

di Luigi Serrapica

Le limitazioni decise dal Governo nel corso della “Emergenza Covid-19” sono ben note a tutti i cittadini che, volenti o nolenti, vi si sono sottoposti nel corso dei circa due mesi trascorsi dalla proclamazione del cosiddetto *lockdown* e ancora, mentre scriviamo, nella Fase 2. Polemiche, dubbi e anche molta ironia hanno accompagnato il percorso che ha introdotto, nel vocabolario comune, espressioni come “distanziamento sociale”. La politica nazionale sembra dividersi sulle modalità di tutela della salute pubblica e sullo slogan non si può “morire di coronavirus, ma nemmeno di fame”.

Sul piano dei diritti, molte sono state le discussioni circa la liceità di provvedimenti di chiusura e sulla loro “giusta” durata: in tanti si sono domandati la ragione per la quale anche una semplice passeggiata potesse diventare un reato. La neonata Fase 2 sembra promettere l’uscita, ancorché graduale, dalle limitazioni percepite ora come pesanti intromissioni nella libertà individuale, ora come necessario sacrificio da sopportare in nome della salute patria.

Abbiamo discusso di questo tema con il professor Tommaso Edoardo Frosini, ordinario di Diritto pubblico comparato dell’Università Suor Orsola Benincasa di Napoli nonché vicepresidente del Cnr, cercando di allargare lo sguardo all’Europa e ai provvedimenti presi da alcuni paesi come l’Ungheria, paese membro dell’Unione europea. Il professor Frosini è autore di numerosi volumi in materia di diritto costituzionale e di oltre 200 articoli, collabora con *Il Mattino* e *Il Sole 24Ore*.

- Lo stato di emergenza sanitaria è stata una delle risposte fornite dai Governi per contenere la diffusione del virus Covid-19. Ma, stanti le incertezze sulla capacità di sconfiggere la pandemia, quanto a lungo si può ragionevolmente prolungare tale stato normativo?

- Lo stato di emergenza, previsto e disciplinato da vari atti normativi del governo, ha un suo cronoprogramma: la data del 4 maggio per l’avvio della Fase 2 e quella del 31 luglio per la fine dell’emergenza per poi andare verso la ripresa completa, salvo il mantenimento delle precauzioni sanitarie, che sono il distanziamento sociale e l’uso delle mascherine protettive. Certo, vi è la possibilità, che nessuno auspica, di dovere proseguire con lo stato di emergenza, da disciplinare con atto normativo possibilmente avente valore di legge, qualora la commissione tecnico-scientifica, che ha il compito di monitorare l’andamento dei contagi, dovesse rilevare un aumento di alcuni parametri. A quel punto, il governo potrebbe assumere successivi provvedimenti in virtù dei quali disporre un’estensione temporale dell’emergenza. Voglio qui evidenziare che lo stato di emergenza è finalizzato a dare attuazione alla “tutela della salute quale diritto fondamentale e interesse della collettività”, come afferma l’articolo 32 della Costituzione. Infatti, solo al diritto alla salute la carta costituzionale attribuisce la qualifica di fondamentale, con forza superiore e prioritaria rispetto agli altri diritti. Detto questo, è chiaro che lo stato di emergenza comprime alcuni spazi di libertà e sospende alcuni diritti.

- Limitazioni e sospensioni che non tutti potrebbero accogliere positivamente.

- Infatti è bene non esagerare, altrimenti il rischio è quello di avere una reazione da parte dei cittadini esasperati e soffocati dagli impedimenti. Quindi, se proprio si fosse costretti a prolungare lo stato di emergenza, sarebbe opportuno adottare altre misure precauzionali, che non possono essere solo quelle di fare rimanere le persone chiuse in casa. La previsione di un’applicazione sullo *smartphone* che consente di tracciare, sia pure in forma anonima e volontaria, i contagiati, credo che potrebbe essere una soluzione. Che andrebbe, ovviamente, accompagnata dall’assunzione di altre provvedimenti quali l’analisi sierologica e altre iniziative in campo medico.

Chiusure forzate, limitazione agli spostamenti . Perché le paure di una deriva autoritaria in Italia sono infondate. Intervista a Tommaso Edoardo Frosini

- Il caso dell'Ungheria, in cui il Governo ha assunto pieni poteri senza vincolo temporale in relazione alla crisi sanitaria, cosa è successo e perché?

