

I decreti Covid

LE LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ NEL SOLCO DELLA CARTA

Giuseppe Tesaurò

Nel periodo più acuto e doloroso della pandemia feci una rapidissima riflessione sul primato della tutela della salute e sulle critiche che si muovevano all'operato del Governo e di qualche Presidente di Regione per fronteggiare alla meno peggio, pur con qualche ritardo o improprietà di troppo, il virus che ci minaccia, anche sulla pretesa non conformità alla Costituzione, ai diritti fondamentali del cittadino et similia. Il dibattito in proposito è cresciuto progressivamente.

Continua a pag. 35

Segue dalla prima

LE LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ NEL SOLCO DELLA CARTA

Giuseppe Tesaurò

E ciò anche a fronte di una messe di atti di ogni genere (leggi, decreti legislativi, decreti-legge, DPCM, ordinanze), con il risultato di confondere le idee ad un lettore normale. Proverò a individuare almeno i punti principali.

Anzitutto chiariamoci sulle basi giuridiche possibili per iniziative in tema di pandemia, in primo luogo nella nostra Carta costituzionale, spartito attentamente pensato e ben scritto all'alba della Repubblica, soggetto ad interpretazione ma fino ad un certo punto, dovendosi conservare alle parole almeno un significato non troppo di fantasia. Cominciamo a leggere, all'art. 32, che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»: fondamentale, attributo del quale la Carta non è certo generosa. E se pure è un valore primario richiamato insieme ad altri, assume sicuramente nella sostanza una posizione, in quanto diritto alla vita, di diritto più eguale degli altri. La norma stabilisce che nessuno può essere obbligato ad un trattamento sanitario se non per legge, dunque una espressa

significativa riserva di legge. Lo stesso vale anche per la circolazione e il soggiorno nel territorio nazionale, che possono subire limitazioni con legge per motivi di sanità o di sicurezza (art. 16). Quanto al riparto di competenze con le Regioni, oltre a comprendere tra quelle esclusive dello Stato la «profilassi internazionale» (art. 117, lett. q), la Costituzione indica la tutela della salute tra le materie di competenza concorrente, con la precisazione, in primo luogo, che la determinazione dei principi fondamentali al riguardo è «riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117); in secondo luogo, che il governo può sostituirsi agli enti locali quando lo richiedono esigenze di unità e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali (art. 120). Questo è, in sintesi essenziale, il quadro costituzionale rilevante per gli atti normativi posti in essere in tempi di covid. Il principale atto, fondamentale ma da molti critici misteriosamente ignorato, varato in tempi non sospetti, è il Codice della Protezione Civile, come tale rubricato dal decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, quindi con la forza di legge ordinaria. Le sue norme sono espressamente qualificate come «principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini della potestà

legislativa concorrente», con chiaro riferimento all'art. 117 della Costituzione sopra ricordato. La protezione civile si occupa di molti eventi con implicazioni gravi per la popolazione: emergenze di rilievo nazionale connesse con calamità di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, che in ragione della loro intensità o estensione debbono essere fronteggiate con immediatezza e con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante predefiniti periodi di tempo. Il nostro Covid è certamente compreso in questa ipotesi.

Il Codice, poi, definisce il Presidente del Consiglio dei Ministri autorità nazionale e i Presidenti di Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano autorità territoriali di protezione civile, soggetti che, in base al principio di sussidiarietà, hanno la funzione di garantire «l'unitarietà dell'ordinamento». Il Presidente del Consiglio detiene il potere di ordinanza in materia di protezione civile a mezzo del Capo del Dipartimento della protezione civile e «determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti

pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale». Non solo, ma predispone gli indirizzi per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di protezione civile, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori. Significativo e suscettibile di alimentare qualche preoccupazione è l'art. 25 del Codice, laddove stabilisce che per il coordinamento degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Complessivamente non è affatto poco, ma questo ha voluto il Parlamento, già con la legge delega. Quanto allo strumento ordinanza, non nascondo qualche esitazione, ma mi permetto di superarla in questa occasione e pensare che si sia aggiunto un atto più flessibile per un evento che non si sa quanto dura, come si evolve e come rimediare, sì da richiedere strumenti agili, oltre che giuridicamente corretti (e salvo il saggio controllo della Corte costituzionale). Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate. La dichiarazione dello stato di emergenza nazionale spetta al Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente e richiesta dei Presidenti delle regioni e province interessate e deve prevederne la durata. Tale Dichiarazione è intervenuta il 31 gennaio 2020, l'indomani di analoga dichiarazione dell'Organizzazione

