

*Il tragico bilanciamento tra salute e lavoro nel diritto dell'emergenza Covid  
di Ida Angela Nicotra*

La Costituzione, pur non avendo contemplato uno statuto per i tempi di crisi, dimostra di saper guardare lontano. Dinanzi all'erompere di situazioni di crisi eccezionali, come quella che stiamo vivendo, l'ordinamento repubblicano non mostra nervi scoperti. Anzi, la sensibilità mostrata dal Costituente si coglie nell'aver delineato una disciplina che si sforza di raggiungere il punto di equilibrio tra velocità della decisione e coinvolgimento delle Assemblee rappresentative. Il ruolo del Parlamento rimane, comunque, centrale. Non vi è traccia in Costituzione di norme a favore di un rafforzamento del potere esecutivo senza l'intervento delle Camere, neanche dinanzi a situazioni emergenziali.

La Costituzione non ha regolato lo stato di emergenza con una clausola generale, piuttosto ha immaginato come risposta efficace al verificarsi di casi eccezionali l'istituto del decreto - legge. I Costituenti mossero dalla convinzione che lo stato di necessità non potesse essere trascurato. La Carta predispone una disciplina dettagliata della funzione normativa del Governo. Una disposizione, quella contenuta nell'art.77, che individua con chiarezza gli organi competenti, i presupposti e le procedure richieste per l'adozione dei decreti -legge. Infatti, i provvedimenti provvisori con forza di legge possono adottarsi solo nei casi straordinari di necessità e di urgenza.

Situazioni che impongono all'esecutivo di intervenire con immediatezza e per i quali non è possibile attendere i tempi lunghi del Parlamento. I decreti -legge devono essere convertiti in legge dalle Camere entro sessanta giorni, in caso contrario perdono efficacia fin dall'inizio.

Durante i Lavori preparatori emerse chiara la consapevolezza della difficoltà di catalogare le situazioni straordinarie che possono insorgere nelle forme più variegate. Si preferì una formula generale ed elastica, assecondando la natura del decreto-legge di fonte servente ad eventi eccezionali. Cionondimeno, a partire dagli anni Settanta la decretazione d'urgenza ha subito una profonda trasformazione, allontanandosi dal modello costituzionale. Un uso frequente alla decretazione d'urgenza basato su una lettura molto estensiva dei presupposti costituzionali.

Tuttavia, anche dinanzi ad uno snaturamento della natura originaria del decreto - legge, divenuto nel tempo uno strumento ordinario di normazione, permane pur sempre l'autentico decreto - legge, nato esclusivamente per fronteggiare eventi emergenziali.

Il tema della compatibilità delle fonti emergenziali al quadro costituzionale si è posto proprio in relazione alle fonti che sono state adottate per far fronte alla crisi pandemica. Il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza nazionale il 31 gennaio 2020, poi prorogato per 12 mesi.

La dichiarazione dello stato di emergenza trova i suoi presupposti giustificativi, in primo luogo, nel documento adottato il 30 gennaio dall'OMS, che dichiara il focolaio internazionale da *Sars - Cov - 2* "un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale". In secondo luogo, nell'aumento esponenziale dei contagi che si sono registrati sul territorio nazionale.

Alla dichiarazione dello stato emergenziale ha fatto seguito una numerosissima catena di atti normativi al fine calibrare ogni singola decisione alle indicazioni provenienti dal Comitato tecnico scientifico. Tuttavia, l'adozione alluvionale di provvedimenti, soprattutto durante la c.d. seconda fase del contagio, ha rischiato di produrre confusione, incertezze e anche difficoltà interpretative delle norme che impongono ai cittadini comportamenti e relative sanzioni per i trasgressori.

I decreti - legge emanati durante la pandemia da Covid costituiscono presupposto di legittimazione dei provvedimenti amministrativi per far fronte all'emergenza, inaugurando la stagione degli oramai famosi *Dpcm*. I decreti - legge hanno stabilito di dare attuazione ad una serie di misure per gestire l'emergenza sanitaria "attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio". Il *Dpcm* è un atto monocratico del Presidente del Consiglio.

Una inusuale tecnica di produzione normativa, quella messa a punto ai tempi del Coronavirus, che sconta una marginalizzazione del ruolo delle Camere. Camere fortemente indebolite, fra l'altro, dalle

numerose assenze dei parlamentari contagiati dal virus. Le prescrizioni contenute nei *Dpcm devono essere adeguate, proporzionate alla diffusione del virus e limitate nel tempo*. Anche in un contesto emergenziale di estrema gravità, la tutela della salute deve, comunque, avvenire nel rispetto dei principi costituzionali. Ciò allo scopo di evitare che la disciplina di contrasto alla crisi pandemica possa comportare uno svuotamento progressivo delle libertà costituzionali. Restrizioni delle libertà fondamentali devono avvenire sempre sotto il controllo stretto del Parlamento. Ciò per evitare torsioni del parlamentarismo verso un accentramento di potere nell'autorità governativa.

La crisi pandemia ha agito da potente amplificatore delle diseguaglianze sociali, aumentando le differenze tra categorie garantite e lavoratori "non garantiti". Il diritto alla salute va bilanciato, trovando un punto di equilibrio con il diritto al lavoro, al commercio, alla produzione. La Corte Costituzionale ha parlato di "*un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione*", in particolare alla salute e alle libertà economiche. Tutti "*i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*". In caso contrario, "*si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e che costituiscono, nel loro insieme espressione della dignità della persona*".

La seconda ondata del virus rischia di creare profonde fratture sociali tra chi può contare su uno stipendio sicuro e chi è costretto a chiudere la propria attività, forse per sempre. Bisogna porvi rimedio, in fretta.