

Less regulation for better regulation: ipertrofia normativa e pressappochismo linguistico ai tempi della pandemia da Covid-19

ANDREA CHIAPPETTA *

Data della pubblicazione sul sito: 15 giugno 2020

Suggerimento di citazione

A. CHIAPPETTA, *Less regulation for better regulation: ipertrofia normativa e pressappochismo linguistico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottorando di Ricerca in “Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema” nell’Università degli Studi di Teramo e Avvocato del Foro di Cosenza. Indirizzo mail: andrea.chiappetta.1992@gmail.com.

“Sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e si considerano necessari gli spostamenti per incontrare congiunti purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie”.

È la formula contenuta nel dpcm del 26 aprile 2020¹ che, utilizzando il termine “congiunti” per definire l'ambito delle frequentazioni autorizzate al tempo della pandemia da Covid-19, ha catalizzato l'attenzione di giuristi, giornalisti, politici e, soprattutto, cittadini sin dalla conferenza stampa² con cui il Premier ha annunciato le modalità d'avvio della c.d. fase due (post-isolamento).

Come i mezzi di informazione hanno già avuto modo di rilevare dando voce ad autorevoli accademici³, il Codice civile non offre una definizione specifica di congiunti⁴.

Un qualche supporto interpretativo proviene dal Codice penale, che all'art. 307⁵ - a dire il vero “*ai soli fini della legge penale*” – qualifica come “prossimi congiunti” “*gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti*”.

¹ Nello specifico nell'art.1, co.1, lett. a).

² Conferenza stampa rinvenibile sul sito istituzionale del Governo al link <http://www.governo.it/node/14519>.

³ Oltre ai molteplici interventi di accademici nei diversi talk show televisivi, si vogliono richiamare le considerazioni di A. CELOTTO, *Chi sono i nostri congiunti?*, in *formiche.net*, 27 aprile 2020 (disponibili online: <https://formiche.net/2020/04/fas-2-congiunti-diritto/>).

⁴ Il codice civile contiene il riferimento alla nozione di “congiunti” nell'art. 10 in tema di abuso di immagine (“*Qualora l'immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l'esposizione o la pubblicazione è dalla legge consentita, ovvero con pregiudizio al decoro o alla reputazione della persona stessa o dei detti congiunti, l'autorità giudiziaria, su richiesta dell'interessato, può disporre che cessi l'abuso, salvo il risarcimento dei danni*”) e nell'art. 342-ter, co.1 in materia di ordini di protezione (“*con il decreto di cui all'articolo 342-bis il giudice ordina al coniuge o convivente, che ha tenuto la condotta pregiudizievole, la cessazione della stessa condotta e dispone l'allontanamento dalla casa familiare del coniuge o del convivente che ha tenuto la condotta pregiudizievole prescrivendogli altresì, ove occorra, di non avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dall'istante, ed in particolare al luogo di lavoro, al domicilio della famiglia d'origine, ovvero al domicilio di altri prossimi congiunti o di altre persone ed in prossimità dei luoghi di istruzione dei figli della coppia, salvo che questi non debba frequentare i medesimi luoghi per esigenze di lavoro*”).

⁵ Il quale, rubricato “Assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata”, dedica il quarto comma proprio alla definizione di “prossimi congiunti”.

Nello stesso senso, sempre la legislazione penale – da ultimo con il d.lgs. n. 123 del 2018⁶ – ha continuato nell’uso della medesima espressione là dove ha previsto che le misure alternative a quelle dettate in tema di spese di giustizia⁷ possono essere richieste “*dal condannato, dall'internato, dai loro prossimi congiunti, dal difensore, ovvero proposte dal gruppo di osservazione e trattamento*”⁸.

Deve annotarsi, invero, che il termine – sprovvisto dell’attributo “prossimi” – era già comparso nella decretazione d’urgenza del Governo in carica, proprio tra i primi interventi con cui si è provato a fronteggiare l’emergenza sanitaria in atto. Si fa riferimento, in particolare, al d.l. n. 9 del 2020⁹ e al d.l. n. 18 del 2020¹⁰ di contenuto analogo che all’art. 83, co.16 così recita: “*negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni [...] i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati sono svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l’amministrazione penitenziaria*”¹¹.

