri commerciali, fatta eccezione per le farmacie e parafarmacie e per i distributori di carburante.

Tra l'altro, di rimando, il mancato rispetto delle ulteriori misure di contenimento e prevenzione del rischio di contagio di cui al presente provvedimento, ora in commento, era sanzionato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4 del decreto legge 25 marzo 2020 n. 19 "al quale integralmente si rinvia".

Il dato interessante dell'ordinanza regionale n. 30 del 9 aprile 2020, al di là del classico richiamo al quadro costituzionale (art. 32 Cost.) e normativo nazionale (art. 32, comma 3, legge n. 833 del 1978), è rinvenibile propriamente nel terzo comma, laddove afferma perentoriamente, come elemento di forte novità, che "la presente ordinanza è comunicata, quale proposta di adozione di apposito DPCM ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 1 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Salute, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Difesa, al Ministro dell'Economia e delle Finanze".

Come è noto, l'art. 2, comma 1 del decreto legge 25 marzo 2020 n. 19, prevede che, in sede di attuazione delle misure di contenimento, le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonchè, appunto, i Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere, altresì, adottati su proposta dei presidenti delle regioni

interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

Sembra così nascere, nella fattispecie campana (similmente solo la Regione Basilicata), un nuovo meccanismo propositivo e ricorrente di un atto singolare del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel senso che, quantomeno nell'epoca dell'emergenza sanitaria del Covid 19 (che è, tuttavia, complessiva, perché anche emergenza economica), un'ordinanza regionale viene ad assumere la veste di atto di proposta (c.d. ordinanza-proposta) di un atto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si tratta, quindi, di una novità interessante sul piano delle fonti del diritto, anche perché il nostro sistema delle fonti del diritto, oramai policentrico, in realtà, per Costituzione,³ conosce ed applica forme di iniziativa legislativa proveniente da organi diversi, come nel caso dell'art. 71 Cost., dell'iniziativa legislativa regionale ex art. 121 Cost. nonché di quella comunale ex art. 133 Cost. (et altre).

Valga, poi, sottolineare, pro futuro, che lo statuto della Regione Campania, pur citato nell'ordinanza, risulta evanescente (e rende, forse, l'ordinanza regionale effervescente), perché non prevede alcuna disposizione normativa formale sull'emergenza, particolarmente importante de iure condendo.

Qualche perplessità, tuttavia, suscita la dicotomia in relazione al termine, non meglio specificato nel decreto legge n. 19 del 2020, "proposta" (semplice, formale o informale, con delibera di giunta o altri strumenti propositivi, etc.) e "l'ordinanza-proposta" come formulata, nel caso di specie, con il comma 3 dell'ordinanza regionale, che non sembra essere propriamente una proposta ma un atto che si

³ Sulla catena normativa riconducibile sempre alla Costituzione v. M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, 2/2020.

rende vincolante in ambito regionale e che pretende di auto-applicarsi e anticipare un successivo urgente intervento del potere esecutivo (con DPCM, quasi “copia incolla”) di più ampio respiro e portata nazionale, sempre nel periodo pasquale, per stringere la cinghia del contenimento.

D'altronde, come dato positivo, è emerso, senza dubbio, che alcune ordinanze regionali, anche campane, hanno assunto un ruolo anticipatorio, quasi a scansione suppletiva, dei successivi provvedimenti nazionali e si sono distinte per la realizzazione nel dettaglio di misure particolarmente drastiche sul piano del contenimento, creando, così, un meccanismo, innanzitutto di dialogo istituzionale (e/o leale collaborazione) nell'emergenza, ovvero di concorrenza, competenza e separazione-preferenza, caso per caso, particolarmente significativo ed interessante nella dinamicità del sistema delle fonti del diritto e nei rapporti, ora complessi, tra Stato ed enti territoriali.

Di contro, in questa via crucis normativa, le molteplici ordinanze comunali nei territori di riferimento non hanno assunto, tranne casi molto limitati, dove il contagio era forte, un ruolo concorrenziale e anticipatorio più restrittivo rispetto alle stesse molteplici ordinanze regionali, men che meno rispetto a quelle statali.

Ad oggi, tuttavia, vista anche la ristrettezza dei tempi pasquali, storicamente ben contingentati, l'esito dell'ordinanza proposta è stato meramente formale, di fatto e di diritto, negativo, perché nulla di concreto sul punto è emerso nel DPCM del 10 aprile 2020, probabilmente quello che, nell'immediatezza logica e temporale della Pasqua e della Pasquetta, avrebbe dovuto dare una risposta veloce alla proposta del terzo comma dell'ordinanza regionale campana n. 30 del 9 aprile 2020 ed estendere oltre il dato regionale di riferimento, eventualmente, la fattispecie anche all'intero territorio nazionale.

Il DPCM del 10 aprile 2020, in particolare, nella sua generalità di portata singolare, produce, infatti, i suoi effetti dal 14 aprile 2020 (Pasqua e Pasquetta cadevano il 12 e 13 aprile 2020) fino al nuovo termine del 3 maggio 2020 e si lega ora all'ultimo DPCM del 26 aprile 2020 sulla c.d. fase 2 dell'emergenza sanitaria.

Il terzo comma dell'art. 8 (disposizioni finali) del DPCM del 10 aprile 2020, tuttavia, riconosce l'importanza del ruolo regionale-territoriale, costituzionalmente

garantito, laddove afferma che si continuano ad applicare le misura di contenimento più restrittive adottate dalle Regioni, anche d'intesa con il Ministro della Salute, relativamente a specifiche aree del territorio regionale. Tale assunto è ribadito nell'art. 10, secondo comma, dell'ultimo DPCM del 26 aprile 2020.

Rimbomba, pertanto, la splendida formulazione dell'art. 5 Cost., a volte sottovalutato, secondo cui la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.⁴

⁴ Su emergenza e regionalismo v. M. COSULICH, Lo Stato regionale alla prova dell'emergenza virale, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2.4.2020.