

# Il carattere “neutro” dell’emergenza Covid-19 nei sistemi occidentali e il potenziale “politico” della crisi sanitaria in Egitto.

di Emilio Minniti

**Abstract: The "neutral" nature of the Covid-19 emergency in western systems and the "political" potential of the sanitary crisis from Covid-19 in Egypt**– The contrast to the health emergency caused by Covid-19 has shown, in the prevalence of democratic-liberal systems, a significant expansion of executive power at the expense of the function and role of Parliament. However, this has occurred outside the activation of the derogatory regimes provided for in most constitutions in "exceptional" cases. The reason for this common approach seems to be the politically "neutral" nature of the health emergency. The relationship between the current health crisis and the size of the state of exception changes as we move beyond the limits of democratic-liberal systems. In Egypt, in fact, the Coronavirus emergency has assumed, therefore, a considerable "political" potential, producing a change in the balance between the powers of the Egyptian state and an evolution of the system from a security point of view.

**Keywords:** State of Exception; Covid-19; Principle of Legality; Emergency Constitution; Egypt.

4245

## 1. Introduzione

La gestione della crisi sanitaria provocata dal Covid-19 ha evidenziato, nella prevalenza dei sistemi democratico-liberali occidentali, una significativa espansione del ruolo del potere esecutivo a danno della funzione e dell’istituzione parlamentare, in quanto si è proceduto alla limitazione delle libertà fondamentali mediante atti non legislativi e, conseguentemente, ad una sostanziale compressione del principio di legalità. Tuttavia, contestualmente a tale tendenza, si è registrata una generalizzata prudenza nell’attivare i regimi normativi derogatori previsti dalle Costituzioni per i casi di “eccezione”. Tale orientamento sembra doversi ricondurre alla natura politicamente “neutra” dell’emergenza in questione, la quale non pare configurare compiutamente la fattispecie di un “*estremus necessitatis casus*”, in grado di mettere in pericolo l’esistenza dell’ordinamento.<sup>1</sup> Un’emergenza sanitaria come quella del Covid-19, dunque, per

<sup>1</sup> C. Schmitt, *Teologia Politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in G. Miglio – P. Schiera (a cura di), *Carl Schmitt, le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972, 34-39. Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, Princeton, 1948; W.E. Scheuermann, *Between the Norm and the Exception. The Frankfurt School and the Rule of Law*, Cambridge (Massachusetts), 1994; G. Marramao, *Potere e secolarizzazione*.

quanto capace di generare una situazione di grave e diffuso pericolo per la salute pubblica, nonché una condizione di blocco di numerose attività o di generalizzato *lockdown*, non sembra potersi strutturare come una minaccia diretta a sovvertire l'ordinamento, e non presenta, perlomeno nella sua propria fase di sviluppo, quel rischio "politico" implicito nello stato di eccezione. Parzialmente al di fuori di tale prevalente modello di gestione della crisi si colloca l'esperienza italiana. L'ordinamento costituzionale italiano, infatti, non prevede alcun regime normativo derogatorio da attivare in caso di emergenza, lasciando aperta la questione giuridica relativa alla legittimità di misure eccezionali, eventualmente adottate al di fuori di una preventiva abilitazione del costituente. La valutazione dei provvedimenti emergenziali emanati dal governo Conte, sebbene sostanzialmente in linea con quelli degli altri paesi occidentali, risente inevitabilmente di un quadro costituzionale che non ammette, neppure in casi di eccezione, la possibilità di sospendere i diritti e le libertà fondamentali. Permane tuttavia inalterata la considerazione sul carattere politicamente "neutro" dell'emergenza.

Procedendo oltre l'ambito dei sistemi democratico-liberali occidentali, sebbene ciò non risulti esente da difficoltà,<sup>2</sup> è possibile osservare come il rapporto tra la crisi sanitaria da Coronavirus e la dimensione dello stato di eccezione tenda a mutare significativamente. Nel caso egiziano in particolare l'emergenza Covid-19 sembra perdere la propria neutralità, assumendo delle connotazioni marcatamente politiche in quanto, con le modifiche introdotte alla legge di emergenza 162/1958, l'azione del governo ha proceduto decisamente oltre quanto reso "tecnicamente" necessario dalla questione sanitaria. Sono stati incrementati, infatti, i già considerevoli poteri di emergenza del Presidente della Repubblica e sono stati ampliati i margini operativi della giurisdizione giudiziaria militare, estesa a qualsiasi violazione della legge di emergenza.