E già questi provvedimenti, meramente riproduttivi della legge sull’ordinamento penitenziario con riguardo all’individuazione dei soggetti abilitati a interloquire con il detenuto (l’art. 18 della l. n. 354 del 1975¹²), avrebbero

⁶ Con il quale è stato riformato l’ordinamento penitenziario.

⁷ Si tratta delle misure previste dagli artt. 30, 30-ter, 52, 53 e 54, nonché dall’articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

⁸ Così recita l’art. 7 del d.lgs. n. 123 del 2018.

⁹ È il decreto-legge rubricato “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” che nel suo art. 10, co.14 presenta un contenuto analogo al richiamato art. 83, co.16 del successivo d.l. n.18 del 2020, statuendo che “*negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni ubicati nelle regioni in cui si trovano i comuni di cui all’allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020, a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sino alla data del 31 marzo 2020 i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, sono svolti a distanza [...]*”.

¹⁰ Il decreto-legge, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19, è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 27 del 24 aprile 2020.

¹¹ Per un’analisi approfondita dei primi provvedimenti adottati durante l’emergenza in ambito penale si rimanda a F. LAZZERI, *Emergenza “coronavirus”: le disposizioni del decreto-legge del 2 marzo su processo penale e colloqui in carcere*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2020.

¹² Il cui primo comma prevede che “*I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone anche al fine di compiere atti giuridici*”. Per un ampio esame dell’istituto dei colloqui si rinvia, tra gli altri, a E. BERTOLOTTI, *Commento all’art. 18*, in V. GREVI, G. GIOSTRA, G. DELLA

potuto offrire l'occasione per tornare a riflettere sulla scelta di un termine (congiunti) che in materia, da tempo, affanna dottrina ed operatori del settore¹³.

La necessità di meglio circoscrivere la portata dei contatti sociali di quanti si trovano in carcere aveva, infatti, indotto l'amministrazione competente ad intervenire, con l'ormai datata circolare n. 3478 del 1998¹⁴, proprio sul tema oggetto dell'odierna disputa, provando a rinsaldare la "*completa equivalenza dei termini congiunti e familiari, utilizzati indifferentemente, nell'ordinamento penitenziario, per indicare l'esistenza di un rapporto di parentela*" da intendersi in "*senso lato*", ivi comprendendovi, sia pure con delle attenuazioni¹⁵, "*i soggetti legati da un affectio familiare equiparabile alle categorie civilistiche dei parenti e degli affini*".

Il più recente D.P.R. n. 230 del 2000¹⁶, poi, con l'intento di non esaurire entro il perimetro dei legami familiari i rapporti del detenuto con l'esterno, ha specificato all'art.37 i presupposti degli ulteriori momenti di interazione, chiarendo che "*i colloqui con persone diverse dai congiunti e dai conviventi sono autorizzati quando ricorrono ragionevoli motivi*".

Si è così delineato un quadro che – almeno astrattamente¹⁷ – pone il recluso nelle condizioni di interagire con congiunti/familiari e terze persone: con i primi intendendosi il coniuge, il convivente indipendentemente dal sesso, i parenti e gli affini entro il quarto grado; con le seconde i soggetti che, a vario titolo, abbiano una diretta connessione con il detenuto, idonea a sostenere la ragionevolezza dei motivi del colloquio.

Al tempo della pandemia, se il riferimento a "*congiunti e altre persone*" è stato utilizzato nella fase più critica del contagio per regolare i colloqui carcerari,

CASA, *L'ordinamento penitenziario: commento articolo per articolo*, CEDAM, Padova, 2000, p. 167.

¹³ La richiamata disciplina del 1975 ha, infatti, stimolato il dibattito in ordine all'uso dei termini "congiunti" e "familiari", finché la dottrina prevalente non ha rilevato che la legge, ai fini della regolamentazione dei colloqui, ha utilizzato promiscuamente le due espressioni con accezioni sostanzialmente equivalenti.

¹⁴ La Circolare D.A.P. 3478/5928 dell'8 luglio 1998.

¹⁵ La stessa circolare ha ritenuto opportuno limitare le conseguenze di tale equiparazione, restringendo il novero dei soggetti immediatamente legittimati al colloquio ai parenti e gli affini entro il quarto grado, ponendo quelli di quinto e sesto grado alla stregua delle *altre persone* estranee al nucleo familiare.

