

Il virus e la democrazia. Un confronto tra Italia e Ungheria.

di Alberto Faccini Caroppo

L'emergenza sanitaria determinata dal COVID - 19 ha imposto al Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza per far fronte alle necessità di salvaguardia della salute e dell'economia pubblica.

E' stato sollevato (soprattutto dalle forze politiche d'opposizione, Lega e Fratelli d'Italia) il problema della compressione degli spazi democratici. Si è sostenuto, infatti, che le Camere non fossero affatto coinvolte nell'*iter* legislativo. Nei fatti il primo dibattito in Parlamento si è tenuto il 25 marzo 2020 alla Camera dei Deputati e il giorno seguente al Senato della Repubblica.

Pochi giorni dopo i mezzi di informazione diffondono la notizia dell'acquisizione da parte del Premier Ungherese Victor Orban di "pieni poteri", con sostanziale congelamento dei poteri del Parlamento.

Le stesse forze politiche d'opposizione che avevano criticato il Governo italiano hanno giustificato le scelte ungheresi, sostenendo che il *leader* ungherese avrebbe gli stessi poteri del primo ministro italiano¹.

Con il presente articolo si vogliono analizzare quali siano su di un piano normativo e costituzionale le differenze, se ve ne sono, tra la

¹ Da "il Secolo d'Italia" ed. Online del 3 aprile 2020 (articolo dal titolo "Fico attacca Orban, Meloni lo difende: «Ma quale dittatore, ha gli stessi poteri di Conte in Italia») si riportano le affermazioni di Giorgia Meloni secondo la quale in Ungheria «È stato deliberato lo **stato d'emergenza**, come è stato deliberato da noi», ha puntualizzato la Meloni. E questo, ha aggiunto, «dà dei poteri molto importanti al presidente Orban come da noi al presidente **Conte**». Ma una differenza c'è ironizza non senza una punta polemica la Meloni: «Orban gli ungheresi lo hanno eletto loro». In **Ungheria** non si vota e «anche noi – precisa la Meloni – abbiamo rinviato le **elezioni amministrative**». Conclusione: «Non possiamo raccontare che oggi in Ungheria c'è un **dittatore**».

legislazione adottata nei due Paesi per far fronte alla diffusione della pandemia da coronavirus.

1. Legislazione d'emergenza in Italia.

Va, preliminarmente, evidenziato che vi sono distinti interessi e diritti in gioco che debbono essere inevitabilmente bilanciati da chi deve adottare le scelte politiche in un contesto emergenziale qual è quello determinato dal virus COVID - 19.

Da un lato abbiamo il diritto alla salute (art. 32 Cost.), messo a rischio sino a poter vedere compromessa la vita stessa, d'altro lato abbiamo i diritti alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.) - *la cui compressione comporta anche effetti inevitabili sul diritto di riunirsi e di professare collettivamente la religione (artt. 18 - 19 Cost.)* - all'iniziativa economica (art. 41 Cost.), ma anche i diritti e le prerogative del Parlamento, composto da Camera e Senato che sono organi elettivi rappresentativi della sovranità popolare.

La compressione di diritti costituzionali, aventi in tutta evidenza pari rango, è possibile laddove vi sia una necessità "*per motivi di sanità o di sicurezza*" (art. 16 Cost.), quando la limitazione della libertà sia disposta dalla **legge** per un tempo determinato².

² Come affermato dalla Corte Costituzionale: "*La norma costituzionale ammette la possibilità in via di principio di limitazioni, ponendo, però, quale condizione di legittimità, che siano previste dalla legge "in via generale per motivi di sanità o di sicurezza". Secondo la lettura data dalla Corte, le limitazioni non debbono necessariamente riferirsi solo «a situazioni di carattere generale, quali epidemie, pubbliche calamità e simili. [...]»; la frase deve intendersi nel senso che la legge debba essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie» (sent. n. 2 del 1956); inoltre, «i motivi di sanità o di sicurezza possono nascere da situazioni generali o particolari. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni - non le uniche - di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica» (sent. n. 68 del 1964)" (da "I DIRITTI FONDAMENTALI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE Relazione predisposta in*

La temporaneità della compressione legale dei diritti è, infatti, desumibile dalla necessità dell'esistenza di un motivo di sanità o di sicurezza che, dovendo essere necessariamente specificato affinché la disciplina possa considerarsi legittima su di un piano costituzionale, deve avere una durata determinata o determinabile.