In questa sede ci si propone di analizzare le dinamiche scaturenti dalla gestione dell'emergenza sanitaria in Egitto su un duplice piano, che faccia riferimento sia alla specifica struttura dell'ordinamento costituzionale, che al contesto profondamente conflittuale da cui questo si è generato e dal quale continua ad essere costantemente minacciato.

---

*Le categorie del tempo*, Torino, 2005; D. Dyzenhaus, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, Cambridge, 2006; B. Ackerman, *La costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Milano, 2005; G. Agamben, *Lo stato di eccezione*, Torino, 2003.

<sup>2</sup> Il problema della comparabilità fra ordinamenti non omogenei è stato evidenziato in passato soprattutto in relazione al raffronto tra gli istituti propri dei sistemi di derivazione liberale e quelli socialisti. Giuseppe De Vergottini ha affrontato la questione nei suoi termini generali asserendo come "anche se è comprensibile che la comparazione fra ordinamenti *omogenei* può considerarsi agevolata dalle affinità e coincidenze che ne caratterizzano gli elementi identificanti, non può escludersi la comparabilità fra ordinamenti c. d. *eterogenei*. La comparazione fra questi è conseguenza degli obiettivi che si pone il ricercatore e il risultato della ricerca, oltre al rilievo di similitudini ed equivalenze, ben può portare a mettere in evidenza diversità. Concludendo, la comparazione fra ordinamenti statali inseriti in forme di Stato diverse è scientificamente legittima, purchè funzionale agli obiettivi della ricerca". G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Nona Edizione, Padova, 2013, 85.

In rapporto al primo livello di analisi, si registra un'importante affermazione del cosiddetto "potere di riserva" riconosciuto all'esercito dalla Costituzione del 2014, che una recente dottrina ha definito come in grado di espandersi, in caso di necessità, fino ad inibire l'intero sistema delle garanzie e delle libertà<sup>3</sup>. In questa prospettiva, le modifiche alla legge 162/1958 sembrano inquadrarsi nel tentativo di incrementare l'operatività della "Costituzione di emergenza", che costituisce il fondamento del complesso ordinamento egiziano, attraverso una fonte primaria e, dunque, con l'intento di non impattare in misura eccessiva sul rapporto di legittimazione dell'intero sistema.

Quanto al secondo piano di indagine, l'ampliamento dei poteri del Presidente e della giurisdizione militare devono porsi in relazione all'instabilità politica vigente nel paese, che trasforma la crisi del Covid-19 da politicamente "neutra" a minaccia potenzialmente in grado di sovvertire l'ordinamento. Sebbene la Fratellanza Mussulmana sia stata messa al bando come organizzazione terroristica nel 2014, infatti, essa gode ancora di un sostegno considerevole nel paese e, come in più occasioni nel corso della sua quasi secolare storia, potrebbe ritrovare slancio e nuova legittimazione in un frangente di crisi come quello attuale, grazie alla propria capillare e efficiente rete di welfare e di assistenza sociale. Il movimento espressione dell'Islam popolare egiziano propugna una forma di organizzazione dello spazio pubblico radicalmente "alternativa", sia rispetto al modello statale di derivazione occidentale che al processo di "statalizzazione" dell'Islam, e rappresenta una seria minaccia per la sopravvivenza dell'attuale ordinamento egiziano. La crisi sanitaria del Covid-19 ha assunto, dunque, un considerevole potenziale "politico", impattando su un quadro già caratterizzato dal protrarsi dello stato di emergenza dichiarato nel 2017, a seguito degli attentati alle chiese copte di Tanta e Alessandria, e sembra avere prodotto un mutamento nell'equilibrio tra i poteri dello Stato egiziano, un'evoluzione del sistema in un'ottica securitaria e un'espansione operativa della cosiddetta "Costituzione di emergenza", di cui dovrà tuttavia verificarsi la complessiva ammissibilità costituzionale. Tale sviluppo, inoltre, potrebbe determinare un serio problema di legittimazione del sistema, la cui attuale evoluzione mette in discussione il complesso sistema di equilibri che è alla base del "patto costituzionale" successivo al fallimento della "Primavera egiziana".