¹⁶ Si tratta del Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

¹⁷ I termini ipotetici trovano giustificazione nelle perduranti difficoltà per i detenuti di ottenere dai rispettivi istituti penitenziari l'autorizzazione al colloquio con soggetti estranei al nucleo familiare. Sul *favor familiae* che anima la disciplina si rimanda ad A. SALVATI, *Le relazioni familiari dei detenuti*, in *Amministrazione in cammino*, 2 maggio 2011.

incomprensibilmente poi per gli *allentamenti* dell'isolamento sociale successivamente disposti si è scelta una strada (uso del solo termine "congiunti") più confusa e restrittiva.

Tanto per dire che forse si sarebbe potuto – od anche dovuto – uniformare, dal punto di vista linguistico, l'intera disciplina dell'emergenza a quella vigente in ambito penitenziario, piuttosto che introdurre una formulazione equivoca che ha necessitato di interventi chiarificatori a più riprese.

Anziché, dunque, insistere in un'unica espressione che non pochi problemi aveva già generato, la convulsa normazione emergenziale avrebbe potuto recepire in ogni ambito l'approdo da ultimo conseguito nella ricordata materia penalistica, aprendo la frequentazione a quanti possano vantare "*ragionevoli motivi*" di incontro.

Sicché, pur senza voler instaurare un paragone che sarebbe del tutto improprio – sebbene le misure di *lockdown* abbiano fatto evocare la condizione della detenzione a causa della *sospensione* di una pluralità di libertà – il riferimento anche alle terze persone così come individuate dal citato D.P.R. n. 230 del 2000 avrebbe, da un lato, offerto un grado di puntualità certamente più idoneo e, dall'altro, demandato al criterio di ragionevolezza, stella polare in qualsiasi situazione che richieda un equo bilanciamento dei diritti¹⁸ e, dunque, anche nell'emergenza in cui possono improvvisamente rendersi inadeguati (o persino difettare) altri canoni.

Ed invece, incentrando l'attenzione sull'ultimo dei provvedimenti adottati, l'accento critico è stato dai più posto in relazione alla sentenza della Corte di Cassazione, sez. IV, n. 46351 del 2014, in virtù della quale una ragazza si è vista riconoscere la pretesa risarcitoria conseguente alla morte del fidanzato, rimasto vittima in un sinistro stradale.

In quella sede, è stato affermato che "*il riferimento ai prossimi congiunti deve essere inteso in presenza di un saldo e duraturo legame affettivo a prescindere dall'esistenza di rapporti di parentela o affinità*" e che lo stabile legame tra due persone, per esser riconosciuto come tale, "*non deve necessariamente esser strutturato come un rapporto di coniugio*".

¹⁸ Sull'indefettibilità del canone della ragionevolezza pregnanti riflessioni si rinvengono in G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000 e ID., *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACECHI (A CURA DI), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, 186. Per l'A. "*il principio di ragionevolezza, nelle sue multiformi declinazioni, ha assunto una tale centralità nel fenomeno giuridico da apparire ogni giorno di più la vera e propria formula magica del diritto contemporaneo*".

Invero, nella giurisprudenza di legittimità sono state anche altre le occasioni nelle quali il concetto ha ricevuto precisazioni, con interventi¹⁹ atti soprattutto a conformarlo ai modelli familiari ed alla struttura sociale in continua evoluzione.

Orbene, la Presidenza del Consiglio dei ministri, raccogliendo gli spunti emersi dal dibattito e mutuando dall'indirizzo giurisprudenziale sulla legittimazione in tema di risarcimento del danno parentale, ha ritenuto opportuno affrettarsi²⁰ ad annoverare tra i congiunti anche quanti, pur privi di vincoli giuridicamente rilevanti, siano legati da un "*affetto stabile*", così estendendo la platea dei *socialmente privilegiati*, ma certo non sopendo – ed anzi rinfocolando – il dibattito interpretativo.

La partita si è, infatti, subito spostata su un altro piano: cosa si intende per stabili e duraturi affetti? quali sono gli indici valutativi della stabilità o della longevità di un affetto?

Tanto perché se in materia di danno la Suprema Corte ha opportunamente valorizzato (ma senza graduarli) elementi del rapporto affettivo idonei ad individuare nell'intensità del patimento la lesione risarcibile, le medesime categorie non pare possano soccorrere nella delimitazione delle frequentazioni da ripristinare dopo le misure imposte per attenuare il contagio.

