

Democrazia e stato di emergenza*

di Gian Candido De Martin**

30 ottobre 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. Democrazia sospesa? – 3. Lo stato di emergenza non è stato di eccezione. – 4 Qualche battuta conclusiva.

1. Premessa

Il 31 gennaio scorso il Consiglio dei Ministri, vista la dichiarazione (purtroppo tardiva) di emergenza internazionale di salute pubblica dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per il Covid 19 e "la necessità di realizzare una compiuta azione di previsione e prevenzione", con iniziative straordinarie e urgenti per fronteggiare adeguatamente situazioni di pregiudizio per la collettività nazionale, ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale previsto dall'art.24 del Codice della protezione civile (n. 1/2018) per la durata di sei mesi. Di conseguenza ha stabilito che si provvedesse con ordinanze del Capo Dipartimento della protezione civile in deroga ad ogni disposizione vigente e con altre normative di urgenza. Di qui anche successivi decreti legge e vari DPCM (decreti del presidente del consiglio dei ministri), che hanno disposto a vario titolo misure volte ad evitare la diffusione della pandemia, dapprima in talune aree, poi sull'intero territorio nazionale, con un lockdown durato alcuni mesi con preclusione pure della libertà di circolazione. Di qui pure il rinvio del referendum costituzionale e delle elezioni regionali e locali previste in primavera per evitare assembramenti, nonostante una attenuazione delle misure di lockdown, cui ha fatto seguito la proroga dello stato di emergenza fino al 15 ottobre, disposto dopo le dichiarazioni del presidente Conte e il dibattito parlamentare del 29 luglio, con misure meno restrittive delle libertà personali, ma con la persistenza di interventi sanitari e di protezione civile, finalizzati tra l'altro alla messa in sicurezza delle scuole.

* Articolo pubblicato in "Dialoghi", n. 3/2020.

** Professore emerito di Diritto pubblico, LUISS Guido Carli.

2. Democrazia sospesa?

La grave pandemia da Covid 19 ha dunque determinato nel nostro paese l'adozione di una serie di misure emergenziali, sulla scia di quelle – ancor più rigorose – decise nel focolaio originario di Wuhan in Cina: misure che certamente hanno consentito di rallentare il contagio, pur con il sacrificio di tantissime vite umane, ivi compresi molti benemeriti medici ed operatori del SSN. Qui non si intende tuttavia soffermarsi né sulle verosimili responsabilità originarie dell'OMS nell'impedire la diffusione del contagio, né sulle vicende della crisi pandemica nel nostro paese, con la sostanziale tenuta del sistema sanitario pubblico, nonostante talune polemiche fuorvianti sull'entità del fenomeno, addirittura con alcuni negazionisti alla don Ferrante, oltre che con prese di posizione strumentali di alcuni politici. Neppure si vogliono qui considerare le implicazioni economiche, talora gravissime, derivate dal lockdown, così come i dibattiti sulle misure adottate dal governo per fronteggiare i bisogni emergenti.

Piuttosto ci si vuole chiedere se il complesso degli interventi conseguenti allo stato di emergenza abbia in qualche modo – e fino a che punto – determinato una sospensione dell'assetto dei poteri e delle dinamiche democratiche, così come delle garanzie fondamentali di libertà previste nel nostro ordinamento costituzionale. In tal senso va comunque subito precisato che la stessa Costituzione prefigura talune chiare limitazioni della libertà di circolazione e soggiorno per motivi di sanità e sicurezza (art. 16), così come sancisce la tutela della salute non solo come fondamentale diritto dell'individuo ma anche come interesse della collettività (art. 32), con la possibilità pure di trattamenti sanitari obbligatori per legge. Su queste basi si fonda anche per certi versi il sistema vigente di protezione civile, via via integrato da alcune leggi ed ora riassunto nel Codice approvato ad inizio 2018, sulle cui norme si è fondata la dichiarazione di gennaio dello stato di emergenza per la pandemia, con conseguente regime straordinario e una serie di deroghe anche in ordine agli strumenti normativi con cui decidere limitazioni alle libertà costituzionali.

Di qui, in sintesi, uno spostamento del baricentro decisionale sulle autorità di protezione civile e sui vertici del potere esecutivo, con un ridimensionamento del ruolo del Parlamento durante l'emergenza e la prevalenza di fonti normative di urgenza di matrice governativa, in grado di disporre anche in ordine alla compressione di diritti e libertà costituzionali. Di qui anche una sospensione delle dinamiche ordinarie del sistema democratico-rappresentativo, legate alle scadenze elettorali, col rinvio della tornata elettorale regionale/locale e dell'importante referendum costituzionale sulla riduzione dei componenti delle due Camere, i principali organi rappresentativi della sovranità popolare.