## **2. La gestione dell'emergenza Covid-19 in Spagna, Francia, Germania e Stati Uniti**

La questione relativa all'adozione di misure restrittive dei diritti costituzionali mediante atti non legislativi, e dunque sottratti al controllo parlamentare, ha interessato anche quegli ordinamenti democratico-liberali in cui sussiste una disciplina costituzionale dello stato di emergenza, poiché in essi, con la sola

---

<sup>3</sup> C. Sbailò, *La Costituzione dell'Egitto*, in L. Mezzetti, *Codice delle Costituzioni*, Vol. VI, Padova, 166-169.

eccezione della Spagna, non si è ritenuto di ricorrere all'attivazione di tali specifiche normazioni.

Anche nel caso spagnolo, tuttavia, i provvedimenti di contenimento dell'epidemia adottati nella prima fase dell'emergenza dalle Comunità autonome della Catalogna e di Murcia, fortemente limitativi di alcune importanti libertà costituzionali analogamente alla vicenda italiana, hanno evidenziato una base giuridica piuttosto incerta, in quanto, benché l'adozione a livello locale di provvedimenti emergenziali figuri tra le competenze delle Comunità autonome in materia di salute pubblica e di protezione civile, nessuna norma di legge di livello regionale o statale autorizza le stesse ad adottare una restrizione generalizzata degli spostamenti per intere porzioni di territorio<sup>4</sup>.

Ad ogni modo, il Real Decreto n. 463/2020 del 14 marzo<sup>5</sup>, con il quale il Governo di Madrid ha fatto ricorso all'istituto emergenziale dello *estado de alarma*, previsto dall'art. 116 della Costituzione e disciplinato dalla *Ley Organica 4/1981*, ha ratificato le misure restrittive della libertà di circolazione adottate dagli esecutivi delle Comunità autonome, che sono dunque rimaste in vigore anche a seguito dell'assunzione dei poteri di gestione dell'emergenza da parte dell'esecutivo statale<sup>6</sup>. Il secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione spagnola stabilisce che lo stato di allarme può essere dichiarato dal Governo per un periodo massimo di quindici giorni, e che senza l'autorizzazione parlamentare tale periodo non potrà essere prorogato, mentre la lettera b) del primo comma dell'articolo 4 della *Ley Organica 4/1981* ne prevede la possibilità di proclamazione nel caso di "crisi sanitarie, quali epidemie e situazioni di grave contaminazione". A differenza degli altri due istituti emergenziali disciplinati dalla Costituzione spagnola, quali lo stato di eccezione e lo stato d'assedio, che sulla base dell'articolo 55 sono legittimati a sospendere i diritti fondamentali, lo stato d'allarme può soltanto stabilire una "limitazione" degli stessi<sup>7</sup>. In considerazione di tale

---

<sup>4</sup> La *Ley Organica* n. 3/1986 in materia di salute pubblica, assunta come riferimento in tutti i recenti provvedimenti emergenziali delle Comunità autonome, disciplina l'adozione di misure restrittive individuali in caso di pericolo per la salute pubblica, ma non sembra autorizzare l'imposizione di divieti di spostamento estesi all'intera popolazione o ad intere aree territoriali. Quanto alle misure adottate dal Governo dei Paesi Baschi, la legge per la gestione delle emergenze del 2017 consente la possibilità di adottare provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione, tra i quali il confinamento delle persone nei propri domicilio. F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L.Cuocolo (a cura di) *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 47 ss..

<sup>5</sup> Il Real Decreto n. 463/2020 del 14 marzo è stato modificato dal Real Decreto n. 465/2020 del 17 marzo, e più volte prorogato.

<sup>6</sup> L'art. 7 del Real Decreto n. 463/2020 stabilisce che, durante lo stato di allarme, i cittadini possano circolare per strada unicamente per esigenze di prima necessità, connesse all'acquisto di alimenti e prodotti farmaceutici, oppure al fine di recarsi presso centri sanitari o luoghi di lavoro. Sono specificate ulteriori deroghe finalizzate all'assistenza a minori, anziani o persone vulnerabili, o per motivi di forza maggiore e situazioni di necessità.