mondiale della Sanità, alla quale si potrebbe imputare una certa sottovalutazione iniziale del fenomeno. Tralascio i dettagli sulle competenze degli enti locali, che ovviamente devono comunque rispettare gli indirizzi nazionali. Fin qui, pertanto, risulta con tutta evidenza rispettato il quadro costituzionale e della normativa primaria del Codice di Protezione Civile, dovuta ad un passaggio preventivo del Parlamento con legge delega. Altro atto di rilievo è stato il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, che mi risulta firmato dal Presidente della Repubblica, convertito in legge il successivo 5 marzo, che stabiliva l'obbligo per le autorità competenti (Presidente del Consiglio) di adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata all'evolversi della situazione epidemiologica. Le misure consentite comprendevano, ad esempio, il noto divieto di accesso e di uscita dal comune o area interessata, sospensione dei servizi educativi per l'infanzia, sospensione dei servizi museali, dei viaggi d'istruzione scolastica, chiusura o limitazione di servizi pubblici, sospensione delle attività di imprese, tranne di quelle che erogano servizi essenziali. Del pari rilevante è il successivo decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, anche questo firmato dal Presidente della Repubblica, che segue il modello del precedente, ma riguarda, con specifiche cautele e precisazioni, la circolazione delle persone sul territorio nazionale, nonché l'obbligo di stare a casa salvo eccezioni motivate. In proposito, è bene distinguere, come in Costituzione, la libertà di circolazione (art. 16) dalla libertà personale (art. 13), in breve la detenzione, ipotesi che richiede il coinvolgimento immediato della magistratura, non coinvolta se non ex post in questa occasione. Tra gli atti subprimari, troviamo le ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile, previste dal Codice,

del Ministro della Sanità, previste dalla legge 833 del 1978 di riforma sanitaria, valide fino ad interventi maggiori, quindi le ordinanze dei Presidenti di Regione, anch'esse previste dalla legge n. 833/78 e soprattutto dal Codice della Protezione civile, ordinanze valide fino a successivi eventuali interventi dello Stato. È appena il caso di precisare che tali ordinanze non possono derogare ai limiti posti dalle norme primarie che riconoscono il potere di adottarle, comunque nel rispetto del dovere di leale cooperazione nonché dei principi generali dell'ordinamento e degli input dell'Unione Europea (che tuttavia, come dovrebbe essere noto, non ha una competenza normativa in materia). In definitiva, allo stato non risultano strappi (almeno vistosi) alla riserva di legge e alla Costituzione. Certo, le leggi non rivelano una prosa semplice e di facile e incontestabile lettura, ma questo vale anche per la maggior parte delle norme vigenti da tempo, frutto di una tradizione purtroppo consolidata già della nostra letteratura giuridica, di cui è singolare dolersi solo ora. Così come è singolare che ci si lamenti della eccessiva normazione con atti del governo, oggi che riguarda l'emergenza Covid e che ha avuto il regolare passaggio parlamentare almeno preventivo, mentre si lascia senza commenti un ricorrente abuso antico per ragioni meno nobili. Quanto a paventare nella messe di atti anti Covid un rischio di pieni poteri del Presidente del Consiglio, invocati per altri su qualche spiaggia di passaggio e non solo, lasciamo ad altri questo capitolo, così come la baruffa tra Regioni, preludio del progetto di regionalismo differenziato, quello sì non in odore di santità costituzionale per la completa emarginazione del Parlamento, progetto che vediamo oggi un po' sopito in attesa che passi la nottata, comunque dietro l'angolo. Importante è che usciamo da questa crisi, sforzandoci di dare al nostro Paese uno stimolo di solidarietà e di unitarietà, in definitiva di serietà, anche di esempio per altri Paesi, come in parte sta accadendo.