Argomentando dai criteri selezionati dal dpcm ed ancor di più dalle successive note integrative, un anziano, vedovo e solo, senza più affetti stabili e/o longevi, dovrebbe considerarsi non legittimato ad incontri diversi dal compassionevole accudimento sanitario e, pertanto, privato della visita del vicino di casa con cui fino a febbraio trascorreva i pomeriggi a giocare a scacchi o della vecchia amica che gli leggeva i suoi autori preferiti.

Sarebbe come se il legislatore (o qui il Presidente del Consiglio) potesse avere la pretesa di imporre quali relazioni siano meritevoli di essere ripristinate o diano più conforto dopo il periodo di distacco sociale; come ritenere che l'evenienza di reincontrare un nipote interessato (e certamente congiunto), debba ritenersi meritevole di maggior tutela rispetto al desiderio di confrontarsi per qualche minuto con il proprio amico più fidato, con l'allievo più meritevole di incoraggiamento, con il collaboratore domestico che per vent'anni ha condiviso la stessa casa: questi ultimi tutti purtroppo non congiunti nell'accezione autorizzata nell'emergenza, ma probabilmente persone animate da ragionevoli motivi di incontro.

¹⁹ A titolo meramente esemplificativo e rimanendo nello stesso ambito di danno da perdita del rapporto parentale, può richiamarsi Cass., IV sez. pen., n. 14768 del 2016, in tema di famiglia di fatto.

²⁰ Si fa riferimento alla comunicazione del 27 aprile 2020 con cui l'agenzia ANSA, riportando fonti del governo, ha documentato che "*nel concetto di congiunti inserito nel dpcm rientrano anche i fidanzati e gli affetti stabili*".

La formula adoperata, per conseguenza, sembrerebbe assegnare un ruolo privilegiato alla sfera di alcuni sentimenti, senza tener conto delle altre esperienze emotive cui l'individuo potrebbe voler affidare un ruolo prioritario nella propria esistenza e nel proprio stile di vita.

Ed infatti, la locuzione congiunti, in contrasto con l'art.2 della *lex fundamentalis*, pare inadeguatamente circoscrivere l'affettività fino ad escludere da essa gli ambiti che – per scelta o non per scelta (in quest'ultimo caso l'età, la malattia, la condizione di chi vive in Italia da straniero) – potrebbero costituire l'unico tessuto relazionale di un individuo.

Per tornare all'iniziale parallelismo con la disciplina penitenziaria, il tema è stato già affrontato allorquando nei tavoli tematici degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale²¹ si è proposto di introdurre l'istituto giuridico della “*visita al detenuto*”²², da tenersi “*con tutte le persone che vengono autorizzate ad effettuare colloqui. In tal senso si è scelto di non fare distinzioni tra familiari, conviventi e le cc. dd. “terze persone”, poiché si tratta di garantire il diritto della persona detenuta alla cura dei rapporti affettivi, senza limitarli alla sfera familiare o coniugale*”²³.

Proprio di tali incongruenze si avvedeva in parte l'Esecutivo, tant'è che un ultimo tentativo di correggere il tiro si è registrato con la dichiarazione, a dire il vero a mezzo stampa e in quanto tale di certo sprovvista di valenza giuridica, del Viceministro della salute²⁴ per il quale, nella riponderata nozione posta al centro del dibattito -gli affetti stabili- rientrerebbero pure i rapporti amicali (poi però definitivamente ricacciati dal novero in sede di “chiarimento del chiarimento”²⁵!).

²¹ Nello specifico il Tavolo 6 – Mondo degli affetti e territorializzazione della pena ha formulato proposte emendative in materia di “Territorializzazione della pena”, “Permessi”, “Colloqui”, “Telefonate e corrispondenza”, “Diritti dei minori”, “Rapporti con gli enti locali, il mondo esterno ed il volontariato”.

²² È la proposta n. 4 elaborata dal Tavolo 6 disponibile online sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia e rinvenibile al link: https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo6_relazione.pdf.

²³ Così si legge nel paragrafo 4, lettera *b* della relazione di accompagnamento alle proposte elaborate dal sopra citato Tavolo.

²⁴ In occasione della trasmissione radiofonica “*Un giorno da Pecora*” andata in onda lo scorso 29 aprile su Radio Radio 1, il Viceministro della salute Sileri ha sostenuto che “*anche un'amicizia può essere un affetto stabile, come un fidanzato, se è considerata un'amicizia vera e non è una scusa*”.