<sup>7</sup> Art. 55 comma 1: "Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción".

importante differenziazione una parte della dottrina costituzionalistica spagnola, interpretando i provvedimenti assunti dal governo nei termini di una effettiva sospensione dei diritti fondamentali, ha sostenuto la necessità di attivare lo *estado de excepción*, non ritenendone legittima l'emanazione nell'ambito di uno stato di allarme<sup>8</sup>.

Dunque, a prescindere da considerazioni relative all'effettiva osservanza dei suoi limiti, il Governo spagnolo ha fatto ricorso ad un istituto emergenziale la cui attivazione è prevista in caso di epidemia, e la cui incidenza sulle libertà fondamentali e sull'ordinamento risulta decisamente più contenuta rispetto allo stato di eccezione e allo stato d'assedio. Quanto al contesto nazionale francese, la prima fase della crisi sanitaria da Covid-19 è stata affrontata attraverso una serie di *Arrêtés* del Ministro della Salute, che hanno progressivamente vietato assembramenti e riunioni su tutto il territorio nazionale, nonché la chiusura di molteplici attività economiche. Il divieto di circolazione è stato successivamente adottato con un decreto del Primo Ministro, emanato su proposta del Ministro della Salute e del Ministro dell'Interno, che ha tuttavia mantenuto la medesima base legale dei precedenti *Arrêtés*.

Il complesso di tali provvedimenti, infatti, rileva il proprio fondamento nell'art. L. 3131-1 del *Code de la Santé Publique*, in base al quale, nel caso di una minaccia sanitaria grave come un'epidemia, il Ministro della Salute può, con *Arrêté* motivato, prescrivere “ogni misura proporzionata ai rischi corsi e appropriata alle circostanze di tempo e di luogo al fine di prevenire e di limitare le conseguenze delle minacce possibili alla salute della popolazione”<sup>9</sup>. Analogamente ai casi italiano e spagnolo, le misure limitative dei diritti costituzionali assunte dal Governo francese nella prima fase dell'emergenza hanno evidenziato l'assenza di un adeguato ancoraggio legislativo, anche in considerazione del fatto che l'art. 34 della Costituzione attribuisce alla legge la disciplina “dei diritti civili e delle garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle libertà pubbliche”.

Con l'approvazione della *Loi* n. 2020-290 del 23 marzo, si è introdotto nell'ordinamento francese l'*état d'urgence sanitaire*, un nuovo istituto emergenziale che va ad aggiungersi a quelli disciplinati dagli articoli 16 e 36 della Costituzione Francese, e all'*état d'urgence* previsto dalla legge n. 55-385 del 1955<sup>10</sup>. La legge

---

Il modello giuridico-costituzionale dell'emergenza spagnolo è definito “a livelli paralleli”. A. Vidaschi, *La disciplina degli stati di eccezione*, in G. F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012, 170. Per un approfondimento generale sul tema cfr E. Minniti, *Lo stato di eccezione*, Ariccia, 2015, 93; O. Alzaga Villamil, *Comentario sistemático a la constitucion española de 1978*, Madrid, 1978, 695 ss.; G. Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, 1981, 314; F. Fernandez Segado, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1997, 498.

<sup>8</sup> F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 71; A. Nogueira López, *Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción*, in *El Cronista*, 86-87/2020, 28 ss.

<sup>9</sup> F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 64.

<sup>10</sup> Con la sentenza 85-187 del 1985 il *Conseil Constitutionnel* ha dichiarato la legittimità della

istitutiva dello stato di emergenza sanitaria prevede che questo possa essere dichiarato, mediante decreto del Consiglio dei Ministri, in tutto o in parte del territorio francese “in caso di catastrofe sanitaria che metta in pericolo, per la sua natura e la sua gravità, la salute della popolazione”<sup>11</sup>. Analogamente all'*état d'urgence*, in caso di attivazione dello stato di emergenza sanitaria l'Assemblea Nazionale e il Senato devono essere informati immediatamente delle misure adottate dal Governo, e la proroga della sua durata iniziale deve essere autorizzata con una legge specifica. Diversamente dall'istituto disciplinato dalla *Loi* n. 55-385 invece, in caso di *état d'urgence sanitaire* l'autorizzazione parlamentare alla proroga deve intervenire entro il limite di un mese e non di quindici giorni.