Certo, tutte misure straordinarie in grado di incidere sul funzionamento ordinario della democrazia e del sistema amministrativo, peraltro per un limitato periodo di tempo (che in astratto può arrivare a 12 mesi, prorogabili di altri 12). Va comunque

sottolineato che, oltre alla temporaneità delle misure, è restata operante una serie di contrappesi e di garanzie, per cui non si può certo parlare di assunzione di pieni poteri da parte dell'esecutivo (come quelli auspicati nell'estate 2019, oltretutto in un contesto non emergenziale, dal leader leghista). Basti pensare alla funzione di controllo del Parlamento, che in effetti – anche durante il lockdown – è riuscito ad esercitare un ruolo attivo di interlocuzione e sollecitazione del Governo in ordine alle misure sanitarie e alle emergenze socio-economiche. Basti pensare anche al ruolo permanente del potere giudiziario, che in realtà ha dimostrato una capacità significativa di decisione pure in ordine a questioni legate a provvedimenti adottati per fronteggiare la pandemia: al punto che il TAR, su istanza della Fondazione Einaudi, ha disposto la desecretazione dei verbali del Comitato tecnico scientifico su cui si erano fondati i DPCM di inizio marzo (con restrizioni anche alle libertà personali), in modo da “favorire forme di controllo pubblico sul perseguimento delle funzioni istituzionali e l'utilizzo delle risorse pubbliche”.

E si può aggiungere, su altro piano, che una limitazione al rischio di indebita concentrazione di potere nel vertice dell'esecutivo è stata assicurata anche dal ruolo esercitato durante la pandemia dalle Regioni, titolari di competenze assai consistenti specie in ordine all'organizzazione sanitaria. In effetti, le istituzioni regionali (e la Conferenza delle Regioni) hanno spesso costretto il Governo a tener conto di esigenze territoriali specifiche, sia pure con vari chiaroscuri e talora con tensioni nelle dinamiche procedurali e decisionali (e con qualche protagonismo di troppo da parte di qualche presidente regionale, autoqualificatosi governatore). D'altra parte, il pluralismo e le competenze non marginali delle autonomie territoriali regionali e locali sono parte assai rilevante del sistema costituzionale vigente, che va valorizzato riconoscendo un ruolo proprio anche alle democrazie infrastatali, in una prospettiva peraltro di leale collaborazione (da perfezionare anche in campo sanitario, una volta superata l'emergenza).

Tutte considerazioni che consentono di concludere che, più che di una sospensione della democrazia, si può parlare di una temporanea limitazione – talora magari assai consistente – di ordinari poteri legislativi o amministrativi spettanti ad organi statali o regionali, con una concentrazione di competenze straordinarie demandate ad organi previsti dalla legislazione sull'emergenza. Legislazione che – va sottolineato – è preordinata essenzialmente a poter fronteggiare, il più rapidamente e efficacemente possibile, eventi calamitosi pericolosi per la salute o la sicurezza pubblica, ma nella prospettiva di un celere ripristino della situazione di normalità e quindi del ritorno all'ordinario assetto delle competenze.

3. Lo stato di emergenza non è stato di eccezione

In sostanza, all'emergenza si ricorre per poter rientrare al più presto nella normalità, utilizzando per un certo tempo poteri straordinari di massima già previsti e regolati dall'ordinamento della protezione civile. L'emergenza non va quindi confusa con lo stato di eccezione, che è invece in qualche modo finalizzato ad infrangere una regola in vista di un nuovo ordine (a prescindere che sia bene o male). Come ha ben chiarito di recente Gustavo Zagrebelski, presidente emerito della Corte costituzionale, l'emergenza è conservativa e presuppone un sistema stabile, capace di difendersi e immunizzarsi da situazioni straordinarie di pericolo per poter tornare alla normalità, mentre l'eccezione è in definitiva volta a modificare, se non a travolgere, un sistema attraverso una serie di deroghe che finiscono per negare la regola con la giustificazione di fronteggiare una situazione straordinaria.

D'altra parte, va detto che le emergenze – pur prevedibili in astratto e quindi appunto per certi aspetti già disciplinate – non sono ovviamente prefigurabili quanto a durata, gravità e pericolosità, per cui la legge prevede poteri emergenziali “fino alla ripresa delle normali condizioni di vita” (col termine massimo di 12+12 mesi). Si tratta oltretutto di poteri più tecnico-amministrativi che politici, basati su evidenze e dati oggettivi, in cui assumono specifica rilevanza le interpretazioni della (pur non sempre univoca) comunità scientifica, data l'esigenza di sconfiggere la calamità con efficaci misure tecniche. Invece lo stato di eccezione mira sostanzialmente a sospendere diritti, concentrare poteri, sospendere controlli, per avere mano libera nel rovesciare un ordine, spesso con progressivi giri di vite che preludono ad una deriva autoritaria o a una dittatura. Quindi è l'eccezione, non l'emergenza, il vero pericolo per la democrazia, anche se talora il confine può essere labile e qualcuno potrebbe essere tentato di utilizzare un'infezione pandemica per avere pieni poteri e sovvertire l'ordine democratico.