È di tutta evidenza che, allorquando si va a verificare una crisi sanitaria tale da giustificare l'adozione di siffatti provvedimenti legislativi, il Governo proprio in ragione della necessità e, soprattutto, dell'urgenza di adottare misure di contrasto all'epidemia può far ricorso al Decreto Legge.

Tanto si è verificato in Italia *in primis* con il DL 23 febbraio 2020, n. 6 (convertito in legge con L. n. 13/2020).

Tale atto, a differenza di quelli che ne sono seguiti, era affetto da indeterminatezza sia sotto il profilo della durata delle misure di contenimento del virus, sia sul piano della definizione delle tipologie di misure adottabili.

Se v'era una definizione di alcune tipologie di misure urgenti atte a evitare la diffusione del COVID - 19 (*divieto di allontanamento dal comune di residenza per le cd. "zone rosse" o il divieto di accesso a tali comuni; sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; etc.*), era prevista anche la possibilità che venissero adottate ulteriori misure di contenimento e gestione adeguate e

occasione dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale con il Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia Varsavia, 30-31 marzo 2006").

proporzionate all'evolversi della situazione epidemiologica non meglio specificate (art. 2 del DL); veniva, quindi, rimesso alle Autorità competenti a disporle la loro determinazione anche nel *quomodo*.

Sotto il profilo soggettivo dette misure potevano essere adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri (con DPCM adottato su proposta del Ministro della Salute sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia), oppure dai Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui dovessero riguardare esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui dovessero riguardare il territorio nazionale.

Il limiti evidenti di tale primo Decreto Legge erano che esso non identificava il lasso temporale di efficacia delle misure limitative delle libertà personali, e che non venivano individuati tassativamente i poteri riconosciuti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle Giunte Regionali³, lasciando così a queste Autorità di “creare” misure di contenimento senza il coinvolgimento del Parlamento.

Più corretto sul piano costituzionale è il Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19 che stabilisce all'art. 1 che *“per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per*

³ È pur vero che in data 31.01.2020 (con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020) era stato dichiarato per 6 mesi dalla data del provvedimento stesso, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ma tale dichiarazione era stata effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 del D. Lgs. 1/2018. Tale norma disciplina quali possono essere i poteri di ordinanza della protezione civile italiana per fronteggiare le situazioni emergenziali che possano aver determinato le dichiarazioni di emergenza. Quindi l'individuazione del lasso temporale di mesi sei non può ritenersi estendibile al DL6/2020.

periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e con possibilità' di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus".

Le novità radicali, rispetto al precedente decreto legge, sono di duplice specie.

Anzitutto non si rimette all'Autorità il potere di determinare le specie di misure da adottarsi per contrastare il virus e, pertanto, laddove le stesse siano limitative di alcune libertà viene, comunque, rispettato il principio della *riserva di legge*. L'Autorità potrà, infatti, scegliere solo tra le tipologie tassativamente indicate all'art. 1, comma 2, del Decreto Legge e non adottarne di nuove o diverse⁴.

A ciò si aggiunga che il comma secondo dell'art. 1 del DL 19/2020 chiarisce che le misure ivi elencate possono essere adottate dall'Autorità "*secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso*", così mettendo al riparo la cittadinanza da possibili provvedimenti arbitrari (del resto i due criteri legali appena evidenziati potrebbero essere oggetto anche del giudizio da parte dell'Autorità Giudiziaria eventualmente adita da parte di coloro

⁴ Nello specifico il comma secondo dell'art. 1 del DL 19/2020 indica molteplici misure preventive che possono essere adottate dalla limitazione della circolazione delle persone, alla chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici, dalle limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale, all'applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano, etc. **Tutte (e sole) queste misure, quindi, possono essere adottate secondo i principi di proporzionalità e adeguatezza che la legge stessa individua come parametro di legittimità.**

che ritenessero violato un diritto proprio da una misura non adeguata o non proporzionale rispetto a quanto si sta verificando nella propria area di residenza).