Quanto al contenuto della *Loi* n. 2020-290 in termini di attribuzione di poteri, questa riconosce al Governo la possibilità di limitare la libertà di circolazione, di domicilio e d'impresa, nonché di disporre la quarantena o l'isolamento dei contagiati, la requisizione dei beni e del personale necessario per contrastare l'epidemia, il controllo dei prezzi<sup>12</sup>.

Conformemente a quanto accaduto in Francia, neppure in Germania sono state attivate le disposizioni emergenziali previste nella Costituzione<sup>13</sup>, e la stessa

---

legge di introduzione dello *état d'urgence* nel territorio francese della Nuova Caledonia, sebbene un tale istituto non sia previsto dalla Costituzione. E. Minniti, *Lo stato di eccezione*, Ariccia, 2015, 89 ss. Per un approfondimento sull'istituto dello *état d'urgence* tra la IV e la V Repubblica, cfr C. Bontemps di Sturco, *Francia*, in P. Passaglia (a cura di), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, 2001, [cortecostituzionale.it](http://cortecostituzionale.it); G. De Minico, *Costituzione, Emergenza e Terrorismo*, Napoli, 2016, 235; O. Pfersmann, *L'état d'urgence: la petite exception en dehors de la grande Constitution*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2017; S. Thenaults, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine: destin d'une loi*, in *Le Mouvement Social*, 2007; M. Troper, *L'état n'a rien d'exceptionnel*, in M. Troper, *Le droit et la nécessité*, Paris, 2011.

<sup>11</sup> F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 84.

<sup>12</sup> E' interessante constatare come le disposizioni stabilite dalla *Loi* n. 2020-290 vengano derogate in relazione alla emergenza Covid-19, in quanto il recente stato emergenza sanitaria è stato dichiarato con una durata iniziale prevista di due mesi anziché di uno, ferma restando la possibilità per il Consiglio dei Ministri di decretarne la fine prima di tale termine. Francesco Gallarati ha osservato come tale scelta trovi un'evidente giustificazione nel fatto che, nel caso dell'emergenza Covid-19, il controllo parlamentare sulla sussistenza dei requisiti per la dichiarazione dello stato di urgenza sanitaria è avvenuto *ex ante* in sede di approvazione della legge. F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 67.

<sup>13</sup> Per un approfondimento relativo alla costituzionalizzazione tedesca delle discipline di eccezione, definita “ad intensità crescente”, cfr L. Mezzetti, *Il potere di guida e di comando delle forze armate e la gestione degli stati di crisi nella Repubblica federale di Germania* in *Diritto e Società*, 1991, 295; P. Piciacchia, *Lo stato di emergenza e il tortuoso cammino del controllo parlamentare*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 775 ss; W. Gotz, *La Costituzione dell'emergenza nella legge fondamentale tedesca*, in *Diritto e società*, 545 ss..

libertà di circolazione non è stata limitata ai sensi dell'art. 11 Cost.<sup>14</sup>, che pure ne consente la compressione in caso di epidemie<sup>15</sup>.

L'ordinamento tedesco, infatti, dispone di strumenti giuridici ordinari classici che hanno a fondamento la Legge federale sulla protezione dalle infezioni del 20 luglio 2000 (*Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen o Infektionsschutzgesetz*), che autorizza le autorità all'assunzione delle "misure necessarie" (*notwendige Maßnahmen*), e riduce fortemente la potestà legislativa dei Länder, garantendo un'uniformità di disciplina a livello nazionale<sup>16</sup>. Tale legge consente dunque il contenimento di un'ampia serie di diritti costituzionali quali la libertà personale, di circolazione e di riunione, l'inviolabilità del domicilio e la libertà di iniziativa privata.

Nell'esercizio dei poteri previsti dalla suddetta normativa, le istituzioni tedesche hanno proceduto in maniera graduale, alternando alla moderazione iniziale, dovuta anche all'esigenza di non compromettere eccessivamente le attività economiche e sociali, un successivo indirizzo improntato ad una maggiore risolutezza. Il 19 maggio del 2020 il Parlamento tedesco ha approvato una riforma della Legge federale sulla protezione dalle infezioni che, in una situazione di dichiarata emergenza nazionale, conferisce al Ministero federale della Salute il potere di adottare provvedimenti, ordinanze e regolamenti, senza il necessario assenso del *Bundesrat*, ma in un quadro che veda inalterate le competenze dei *Länder*<sup>17</sup>.