Va detto comunque che l'esperienza emergenziale vissuta quest'anno nel nostro paese per la pandemia ha mostrato complessivamente la solidità del sistema democratico, in particolare nella fase in cui si è discusso della proroga dell'emergenza. In effetti, a fine luglio ha ripreso consistente vigore il ruolo del Parlamento, che ha sostanzialmente avuto l'ultima parola nella decisione di prolungarla a metà ottobre, contribuendo altresì in modo decisivo a orientare l'impostazione delle misure prioritarie di questa ulteriore fase, incentrate sulla riapertura delle scuole e sulla regolare effettuazione di referendum ed elezioni pendenti, con esclusione di ulteriori lockdown generalizzati. A maggior ragione un ruolo attivo delle rappresentanze politiche parlamentari è da prevedere se la pandemia dovesse richiedere ulteriori proroghe dell'emergenza, a conferma della necessità di taluni contrappesi democratici essenziali anche in tempo pandemico.

4. Qualche battuta conclusiva

A voler tirare le fila, va in primo luogo ribadito che il coronavirus può certamente mettere alla prova le democrazie, rischiando di dare anche spazio a concentrazioni di potere finalizzate, più che a sconfiggere il virus, ad utilizzarlo come alibi per derive pericolose. Ma ciò può avvenire solo se viene meno la capacità del sistema democratico di assicurare quella interlocuzione tra le forze politiche rappresentative e quelle garanzie di controllo e bilanciamento, che sono previste dall'ordinamento, a cominciare da quelle intestate al Capo dello Stato. E' quindi sicuramente opportuno vigilare per assicurare la tenuta democratica ed evitare che lo stato di emergenza si trasformi in uno scivolamento pericoloso verso lo stato di eccezione.

In tal senso appare prioritario salvaguardare e riconoscere l'importanza dei valori unitari, sanciti anzitutto in Costituzione, contrastando populismi e leaderismi che degradano il senso dei diritti e la ratio della articolazione dei poteri, sostenendo piuttosto un pluralismo autonomistico responsabile e un popolarismo in senso sturziano, in un quadro di leale collaborazione interistituzionale. Al tempo stesso va contrastato l'uso strumentale dei media pubblici, spesso al servizio più di una politica corsara preda dei sondaggi che funzionali alla ricerca e costruzione – pur faticosa – del bene comune possibile. Quanto ai meccanismi della rappresentanza e della partecipazione politica, oltre a non perdere di vista l'obiettivo (strategico) di rafforzare partiti e movimenti capaci di concorrere stabilmente all'elaborazione politica nazionale, attuando finalmente l'art. 49 della Costituzione, vanno garantite soluzioni che perseguano un effettivo rapporto tra elettori ed eletti e diano spazio adeguato ai cittadini attivi in ordine alle scelte fondamentali per la vita comune, non trascurando nel contempo anche l'introduzione di strumenti come l'e-voting, che oltretutto potrebbero assicurare la concreta possibilità di voto anche in tempo di emergenza.

Un investimento particolarmente robusto dovrebbe essere, altresì, dedicato alla ricostruzione sociale ed economica dopo la crisi pandemica, con iniziative e risorse straordinarie – non solo finanziarie – in grado di sostenere il tessuto produttivo e dei servizi sociali, laddove sono aumentate le diseguaglianze e si richiedono interventi non di meri sussidi. La ricostruzione dovrebbe dar vita ad un cantiere, frutto di scelte democratiche il più ampiamente condivise, in cui sia stimolato l'impegno fattivo di ciascuno, in una prospettiva di economia circolare e di attenzione a quella che la *Laudato si* ha chiamato ecologia integrale, in un orizzonte sempre più planetario, che la pandemia ha ancor più evidenziato, con la necessità di soluzioni che abbiano di mira anzitutto i diritti fondamentali di tutti gli abitanti del pianeta.

Perseguire queste prospettive, tanto più uscendo dall'emergenza, significa in definitiva investire sulla formazione di una classe dirigente e di una cultura in grado di diffondere garanzie e dinamiche democratiche sostanziali, per poter far fronte ai comuni problemi di salute e sicurezza, sia in tempi ordinari che straordinari. Di qui

l'importanza e l'occasione – per il nostro paese – di un effettivo investimento su “Cittadinanza e Costituzione”, l'insegnamento che diventa obbligatorio da questo autunno per tutti i livelli della formazione scolastica, al quale sarebbe auspicabile potesse saldarsi in un prossimo futuro anche un'esperienza di servizio civile. Un'occasione da non sprecare, nonostante la fase preparatoria sia stata condizionata dall'emergenza, per poter rinsaldare nei giovani il senso del dialogo e delle istituzioni democratiche e il valore essenziale della solidarietà indispensabile per la convivenza pacifica, evitando malintese libertà di mascherina e presunte dittature di politica sanitaria.