E, ancora, a ulteriore tutela contro l'arbitrio il Decreto in esame prevede che *“per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630”*.

Infine, ma non da ultimo, il Decreto, che non ha mutato l'indicazione delle Autorità preposte all'adozione dei provvedimenti di cui sopra (DPCM e Regioni), dà precise indicazioni sul lasso temporale entro il quale tali limitazioni possono essere disposte (per ciascun provvedimento è previsto un termine di efficacia sino a trenta giorni, per tutti i provvedimenti adottati viene stabilito il termine del 31 luglio 2020).

È evidente, quindi, che con il DL 19/2020 vi sia stata la correzione di quelle falle, su di un piano della tutela dei diritti (e, in particolare, in termini di riserva di legge), che erano presenti nel primo decreto legge.

2. La legislazione d'emergenza in Ungheria.

La Costituzione Ungherese (denominata Legge Fondamentale dell'Ungheria, approvata dal Parlamento di Budapest il 19 aprile 2011 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2012) prevede nel capitolo “libertà e responsabilità” e, specificamente, all'art. I, comma 3, che *“le norme che riguardano i diritti e i doveri fondamentali sono stabiliti dalla legge. Un diritto fondamentale può essere limitato, nella misura strettamente necessaria, allo scopo di far valere un altro diritto fondamentale o di difendere dei valori costituzionali, in proporzione allo scopo perseguito*

*e nel rispetto dei contenuti essenziali del medesimo diritto fondamentale*⁵.

Non è prevista espressamente una riserva di legge per le compressioni delle libertà, ma è posto il principio della **necessarietà** della limitazione del diritto e della **proporzionalità** rispetto al fine perseguito.

L'art. 53 della Costituzione regola l'ipotesi della legislazione d'emergenza chiarendo che *“(1) Il governo deve dichiarare lo stato di emergenza in caso di un calamità naturale o un incidente industriale che mette in pericolo la sicurezza della vita e dei beni e al fine di prevenirne le conseguenze e può introdurre **misure di emergenza specificate in una legge - cardine (organica)**.*

*(2) In caso di emergenza, il Governo può emanare un decreto con il quale, **come specificato in una legge - cardine (organica)**, può sospendere l'applicazione di alcune leggi, deviare dalle disposizioni di legge e adottare altre misure straordinarie.*

*(3) Il decreto del governo ai sensi della sottosezione (2) rimarrà in vigore per **quindici giorni**, a meno che il governo, sulla base dell'autorizzazione dell'Assemblea nazionale, prolunghi la validità del decreto.*

(4) Il decreto del governo è abrogato in caso di cessazione della situazione di emergenza”.

Posto che per leggi - cardine, o organiche, si intendono le leggi ritenute fondamentali da adottarsi a maggioranza di 2/3 che integrano in via ordinaria il sistema costituzionale (*istituto fortemente criticato*

⁵ V'è da precisare che nel 2013 la Costituzione Ungherese è stata riformata e secondo alcuni osservatori a seguito della riforma, votata dal partito di Vóclor Orbán (*Fidesz*), avrebbe subito una svolta autoritaria. Tale tesi, in particolare, è suffragata dalla modifica dell'art. IX del capitolo sulle “libertà e responsabilità” relativa alla libertà di espressione. V'è specificamente il comma 5° che dispone: *“L'esercizio della libertà di espressione **non deve mirare a violare la dignità della nazione ungherese, delle comunità nazionali, etniche, razziali o religiose**. Le persone appartenenti a tale comunità hanno il diritto, come definito dalla legge, di far valere le proprie pretese in tribunale contro l'espressione di un'opinione che offende la comunità a causa di una violazione della loro dignità umana”.*

perché voluto da Orban quando aveva già una maggioranza qualificata di 2/3), il 30 marzo 2020, dopo che il Governo aveva dichiarato lo stato di emergenza (con Decreto 40/2020 adottato l'11 marzo 2020⁶), il Parlamento approva la legge - cardine XII/2020 rubricata “legge di protezione contro il coronavirus”.