²⁵ Si allude alla circolare interpretativa del 2 maggio 2020 che il Viminale ha inviato a ciascun Prefetto della Repubblica. Con tale intervento viene chiarito che “*il termine “congiunti” ricomprende i coniugi, i rapporti di parentela, affinità e di unione civile, nonché le relazioni connotate da duratura e significativa comunanza di vita e di affetti*”. L'ambito a cui si riferisce l'espressione congiunti, si aggiunge, può quindi “*ricavarsi in modo sistematico dal quadro normativo e giurisprudenziale*”.

L'ex Presidente della Consulta Baldassarre, tra i più critici verso il provvedimento, ha rintracciato nel termine “congiunti” riportato nel dpcm un'irragionevole discriminazione, un pregiudizio familistico che oltretutto confliggerebbe con il generale dovere di solidarietà che senz'altro alberga nella nostra Costituzione²⁶.

A dire il vero, a medesimi risultati discriminatori si sarebbe giunti se si fosse utilizzata un'espressione più “tecnica”: se si fosse quindi circoscritta la deroga alle visite a parenti o affini. Anzi, in quel caso, forse ancor più marcatamente, il pregiudizio familistico sarebbe risultato acuito e il dovere solidaristico oltre misura minato.

E allora forse il punto è un altro, ben più ampio – e, mi sia consentito, più interessante – delle scelte del singolo sintagma.

Può davvero un dpcm (l'ennesimo!²⁷) introdurre una deroga alla sospensione di diritti fondamentali che si basi sulla gerarchizzazione, sulla delimitazione – per giunta qualitativa (destinatario visita) e non quantitativa (numero visite diurne) – delle relazioni abilitanti l'esercizio della libertà di movimento?

Sotto questa chiave si può forse provare a interpretare – senza pretese di assoluzione – la scelta di una locuzione (“congiunti”) astratta, generica, non ancorata a puntuali definizioni giuridiche, come del resto lo stesso Presidente del Consiglio ha avuto modo di rilevare²⁸.

In quest'ottica, allora, la certo non felice prescrizione andrebbe letta come una regola che semplicemente rimanda al buon senso, del destinatario (cittadino) e dell'autorità preposta al controllo.

Buon senso che d'altronde ha dovuto già ispirare molteplici azioni dei consociati, superando la vaghezza – cosciente o meno – di diverse disposizioni che hanno trovato residenza negli atti, perlopiù amministrativi, con cui si è fronteggiata la pandemia.

È il buon senso (non certo lo strumento di misurazione della distanza) che ha orientato ogni passo – entro od oltre le mura domestiche – nel rispetto delle distanze interpersonali; è il buon senso (non certo un previo ed accurato controllo) che ha guidato il soddisfacimento delle impellenze degli animali domestici; è il buon senso (e non certo la concreta verifica del bisogno alimentare) che ha determinato gli accessi ai supermercati.

²⁶ È il contenuto delle riflessioni che l'ex Presidente della Consulta Antonio Baldassarre ha affidato all'agenzia *Adkronos* il 27 aprile 2020.

²⁷ Dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono stati adottati, al 4 maggio 2020, undici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

²⁸ L'astrattezza della previsione è stata riconosciuta dallo stesso Presidente del Consiglio, il quale il 27 aprile 2020, a margine di un incontro istituzionale svoltosi a Milano, ha dichiarato che “*congiunti è una formula un po' [...] ampia, generica*”.

Parimenti solo il buon senso (e non certo il termometro della stabilità di un affetto) dovrebbe valere a limitare i frammenti di vita sociale.

E proprio in questo pare sostanziarsi la *ratio* sottesa all'intera gestione governativa dell'emergenza sanitaria: un perenne bilanciamento tra effetto psicologico deterrente e ragionevole assolvimento di tutte le esigenze della persona.

Diversamente opinando, l'oscurità e la vaghezza delle disposizioni non sarebbero sormontabili, e non solo per la parola congiunti!

Cosa si è inteso per "attività motorie in prossimità dell'abitazione"²⁹? Cosa si intende per "rientro presso l'abitazione"³⁰? Quand'è che un contatto sociale è "limitato al massimo"³¹? Quand'è che un'esigenza lavorativa può dirsi "comprovata"³²? Qual è, ad esempio, il presupposto che *giustifica* lo spostamento per usufruire dei servizi di asporto nelle attività di ristorazione, di nuovo ripristinati³³?

