

# CORONAVIRUS

redazione@lacittaquotidiano.it  
www.quotidianolacitta.it

SPECIALE 5

## Stato di emergenza e fonti legislative

### Di Guardo: «Pur non trovando ancoraggio esplicito nella Costituzione lo stesso ha una copertura costituzionale»



Foto d'archivio

In questo momento storico, pre-gno di inattesi cambiamenti incidenti sullo stile di vita di ciascun individuo, molteplici appaiono le voci altisonanti che si susseguono, giorno per giorno, impresse sulle varie pagine dei quotidiani, in televisione, in radio e presso i tanto blasonati quanto criticati social media. Voci forti, chiare che si chiedono quale sia la copertura costituzionale di una così chiara dicotomia tra ciò che eravamo abituati a percepire quale "diritto" e quello che, ad oggi, in una situazione di emergenza, chiamiamo con lo stesso nome. Ebbene sì, in una situazione paradossale come quella attuale, il diritto muta volto, e ci si chiede se tutto ciò sia legittimo o se sia frutto di uno "strapotere" lasciato nelle mani di un singolo individuo, rendendo, non sulla carta, ma nei fatti, la nostra organizzazione statale assimilabile ad un regime assolutista.

Risulta opportuno, allora, fare chiarezza, o - prendendo in prestito la filosofia di Shopenhauer - dissipare quel velo di Maya che ci rende "ciechi" di fronte all'evidenza della situazione emergenziale che ci troviamo ad affrontare.

In data 30 gennaio 2020 l'O.M.S. ha dichiarato l'emergenza sanitaria globale in relazione al Covid-19. Il giorno successivo il Presidente del Consiglio ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale. Vediamo, nello specifico, di cosa si tratta e quali siano i limiti operativi dello stesso.

Lo stato di emergenza non ha una copertura costituzionale diretta, non esiste - difatti - nella nostra Costituzione una norma che lo preveda espressamente. Ciò, tuttavia, non deve trarre in inganno conducendo alla erronea conclusione che lo stesso non sia stato dichiarato legittimamente e ciò verrà chiarito subito appresso. La mancata previsione dello stato di emergenza, in una norma dedicata, all'interno del corpo della Costituzione Italiana non è classificabile come una "svista" intervenuta ad opera dei Padri Costituenti, bensì può definirsi in termini di "scelta" operata dagli

stessi. In sede di redazione del testo costituzionale, difatti, la questione fu parecchio dibattuta, sino a giungere alla conclusione favorevole all'esclusione della previsione, inserendo tuttavia quella relativa allo stato di emergenza da dichiarare in caso di guerra (art. 78 Cost. It.). Tale scelta sembra trovare le proprie radici nella considerazione che la sospensione dei diritti propri di una democrazia, in caso di emergenza, si sarebbe inevitabilmente posta in contrasto con l'idea stessa di democrazia. A ben guardare, inoltre, il termine "emergenza", per l'accezione attribuitagli dal comune sentimento, porta con sé un senso di incertezza che, difficilmente, avrebbe potuto trovare spazio in un testo fondamentale come la Costituzione; in altri termini, una previsione in tal senso inserita nel corpo della Carta Costituzionale, avrebbe potuto condurre a risultati non auspicabili: difatti, data l'impossibilità di prevedere tutti gli eventi astrattamente riconducibili all'interno dell'alveo di significato dell'"emergenza", la norma avrebbe avuto un carattere eccessivamente vago e, per-

tanto, avrebbe potuto condurre ad una conseguente interpretazione o eccessivamente ampia della norma, la quale avrebbe limitato in maniera sovrabbondante i diritti degli individui, o, al contrario, eccessivamente stringente, conducendo alla mancata possibilità di dichiarare lo stato di emergenza in situazioni "non chiare" che, tuttavia, lo avrebbero richiesto.

