

LA DECRETAZIONE D'URGENZA

di Lucia Rossi

1. Il DL e il DPCM: quali differenze?

Nel nostro ordinamento la funzione legislativa è affidata in via prioritaria al Parlamento, ma in determinate situazioni è previsto l'intervento del Governo, sia con **decreti legge**, fonti primarie, in quanto **atti normativi aventi forza di legge**, sia con **Decreti del Presidente del consiglio dei ministri (DPCM)**, fonti secondarie, in quanto **atti amministrativi**.

Il decreto legge e il DPCM sono utilizzati dal Governo per intervenire prontamente in situazioni di emergenza per le quali sono necessarie misure urgenti.

Infatti, per far fronte all'epidemia da Coronavirus che, a partire dalla primavera del 2020, ha interessato il nostro Paese, il Governo si è avvalso di decreti legge e DPCM.

Questi due strumenti sono accomunati soltanto dal carattere della "celerità" di intervento, perché per il resto il decreto legge è una fonte normativa avente forza di legge, mentre il DPCM è un atto amministrativo destinato ad attuare norme o introdurre i regolamenti necessari per l'attuazione di norme primarie.



Infatti, mediante decreti legge e DPCM il Governo ha fronteggiato prontamente e sta tuttora affrontando tutti gli aspetti (sanitario, economico, sociale) dell'emergenza lasciando al Parlamento la legittimazione successiva della decretazione d'urgenza.

Durante la fase più acuta (DL n. 6/2020, DL n. 18/2020, DL n. 19/2020) i decreti legge e i DPCM si sono succeduti con estrema frequenza e sono stati tanto numerosi che gli stessi DPCM, fonti in precedenza poco conosciute, sono diventati familiari anche ai non addetti ai lavori.

Con il decreto legge n. 6/2020 sono state introdotte "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19", mentre il decreto legge n. 18/2020 ha riguardato le "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" e il decreto legge n. 19/2020 conteneva "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19".

2. Il decreto legge

Il **decreto legge** è un **provvedimento provvisorio avente forza di legge** previsto dall'art. 77 della Costituzione: "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 pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti".

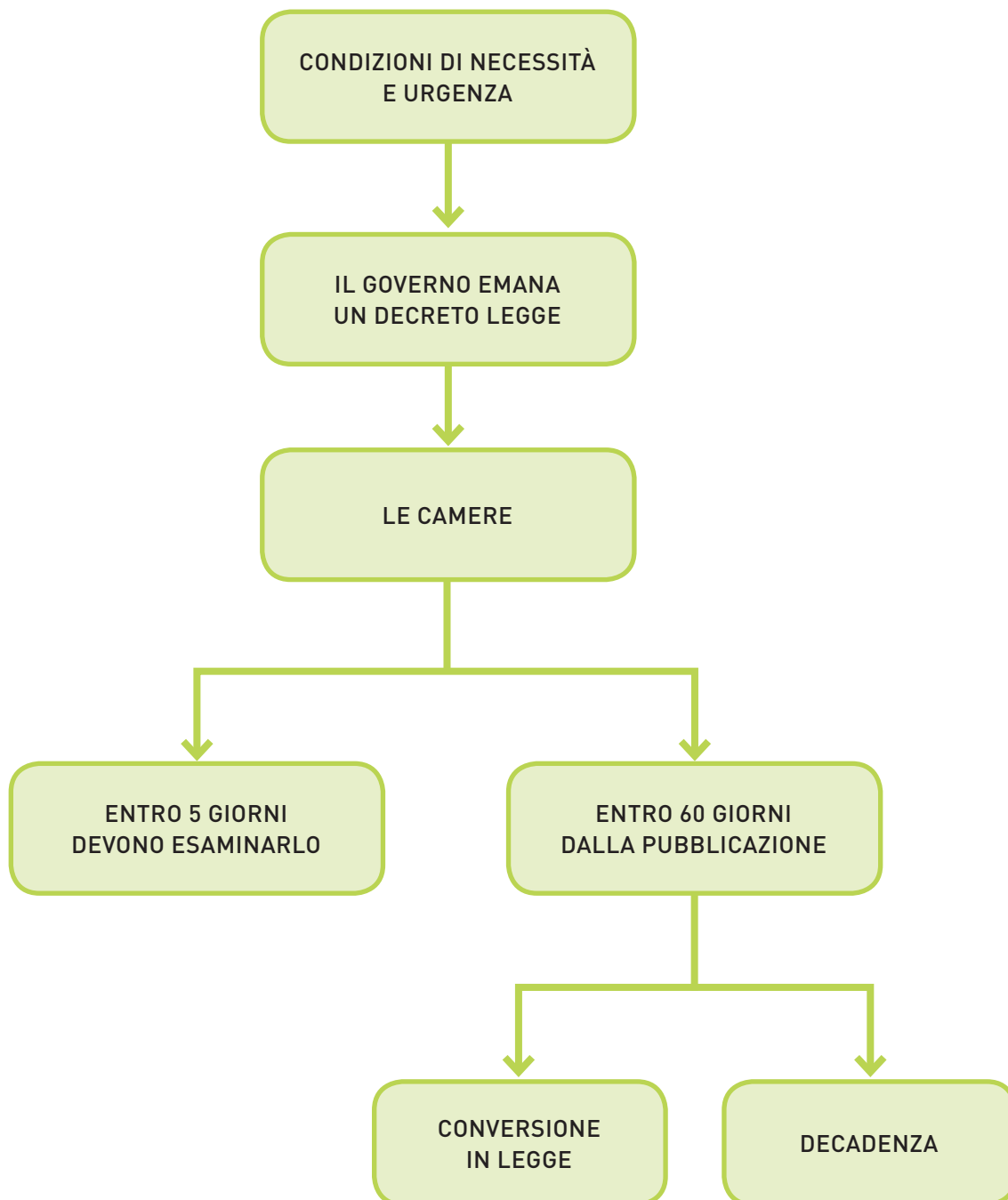
Il provvedimento, infatti, una volta che viene deliberato dal Consiglio dei ministri, viene emanato dal Presidente della Repubblica e lo stesso giorno viene pubblicato sulla Gazzetta