Sono solo alcuni dei quesiti indotti da generiche prescrizioni che hanno comunque fortemente impattato sull'esercizio di libertà costituzionalmente garantite.

²⁹ Si tratta dell'espressione contenuta nell'ordinanza del 20 marzo 2020 con cui il Ministro della Salute, all'art.1, co.1, lett. b), ha disposto che "*non è consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto; resta consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purché comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona*".

³⁰ L'ultimo dpcm del 26 aprile 2020 ha riproposto la formula già contenuta nel dpcm dell'8 marzo 2020 ed all'art.1, co.1, lett. a) precisa che "*è in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza*".

³¹ Il dpcm del 26 aprile 2020, nel regolamentare la condotta dei soggetti *potenzialmente contagiosi*, all'art.1, co.1, lett. b), statuisce che "*i soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre (maggiore di 37,5° C) devono rimanere presso il proprio domicilio e limitare al massimo i contatti sociali, contattando il proprio medico curante*".

³² La necessità di fondare la motivazione di uno spostamento, tra le altre ragioni, su "*comprovate esigenze lavorative*" ricorre in tutta la disciplina d'emergenza.

³³ L'art.1, co.1, lett. a) del dpcm del 26 aprile 2020 consente "*solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e si considerano necessari gli spostamenti per incontrare congiunti*", ma l'art.1, co.1, lett.aa) dello stesso dpcm prevede che "*resta consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché la ristorazione con asporto fermo restando l'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, il divieto di consumare i prodotti all'interno dei locali e il divieto di sostare nelle immediate vicinanze degli stessi*", sì generando una potenziale antinomia tra i rigidi presupposti che consentirebbero gli spostamenti e le attività effettivamente consentite.

E la risposta a simili quesiti non può allora esser demandata alle FAQ³⁴ – di certo estranee al sistema delle fonti del diritto – generate da un sito istituzionale. La classificazione e la funzione di ciascuna fonte trovano esauriente definizione nella Costituzione e “*anche nel tempo presente, ancora una volta è la Carta costituzionale così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dop-emergenza che ci attende*”³⁵.

L'imponente catena normativa messa in campo nell'emergenza³⁶ e il proliferare delle note interpretative che ne sono conseguite hanno enfatizzato, una volta di più, la criticità che da anni affligge l'ordinamento italiano: l'incondizionata ipertrofia normativa fondata, per giunta, sul pressappochismo linguistico.

La locuzione “congiunti” ne è solo uno, l'ultimo esempio. In ogni suo significato, infatti, essa appare diffusamente nella legislazione italiana³⁷ senza trovarvi esplicitazione univoca e, nell'accezione (di stretta relazione affettiva) utilizzata nella normazione emergenziale, non ha mai trovato definizione nel codice civile, vero strumento regolatore dei rapporti interpersonali.

Da tempo legittimamente invociamo una *better regulation for better results*³⁸, ma non sarà forse l'ora di *less regulation for better regulation*?

³⁴ Il 27 aprile 2020 lo stesso Presidente del Consiglio, intento a fornire alla stampa chiarimenti sull'interpretazione da dare alla locuzione “congiunti”, ha fatto cenno alla sezione FAQ (“*Lo preciseremo anche nelle FAQ*”) del sito istituzionale di Palazzo Chigi. Il 3 maggio 2020 la sezione è stata aggiornata e mira a fornire le risposte ai principali quesiti scaturiti dal dpcm del 26 aprile 2020.

³⁵ Sono le icastiche riflessioni contenute nella relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019 (p. 26 della Relazione integrale e p.18 del documento di Sintesi della Relazione integrale), con cui la Presidente della Consulta Marta Cartabia, senza in alcun modo voler ancorare il proprio ragionamento alla situazione politica attuale, ha affrontato il tema dello stato di emergenza nell'apposito paragrafo “*Oltre il 2019*”.

³⁶ La massiccia produzione normativa con cui si è tentato di far fronte all'emergenza sanitaria ha già interessato la più autorevole dottrina; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, fasc.2/2020, 112, efficacemente sottolinea una “*stratificazione normativa ormai alluvionale*”.

³⁷ Sino a superare le 550 volte.

³⁸ Sulla necessità di migliorare la qualità della legislazione, si rinvia al *dossier* L. TAFANI (a cura di), *Better regulation for better results*, Senato della Repubblica, giugno 2015.