volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

La Costituzione non può andare in quarantena

Autore: Marco Olivetti

In un momento di evidente emergenza, come quello causato dalla diffusione in Italia del nuovo coronavirus, interrogarsi sulla compatibilità con la Costituzione delle misure sinora adottate dal Governo potrebbe sembrare un lusso che non possiamo permetterci. Ma questo approccio al problema, che forse istintivamente è inevitabile, equivarrebbe a mettere la Costituzione in quarantena, muovendo dall'idea che essa vale per i tempi normali e non per quelli eccezionali. Un'idea, questa, assai risalente, che potrebbe trovare la propria radice ultima nella *dittatura* cui i romani facevano ricorso in situazioni di pericolo per la Repubblica, introducendo in quel caso una figura giuridica – il *dictator,* appunto – che per sei mesi sostituiva i consoli.

Le Costituzioni scritte, dalla fine del Settecento a oggi, hanno ripreso in vario modo questa idea, individuando organi e procedure per la gestione delle situazioni di macro e di micro-emergenza: stati di guerra, stati di assedio, stati di emergenza di vario tipo. In effetti, in tali fasi della vita civile, la forza della Costituzione si attenua, ma nei tempi più recenti si tende sempre più a sottolineare che essa non viene meno, e opera invece in modo diverso rispetto alle situazioni ordinarie. Le conseguenze principali sono due: una, che attiene alla *Costituzione dei diritti,* consente la compressione dei diritti fondamentali (ma non, di norma, la loro completa soppressione); l'altra, che concerne la *Costituzione dei poteri,* individua organi e procedure appositi, diversi da quelli ordinari, per far fronte all'emergenza.

Il Governo italiano ha sinora fatto ricorso a due strumenti. Da un lato ha inquadrato la situazione di emergenza generata dal nuovo coronavirus come un evento igienico-sanitario idoneo a far scattare l'apparato della Protezione civile e ha dichiarato a tal fine lo stato di emergenza sanitaria. D'altro lato, quando il virus ha investito direttamente e drammaticamente alcune parti del territorio italiano, ha adottato un decreto legge (il n. 6 del 2020), che ha individuato una serie di interventi limitativi delle libertà e di altri diritti fondamentali e ne ha rimesso l'attuazione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In questo quadro, tre DPCM (sigla che, appunto, indica i decreti del Presidente del Consiglio) si sono susseguiti in pochi giorni, per far fronte all'emergenza.

L'ultimo di essi, datato 9 marzo 2020, regola attualmente la materia richiamando ed estendendo all'intero territorio nazionale quanto stabilito il giorno precedente, 8 marzo, per la Lombardia e alcune province di Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Marche. Letti assieme al decreto legge 6 del 2020, questi decreti hanno messo in campo la più intensa limitazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione dal momento in cui questa è in vigore, cioè da 72 anni a questa parte: non è solo limitata la libertà di circolazione, ma anche quella di riunione, così come il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica, nonché, almeno in parte, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà religiosa e la stessa libertà personale, pur con una serie di meccanismi di

flessibilizzazione dei divieti e delle prescrizioni che in taluni casi li riducono a mere raccomandazioni.

Solo a bocce ferme, vale a dire a emergenza superata, sarà possibile una valutazione sulla adeguatezza e sulla coerenza di queste misure, considerate nel merito. Ed è bene dire fin d'ora che un'attenta verifica tecnica dovrà essere compiuta, auspicabilmente da parte di una Commissione tecnica, che sottoponga un rapporto al Parlamento e all'opinione pubblica. Nel frattempo, ci si può chiedere se le procedure che il Governo ha deciso di seguire siano costituzionalmente corrette. L'Italia, infatti, a differenza della Cina, che ha adottato misure ancor più drastiche nella provincia dell'Hubei, è uno Stato costituzionale di diritto e non un regime totalitario, e anche quanto sta accadendo in questi giorni non può sfuggire al limite costituzionale, anche se è inevitabile che ogni snodo del sistema costituzionale sia messo in tensione in circostanze come quelle attuali, come del resto accade per la vita dei cittadini.

Due osservazioni si impongono.

La prima è che le basi costituzionali del sistema di disciplina dell'emergenza regolato dalle norme sulla protezione civile sono fragili. Si tratta infatti di un sistema cresciuto gradualmente nella legislazione ordinaria e riordinato con una riforma dei primi giorni del 2018. Tale sistema, in particolare, è del tutto privo di una fase parlamentare nell'esame della dichiarazione dello stato di emergenza. Esso, inoltre, è stato applicato a un'emergenza sanitaria quantomeno stiracchiandone un po' la portata, dato che le sue norme sono concepite per emergenze di altro tipo (soprattutto calamità naturali). Esso, quindi, non individua i provvedimenti limitativi dei diritti fondamentali e anche per questo il Governo è intervenuto con il decreto legge n. 6 del 2020.

Quanto a tale decreto legge, esso autorizza limitazioni assai invasive ai diritti fondamentali, ma lo fa in maniera generica, sicché tutte le regole sono delegificate, in quanto il loro contenuto è rimesso a decreti del Presidente del Consiglio. Questi ultimi sono sottratti a qualsiasi controllo preventivo, dato che non sono emanati dal Presidente della Repubblica (come decreti legge e regolamenti) e non sono sottoposti a conversione in legge come i decreti legge e quindi non sono soggetti a esame parlamentare.

Il Presidente del Consiglio diventa quindi una specie di *dictator,* abilitato a stabilire effettivamente quali limitazioni dei diritti fondamentali possono essere adottate. Questo schema appare costituzionalmente problematico e ci si può chiedere se le esigenze di efficacia che hanno spinto a disegnarlo non possano essere soddisfatte con soluzioni procedurali più compatibili con la struttura costituzionale italiana.

L'articolo è tratto da "Avvenire" dell'11 marzo 2020