Ufficiale, presentato al Parlamento ed entra immediatamente in vigore (non è prevista la *vacatio legis*).

Il decreto deve essere esaminato entro cinque giorni dalle Camere e deve essere convertito in legge formale entro sessanta giorni dalla pubblicazione, altrimenti decade.

Durante il periodo in cui è in vigore il decreto deve essere applicato e produce tutti gli effetti, ma se non avviene la conversione in legge perde di efficacia fin dall'inizio. Le Camere, tuttavia, possono regolare mediante una legge i rapporti giuridici prodotti.

La situazione di straordinarietà e di urgenza non consente di seguire l'iter legislativo previsto per la formazione di una legge formale da parte del Parlamento (artt. 70-74 Cost.).



3. I DPCM

I Decreti del Presidente del consiglio dei ministri (**DPCM**) sono stati, insieme ai decreti legge, gli strumenti normativi adottati dal Governo per intervenire prontamente al fine di contenere la diffusione del contagio da Coronavirus.

Il DPCM è un **provvedimento giuridico di natura amministrativa** assimilabile ai decreti ministeriali e, in quanto tale, subordinato agli atti di forza superiore (leggi e regolamenti con decreto del Presidente della Repubblica).

I DPCM non possono promuovere norme di legge, ma possono derivare dalle stesse.

Ad esempio, proprio per combattere tempestivamente la pandemia, al primo decreto legge del 23 febbraio (DL n. 6/2020) che ha introdotto “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da covid-19”, ha fatto seguito il DPCM 23 febbraio 2020 di attuazione delle disposizioni del DL n. 6/2020 per i Comuni delle Regioni di Lombardia e Veneto interessati dalle misure di contenimento del contagio.

E così è avvenuto in seguito alla emanazione dei decreti legge successivi.

Tra i DPCM che sono stati emanati, alcuni hanno assunto un rilievo particolare:

- il DPCM 9 marzo 2020 con il quale sono state introdotte “nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del Covid-19 sull’intero territorio nazionale ed è stata vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico [...]”;
- il DPCM 22 marzo 2020 che ha introdotto “nuove disposizioni per il contenimento del contagio su tutto il territorio nazionale. È stata prevista la chiusura di attività produttive non essenziali o strategiche. Sono rimasti aperti alimentari, farmacie, negozi di prima necessità e servizi essenziali. [...]”;
- il Dpcm 7 agosto 2020 ha prorogato fino al 7 settembre 2020 le misure precauzionali minime per contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19.

Per i DPCM, a differenza dei decreti legge che devono essere presentati immediatamente in Parlamento per essere convertiti in legge, è prevista soltanto la **comunicazione alle Camere**. E questo, perché si tratta di strumenti normativi di natura amministrativa che trovano legittimazione nel corrispondente decreto legge (norme equiparate alla legge).

In particolare, i DPCM emanati durante l’emergenza hanno trovato legittimazione nel DL n. 6/2020 e nel DL n. 19/2020.