- La vicenda ungherese ha evocato una famosa formula di Carl Schmitt, il giurista consulente del governo nazista: «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione». Per Schmitt la base costituzionale era (anche) l'articolo 48 della costituzione di Weimar, che autorizzava il presidente del Reich a sospendere i diritti fondamentali. Per Orbán la base costituzionale è (anche) l'articolo 53 della costituzione ungherese del 2011, che recita: «Il Governo dichiara lo stato di pericolo estremo e adotta tutte le misure straordinarie definite da una legge cardinale nel caso di disastri naturali o di incidenti industriali che minacciano la vita e i beni delle persone». Anche se vi è un intero titolo della costituzione di Ungheria, dall'articolo 48 all'articolo 54, che disciplina "Gli stati giuridici speciali" e quindi varie tipologie di interventi costituzionali per fronteggiare le situazioni di crisi e di emergenza. Comunque, sono poteri che il governo riceve dal Parlamento, il quale deve votare la dichiarazione di qualsiasi stato di eccezione e svolgere altresì una verifica di legittimità sulla dichiarazione di emergenza (articolo 48). Pertanto, quando si dice che Orbán si è preso i pieni poteri dimentica di dire che li ha ottenuti attraverso un voto del Parlamento. Almeno formalmente.

- Cosa c'è dietro la mossa di Orbán?

- L'applicazione dell'articolo 53 della costituzione ungherese, sebbene dovuta alla necessità di combattere l'epidemia del coronavirus, consolida quella certa idea di stato, che Orbán ha fortemente teorizzato e poi praticato: la cosiddetta democrazia illiberale. Famoso è il discorso che tenne nel luglio 2014, dove affermava: «solo perché uno Stato non è liberale può ancora essere una democrazia [...] il nuovo Stato che costruiremo in Ungheria non sarà uno Stato liberale, sarà *uno Stato democratico non liberale*». È questo il punto della politica governativa di Orbán: volere teorizzare e praticare un ossimoro costituzionale. Una contraddizione della storia. Uno sparigliamento dello stato di diritto. È altresì un inganno concettuale associare la democrazia all'illiberalismo. Le catastrofi politiche del XX secolo, lo ricorda Hanna Arendt, hanno avuto inizio da eufemismi e da un uso impreciso del linguaggio.

- Un artificio verbale, insomma.

- Democrazia illiberale è un termine che non esiste nel vocabolario del costituzionalismo. L'unica democrazia effettiva è quella liberale, quale naturale evoluzione del costituzionalismo, così come si è configurato già negli Stati Uniti d'America nell'Ottocento e poi come si è sviluppato in Europa nella seconda metà del Novecento, e quindi principio di eguaglianza e diritti di libertà. Senza il costituzionalismo liberale, la democrazia non sarebbe semplicemente inadeguata, ma pericolosa, portando con sé, oltre all'erosione della libertà, l'abuso del potere, le divisioni etniche, il nazionalismo becero.

- Questa tracciata dall'Ungheria negli ultimi anni potrebbe essere una strada che altri Paesi potrebbero essere tentati di percorrere? Possiamo temere che l'Italia imbocchi quella via?

- Quello ungherese non è e non può essere un modello per altri paesi europei. Chi oggi azzarda una comparazione fra l'Italia dei decreti e l'Ungheria dei pieni poteri, ignora lo sfondo costituzionale, quella che i costituzionalisti chiamano la forma di stato dei due Paesi. Essa prescinde la fase emergenziale perché caratterizza in forma permanente due *Weltanschauung*, cioè due visioni del mondo opposte: democrazia liberale *versus* pseudo-democrazia illiberale. La storia ci ha insegnato da che parte stare. Certo, lo Stato di diritto nel tempo del coronavirus è messo a dura prova, ma è proprio in queste situazioni che si misura la sua forza. Mi sembra, almeno nel nostro caso, che questa si stia esercitando con fermezza e rigore, a tutela

Chiusure forzate, limitazione agli spostamenti . Perché le paure di una deriva autoritaria in Italia sono infondate. Intervista a Tommaso Edoardo Frosini

dell'individuo e nell'interesse della collettività.

- Allargando lo sguardo al resto d'Europa, cosa è lecito aspettarsi dall'Unione europea in relazione alla svolta "illiberale" ungherese?