Diversamente da quanto previsto nella norma costituzionale appena richiamata, però, la legge organica del 30 marzo 2020 non dà specificazione delle misure che il governo può adottare per contrastare il virus e neppure prevede un termine di efficacia dei poteri straordinari riconosciuti all'Esecutivo. In sintesi, e questa è la critica mossa alla legge organica votata dal solo partito di Orban (*Fidesz*)⁷, si è conferita a quest'ultimo una delega in bianco e a tempo indeterminato.

In particolare all'art. 2 della Legge organica XII “il Governo”, oltre ai poteri ordinari previsti per situazioni emergenziali (Legge CXXVIII del 2011) “*può, per garantire che la vita, la salute delle persone, la proprietà e i diritti dei cittadini siano protetti e per assicurare la stabilità dell'economia nazionale, per mezzo di un decreto,*

⁶ Il Decreto Governativo 40/2020 non prevede alcun termine di durata del periodo di emergenza e, di fatto, è composto di un solo articolo il cui testo si riporta integralmente: “*Il governo dichiara uno stato di emergenza per l'intero territorio ungherese al fine di prevenire le conseguenze di un'epidemia umana che causa una malattia di massa che mette in pericolo la sicurezza della vita e dei beni e di proteggere la salute e la vita dei cittadini ungheresi*”.

⁷ Lo stesso Parlamento Europeo nella Risoluzione del 3 luglio 2013 (<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//IT>) ha evidenziato quali possano essere i rischi dell'istituto delle Leggi - cardine, ovverosia di leggi intermedie tra leggi ordinarie e Costituzione. In particolare ha invitato a “limitare il frequente ricorso alle leggi cardinali in modo da lasciare settori come la famiglia nonché le questioni sociali, fiscali e di bilancio alle leggi e alle maggioranze ordinarie”. Nei fatti, l'istituto in parola consente, in molteplici settori della normazione, alla maggioranza esistente (*Fidesz* ha i 2/3 dei seggi parlamentari) di decidere senza doversi in alcun modo confrontare con le opposizioni, potendo, peraltro, incidere anche sui limiti costituzionali (proprio perché è la stessa costituzione a rinviare alle leggi - cardine). Sicché la maggioranza non incontra alcun limite né nelle opposizioni, né nella stessa Costituzione (denominata Legge Fondamentale).

sospendere l'applicazione di determinate Leggi, nonché derogarne singole norme e prendere misure straordinarie”.

Questi *pieni poteri* dovrebbero essere esercitati, come previsto dal comma 2 del medesimo articolo, secondo i principi di necessità e proporzionalità rispetto ai rischi esistenti, ma sul rispetto, o meno, di tali limiti non v'è il controllo di altra Autorità statale.

Infatti non è previsto che il Parlamento debba esprimersi sulle misure adottate dal Governo, ma grava sull'Esecutivo un mero onere di **informazione parlamentare** (art. 4: “*Il Governo informa regolarmente il Presidente dell'Assemblea nazionale e i capi dei gruppi parlamentari sulle misure adottate per far fronte all'emergenza fino a quando le stesse rimarranno in vigore*”).

Con l'art. 6 della Legge organica viene, quindi, previsto che nessuna consultazione elettorale o referendaria possa essere svolta.

Infine, ma non da ultimo, **non è previsto un termine di durata dello stato di emergenza**⁸ e, al contrario, è disposto che debba essere il Parlamento a dover disporre la revoca della Legge XII - 2020 al momento della cessazione dell'emergenza (art. 8).

Altro aspetto, di non poca rilevanza, è l'introduzione con la Legge - cardine in parola di uno specifico reato, sanzionato con la pena della reclusione fino a tre anni, atto a reprimere la condotta di coloro che diffondano “*pubblicamente la falsa rappresentazione di un fatto connesso ad una minaccia pubblica, in grado di causare turbamento o agitazioni in un gruppo numeroso di persone*”.