Il DL n. 6/2020 ha previsto che il Presidente del Consiglio, su iniziativa del Ministro della salute “potesse adottare, mediante un proprio decreto, ogni misura di contenimento e di gestione adeguata e proporzionata all’evolversi della situazione epidemiologica”; di conseguenza, mediante i DPCM è stato possibile limitare anche determinate libertà garantite espressamente dalla Costituzione (libertà di circolazione, di riunione, religiosa ecc.).

4. Esempi di derivazione dei DPCM dai DL, con stralci dei primi documenti prodotti per contrastare la pandemia di Covid-19

DL n. 6/2020	DPCM 23 febbraio 2020
<p>Art. 3 Attuazione delle misure di contenimento</p> <p>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.</p>	<p>Art. 1 Misure urgenti di contenimento del contagio nei comuni delle Regioni Lombardia e Veneto</p> <p>1. In attuazione dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19, nei comuni indicati nell'allegato 1 al presente decreto, ad integrazione di quanto già disposto nelle ordinanze 21 febbraio 2020 e 22 febbraio 2020, sono adottate le seguenti misure di contenimento:</p> <p>[...]</p> <p>a) divieto di allontanamento dai Comuni di cui all'allegato 1, da parte di tutti gli individui comunque presenti negli stessi;</p> <p>b) divieto di accesso nei Comuni di cui all'allegato 1;</p> <p>c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;</p>
<p>Art. 1 Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</p> <p>2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti:</p> <p>a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;</p> <p>b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;</p> <p>c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;</p>	
DL n. 6/2020	DPCM 8 marzo 2020
<p>Art. 1 Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</p> <p>2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti:</p> <p>a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;</p> <p>b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;</p>	<p>Art. 1 Misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.</p> <p>1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure:</p> <p>a) evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori [...]</p>

DL n. 6/2020	DPCM 9 marzo 2020
<p>Art. 1 Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</p> <p>2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti:</p> <p>a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;</p> <p>b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;</p>	<p>Art. 1 Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale</p> <p>1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero territorio nazionale.</p>

DL n. 19/2020	DPCM 3 novembre 2020
<p>Art. 1 Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</p> <p>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 [...]</p> <p>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:</p> <p>a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;</p> <p>b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;</p> <p>c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;</p>	<p>Art. 1 Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio Nazionale</p> <p>3. Dalle ore 22.00 alle ore 5.00 del giorno successivo sono consentiti esclusivamente gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. È in ogni caso fortemente raccomandato, per la restante parte della giornata, di non spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, salvo che per esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi.</p> <p>4. Delle strade o piazze nei centri urbani, dove si possono creare situazioni di assembramento, può essere disposta per tutta la giornata o in determinate fasce orarie la chiusura al pubblico, fatta salva la possibilità di accesso e deflusso, agli esercizi commerciali legittimamente aperti e alle abitazioni private.</p>

5. ATTIVITÀ OPERATIVA PER LA CLASSE

1. Completa la tabella di comparazione tra DL e DPCM

	DL	DPCM
Chi lo emana?		
Che tipo di fonte è?		
Che tipo di provvedimento è?		
Quando entra in vigore?		
Per quanto durano i suoi effetti?		

2. Dibattito

DIRITTO ALLA LIBERTÀ - DIRITTO ALLA SALUTE

Perché l'Italia ha meno casi di coronavirus del Regno Unito nonostante entrambi i Paesi siano stati colpiti dalla prima ondata in modo simile? Perché i britannici sono "freedom-loving", ossia amano la libertà (evidentemente più della sicurezza sanitaria). Parola del leader del governo di Londra, Boris Johnson.

Durante un question time a Westminster, rispondendo a una contestazione del deputato laburista Ben Bradshaw sul "come mai Germania o Italia" registrino al momento meno contagi ufficiali dell'Isola senza aver adottato nuove misure restrittive, Johnson ha replicato argomentando che la resistenza di una parte dei britannici ad accettare restrizioni e obblighi nella lotta al coronavirus - dai contatti sociali all'uso della mascherina - è anche frutto della mentalità liberale, o libertaria, più diffusa nel Regno rispetto "a molti altri Paesi".

Fonte: europa.today.it/attualità, con adattamenti

"Anche noi italiani amiamo la libertà ma abbiamo a cuore anche la serietà". Lo ha detto il presidente Sergio Mattarella a Sassari, a margine della cerimonia in ricordo di Cossiga, conversando con alcuni partecipanti alle celebrazioni, in risposta a chi gli chiedeva cosa pensasse di quanto dichiarato dal premier britannico Boris Johnson sugli inglesi che, a differenza di italiani e tedeschi, amano la libertà.