- L'Europa si è già pronunciata a proposito del governo Orbán, prima ancora dei provvedimenti ungheresi che ho ricordato. C'è stata, infatti, una Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018, con la quale veniva fatta richiesta al Consiglio UE di attivare l'articolo 7.1 del Trattato sull'Unione Europea per evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori su cui si fonda l'Unione. Tra cui molte libertà, quale quelle di espressione, accademica, di religione e di associazione, nonché l'indipendenza della magistratura e il funzionamento del sistema costituzionale ed elettorale. È stato alzato, dalla UE, un cartellino giallo, per così dire, che potrebbe diventare rosso e quindi escludere l'Ungheria dalla UE. Ricordo, peraltro, che oltre al Parlamento, con la Risoluzione citata, sono intervenute reazioni, sui provvedimenti liberticidi ungheresi, da parte di istituzioni europee e internazionali, nonché sentenze di condanna della Corte di giustizia Ue e della CEDU. Quindi, l'Europa non è rimasta muta davanti alle degenerazioni illiberali ungheresi. Il problema è un altro, semmai.

- Ovvero?

- Penso ai timori di una sorta di contagio dell'illiberalismo ungherese in altri paesi europei. Come sta avvenendo in Polonia e come potrebbe avvenire altrove se prevalessero governi e maggioranze politiche con un indirizzo sovranista e populista, contagiati dal piffero ungherese della democrazia illiberale.

- Le propongo una riflessione storica: l'influenza spagnola nel 1918 può essere considerata uno dei fattori che hanno influito sulla distruzione del parlamentarismo nella Spagna dell'epoca. Si potrebbe parlare di "dittatura della salute" come svolta governativa alle critiche che accusarono il governo spagnolo di una cattiva gestione dell'emergenza sanitaria. Fino a che punto può spingersi una democrazia nell'adozione di strumenti per la tutela della salute pubblica?

- Non ritengo che nella vicenda che stiamo vivendo si possa parlare di "dittatura della salute", anche perché la salute è vita. Riprendo e confermo: la salute costituisce il fondamento, la base dei diritti dell'individuo. È un diritto non negoziabile e nemmeno bilanciabile con altri diritti. Prevalde sempre, in virtù del suo essere fondamentale. Per tutelare il diritto fondamentale alla salute, la Repubblica, nelle sue articolazioni territoriali, ha il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono lo svolgimento di una sicura e corretta azione sanitaria in favore e nell'interesse della collettività. Così come ha il compito di promuovere qualunque intervento che serva ad assicurare il funzionamento di un servizio nazionale di assistenza sanitaria a tutela dei malati. Sembrano affermazioni scontate, ma che oggi è bene ricordare.

- Il Covid come occasione di "ripasso" costituzionale?

- Una vicenda come questa dell'epidemia da coronavirus ci sta facendo prendere consapevolezza del valore e dell'effettività del diritto fondamentale alla salute. Lo esercitiamo nel rimanere in casa, nell'interesse della collettività; lo invociamo nei provvedimenti normativi emergenziali, a tutela della salute pubblica; lo vogliamo che si manifesti negli ospedali e presidi sanitari, impegnati a garantire assistenza e cure per i colpiti dal virus; lo rivendichiamo per la salvaguardia del nostro stato di salute, che vorremmo meno esposto alle vulnerabilità epidemiche.

Chiusure forzate, limitazione agli spostamenti . Perché le paure di una deriva autoritaria in Italia sono infondate. Intervista a Tommaso Edoardo Frosini

- Facevamo prima riferimento alla possibilità di tracciare gli spostamenti dei cittadini attraverso i propri dispositivi elettronici che ha generato un ampio dibattito. Tecnologia e privacy non sempre vanno d'accordo.

- Sono favorevole a che la tecnologia vada in soccorso dei governi e dei governanti per tutelare la salute pubblica. Invochiamo e utilizziamo - oggi più di ieri - la società dell'internet, per così dire, per lo *smart working*, per le lezioni scolastiche e universitarie da remoto, per lo svolgimento dei processi telematici e soprattutto per la prevenzione e cura di molte patologie, basti pensare alle potenzialità della intelligenza artificiale. Non vedo perché non si possano prevedere strumenti elettronici per frenare la diffusione del contagio da coronavirus. È prossima, salvo smentite, l'adozione di un'applicazione "Immuni", grazie alla quale sarà possibile venire a conoscenza, in forma anonima, degli individui positivi al virus e quindi evitare rapporti e contatti con essi. Al di là di alcune difficoltà funzionali e applicative, vi è però fondamentale: la tutela dei dati sensibili, perché riferiti alla salute dei cittadini. Ci sono norme nazionali ed europee che disciplinano l'uso e la raccolta dei dati personali. Appliciamole. Così come ci sono tecniche che consentono di impedire intrusioni negli apparecchi *smartphone*. Prevediamole.