La previsione dello stato di emergenza è stata, pertanto, inserita nel nostro ordinamento attraverso una legge ordinaria, la Legge n. 225 del 24 febbraio 1992, relativa all'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile. L'art. 5 di tale legge disciplina lo stato di emergenza e prevede che: "Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri [...] delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di or-

dinanza". Lo stesso articolo, al comma 1-bis, prevede che: "La durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per i limiti relativi alla dichiarazione dello stato di emergenza, per fattuale e temporale; in primis la dichiarazione dello stato emergenziale, con tutto ciò che ne consegue, deve risultare dallo stato dei fatti e non deve essere frutto di una valutazione politica non ancorata alla realtà; in seconda lo stesso non può avere una durata illimitata nel tempo, ma la stessa deve essere circoscritta secondo quanto stabilito dalla legge.

Tuttavia, i limiti imposti dall'ordinamento alla dichiarazione dello stato di emergenza, passiamo al quesito che maggiormente coinvolge il dibattito, ossia quello relativo alla copertura costituzionale dello stesso. Come anticipato, lo stato di emergenza non trova ancoraggio diretto ed esplicito nella Carta Costituzionale, ciò - tuttavia - non deve condurre a ritenere che lo stesso non abbia in ogni caso una copertura costituzionale e ciò viene presto spiegato. In primo luogo ci si riferisce all'art. 77 della Costituzione Italiana, il quale prevede la possibilità per il Governo di emanare decreti aventi forza di legge, senza delegazione delle Camere, in casi di necessità ed urgenza. Ebbene, come riportato precedentemente, l'Assemblea Costituente non ha voluto inserire nel corpo della Costituzione una norma che prevedesse espressamente la dichiarazione dello stato di emergenza, tuttavia tale "carenza" è stata colmata dalla stessa con la previsione ex art. 77 Cost. It.. Gli intenti della Costituente appaiono, difatti, proprio quelli di garantire all'Esecutivo un ampio margine di manovra in casi straordinari, che si collochino, pertanto, in una dimensione di necessità ed urgenza (come nella situazione attuale). L'utilizzo incondizionato, da parte dell'Esecutivo, che - ad oggi - viene fatto di questo strumento po-

rebbe trarre in inganno, portando a ritenere che tale previsione, in realtà, non sia stata posta a tutela di tutte quelle situazioni emergenziali, tuttavia la risposta sembra essere differente e rintracciabile nei termini descritti sopra.

L'art. 77, peraltro, non è l'unica norma costituzionale idonea a determinare una compressione dei diritti costituzionalmente garantiti in caso di emergenza; effettuando un'attenta lettura delle norme formanti la Carta Costituzionale si possono scorgere numerose previsioni in tal senso, come evidenziato dal chiarissimo Prof. Azzariti: in primo luogo l'art. 16, relativo alla libertà di circolazione fa espressa menzione della possibilità di limitare il suddetto diritto per motivi di sanità o di sicurezza; in secondo luogo l'art. 17, disciplinante il diritto alla riunione, prevede che le autorità possano vietare la stessa per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica; in terzo luogo la stessa previsione relativa al diritto alla salute, contenuta ex art. 32 Cost. It. conduce alla considerazione, effettuando un'interpretazione a "maglie larghe", secondo la quale sia possibile limitare taluni diritti proprio al fine di garantire il diritto contenuto nella norma stessa.

Da ultimo risultano di fondamentale rilevanza anche le fonti internazionali, tra le quali, in relazione alla fattispecie, emergono l'art. 4 della "Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite" e l'art. 15, 2° comma, della CEDU, i quali prevedono espressamente la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza, prevedendo dei limiti alla compressione dei diritti umani. Restano assolutamente incompressibili il diritto alla vita e quello alla libertà religiosa e di pensiero. In conclusione, pertanto, lo stato di emergenza, seppur non previsto expressis verbis dalla Carta Costituzionale trova piena contemplazione all'interno della stessa, oltre che all'interno di fonti primarie interne ed internazionali.

Dott.ssa Cecilia Di Guardo

A DECISIONE SE IL 20 MAGGIO NON PAGHERÀ COME...