[...]

A fine luglio, durante la cerimonia del Ventaglio, il presidente aveva espresso il concetto che la libertà non è il diritto di far ammalare gli altri.

Fonte: repubblica.it/politica/2020, con adattamenti

Parole chiave per il dibattito

Diritto alla salute:

art. 32 Cost. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Diritto di libertà:

art. 13 Cost. La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

Lockdown:

chiusura della società per un determinato periodo, con limitazione delle relazioni sociali, imposizione di comportamenti prudenziali e interruzione di gran parte delle attività economiche.

Libertà di circolazione:

diritto per il quale ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale.

TESI e ANTITESI

Ci dobbiamo chiedere se tutti i sacrifici dei diritti fondamentali che ci sono stati richiesti possono considerarsi giustificati da una necessità del genere, se il pericolo esistente non è altrimenti evitabile e se i sacrifici che ci sono richiesti sono proporzionati al pericolo.

Fonte: giustiziainsieme.it

In questi giorni convulsi e di emergenza sanitaria, dovuta alla pandemia da Covid-19, sono molte le domande che si accavallano e alcune riguardano questioni di diritto. Dai diritti del malato agli obblighi delle strutture sanitarie, dall'interesse collettivo alle libertà personali. [...] Si parla di possibile inasprimento verso chi viola la quarantena o ha comportamenti comunque socialmente pericolosi. Quello che legittima l'adozione delle misure governative non è il diritto alla salute del singolo, ma la tutela della salute come interesse collettivo e il dovere di solidarietà che incombe su tutti quanti ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione. Sono totalmente libero di farmi del male ma non di arrecare danni agli altri. Si va verso sanzioni in qualche misura limitative della libertà personale. La tutela della salute viene, appunto, intesa come interesse della collettività.

Fonte: unitonews.it

VIA AL DIBATTITO

Imparare a dibattere ti permette di sostenere una tesi davanti a un pubblico, esprimendoti in modo chiaro e convincente, facendo leva su argomentazioni razionali e con un buon controllo sulle emozioni. È un'attitudine che richiede pratica, ma che torna molto utile sul lavoro e nella vita quotidiana.

Da qualche tempo il dibattito è diventato oggetto di una competizione a squadre: il sistema che proponiamo è basato sul modello del *World schools debating championship*, adottato anche in Italia alle Olimpiadi nazionali di *debate*.

1. Formate due squadre, composte da tre oratori e due ricercatori. Ogni squadra elegge un capitano. La squadra A argomenterà a favore di una tesi e la squadra B argomenterà a favore dell'altra.
2. Nominate una giuria di tre studenti che non fanno parte di alcuna squadra.
3. Nominate un moderatore (in genere il docente), con il compito di mantenere l'ordine e cronometrare gli interventi.

Svolgimento del dibattito

I ricercatori di ciascuna squadra svolgono il lavoro preliminare, facendo ricerche in Internet e raccogliendo materiale utile per gli oratori della loro squadra (informazioni, articoli, statistiche ecc.). Gli oratori studiano il materiale raccolto e organizzano al meglio gli argomenti a favore della propria tesi e quelli contro la tesi opposta.

Il giorno del dibattito, gli oratori delle due squadre si alternano alla parola, a cominciare dalla squadra A. Gli oratori presentano gli argomenti a favore della propria tesi e confutano gli argomenti della squadra avversaria, improvvisando via via nuove argomentazioni.

Gli interventi devono durare fra i tre e i sei minuti (decidete in anticipo la durata). Solo il moderatore può interrompere il discorso dell'oratore di turno e solo in caso di scorrettezze.

Quando tutti gli oratori di ciascuna squadra hanno parlato, la parola passa alla giuria, che si ritira per decidere chi ha argomentato meglio (attenzione: non quale tesi sia la più giusta!). Infine i tre giudici votano, determinando quale squadra vince. Il moderatore si assicura del corretto svolgimento della votazione.

Dibattito sui social. Potete avviare il dibattito anche attraverso la creazione di una pagina Facebook della classe amministrata da due studenti, uno per ciascun gruppo contrapposto. L'insegnante si occuperà di creare il post di partenza che contiene il soggetto del dibattito, a seguire i rappresentanti dei due gruppi posteranno le argomentazioni a favore della propria tesi, che potranno essere sostenuti o meno dalle persone appartenenti alla pagina.

La stessa pagina può essere usate per avviare diversi debate nel corso dell'anno.