E ancora con detto atto si vuole sanzionare “*Chiunque, in un ordine legalmente dato, dà pubblicamente una falsa rappresentazione di un fatto o dichiara il falso al pubblico in modo da ostacolare o intralciare l'efficacia delle misure adottate è punito con la pena detentiva da uno a cinque anni*”.

⁸ Come sopra evidenziato neppure il decreto governativo 40/2020 prevedeva un termine di durata dello stato d'emergenza.

Si tratta di fattispecie penali che, in tutta evidenza, difettano della doverosa tassatività poiché si vorrebbe che il Giudice, in caso di giudizio, vada a valutare se una determinata informazione diffusa pubblicamente (dalla stampa, da un politico, da un attivista politico a mezzo di social) sia una “falsa rappresentazione” tale da “causare turbamento o agitazione” in un gruppo di persone, oppure sia tale da ostacolare o intralciare l’efficacia delle misure anti - COVID19.

Ci si chiede, in particolare, se il turbamento o l’agitazione siano meri stati emotivi, oppure se vi debba essere una sollevazione popolare o una protesta. Così come se per “falsa rappresentazione” si debba intendere la diffusione di circostanze totalmente inveritiere, oppure di una descrizione di eventi in modo difforme rispetto a quanto affermato dall’esecutivo (fatti comunque esistenti).

Chiaramente gli elementi costitutivi descrittivi la condotta del reato non sono definiti chiaramente e chiunque vada a pubblicare una notizia potrebbe rispondere del delitto in parola. È evidente che tale previsione può avere un’efficacia repressiva verso i mezzi di informazione dissenzienti.

3. Conclusioni.

Nel caso della legislazione d’emergenza adottata in Ungheria non sono riscontrabili quelle garanzie che, viceversa, sembrano essere prestate dalla normazione italiana.

In entrambi i Paesi v’è una limitazione delle libertà e, parimenti, un inevitabile compressione degli spazi democratici, ma le differenze sono di tutta evidenza.

Da un lato, in Italia abbiamo una chiara indicazione legislativa delle tipologie di misure che il Governo, con i propri DPCM, può utilizzare per prevenire la diffusione del virus (misure che possono essere customizzate sulla base delle esigenze che nel corso delle

settimane possono mutare); inoltre, v'è una chiara indicazione del lasso temporale entro il quale tali misure possono trovare attuazione.

Soprattutto, nel nostro Paese v'è un costante controllo da parte del Parlamento chiamato ad esprimersi, quantomeno, sulla conversione in Legge dei Decreti - Legge governativi⁹.

Dall'altro lato, in Ungheria non sono predeterminati per legge le modalità di compressione dei diritti dei cittadini a fronte dell'emergenza COVID - 19 e, neppure, è individuato, né è individuabile, il lasso temporale entro il quale l'Esecutivo può esercitare il potere illimitato, comprendente la facoltà di sospendere l'efficacia di leggi vigenti, nonché di introdurre eccezioni.

Ne consegue che solo in Ungheria si può parlare dell'esistenza di una delega in bianco verso il Governo, delega, peraltro, "tutelata" dalla previsione di un reato che può essere contestato a chiunque diffonda notizie considerate "false" dallo Stato Ungherese.

⁹ Non è tema del presente scritto quello relativo all'utilizzo eccessivo, da parte dei Governi italiani di ogni colorazione politica, dello strumento della decretazione d'urgenza (pur quando l'urgenza pare non esservi), nonché del voto di fiducia. Sovente si è giunti ad affermare che vi sia un abuso di tali strumenti tanto da determinare una compressione della democrazia e vi è chi ha parlato di democrazia autoritaria. Tuttavia, come già precisato questo non è il tema del presente elaborato e, comunque, nel caso in esame nessuno potrebbe porre in dubbio la sussistenza del requisito di necessità e d'urgenza previsto dall'art. 77 della Costituzione.