Quanto alla gestione dell'emergenza sanitaria al di fuori del contesto europeo, di significativo rilievo appare il caso degli Stati Uniti, dove la dichiarazione dello stato di *Public Health Emergency* da parte dello *U.S. Department of Health and Human Services* ha consentito l'attivazione di poteri speciali per contenere il diffondersi dell'epidemia, limitando fortemente l'ingresso

---

<sup>14</sup> Articolo 11 Cost., [Libertà di circolazione e di residenza](1) Tutti i tedeschi possono liberamente circolare e stabilirsi nell'intero territorio federale.(2) Tale diritto può essere limitato soltanto con la legge o in base ad una legge e solo nei casi nei quali la mancanza di sufficienti mezzi di sostentamento comporterebbe particolari oneri per la collettività, o nei casi nei quali ciò sia necessario per allontanare un incombente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento costituzionale liberale e democratico della Federazione o di un Land o per combattere contro i pericoli derivanti da epidemie, da catastrofi naturali o da disastri particolarmente gravi, o per proteggere la gioventù dalla mancanza di assistenza o al fine di prevenire azioni penalmente perseguibili.

<sup>15</sup> A.Vedaschi, *Tanto rumore per nulla? Purtroppo no*, in *viasarfatti25unibocconi.it*, 19 aprile 2020.

<sup>16</sup> G. Taccogna, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2* in , L.Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 86.

<sup>17</sup> Gerolamo Taccogna ha evidenziato come la dottrina tedesca abbia assunto un prevalente orientamento critico nei confronti di tale riforma in quanto, benché sia stata attribuita al *Bundestag* la responsabilità di dichiarare lo stato di emergenza nazionale, la mancata previsione di forme di controllo parlamentare sui regolamenti demandati all'Esecutivo e la riconosciuta possibilità di deroghe alle leggi da parte dei suddetti regolamenti ministeriali federali, hanno determinato un sostanziale arretramento del Parlamento nel quadro di gestione dell'emergenza. G. Taccogna, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2* in L.Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 96; E. R. Lautsch, *In der Demokratie gibt es keinen Ausnahmezustand* in *Junge Wissenschaft*, 2 Aprile 2020.

nel paese ai non cittadini provenienti da aree focolaio dell'infezione e imponendo la quarantena di due settimane ai cittadini che rientrano da località esposte al contagio.

Sul piano degli Stati federati, cui spetta la generale gestione del settore sanitario, questi hanno proceduto alla proclamazione progressiva dello stato di emergenza o, in alternativa, dell'emergenza di salute pubblica, che amplia la capacità di intervento dell'esecutivo al fine di imporre la quarantena e di limitare le libertà di circolazione e di riunione<sup>18</sup>. Le misure assunte si sono nel tempo rivelate analoghe a quelle introdotte in Europa, evidenziando una significativa limitazione della libertà di circolazione, di riunione e dell'iniziativa economica. A livello federale il 15 marzo si è proceduto alla dichiarazione dello stato di emergenza sulla base delle sezioni 201 e 301 del *National Emergencies Act*, ed in linea con la sezione 1135 del *Social Security Act*, al fine di consentire al Segretario dello *Health and Human Services* di derogare alla normativa che disciplina *Medicare*, *Medicaid*, *State Health Insurance Insurance* per i minori e la *Health Insurance Portability and Accountability Act* sulla Privacy, nell'attività di contrasto all'epidemia.

Il richiamo al *National Emergency Act* del 1976 appare dunque decisamente circoscritto, benché si tratti di uno strumento a cui si è fatto riferimento diverse decine di volte dalla sua emanazione e per motivazioni spesso ritenute poco giustificate<sup>19</sup>. Inoltre, il contestuale ricorso allo *Stafford Act* ha reso più rapidi i tempi di un eventuale intervento del Governo federale a supporto degli Stati, mentre la proclamata intenzione di ricorrere al *Defense Production Act* al fine di imporre alle imprese di accettare prioritariamente contratti di fornitura dei materiali necessari per la difesa nazionale, ha consentito all'Amministrazione di esercitare un efficace ruolo di *moral suasion* nei confronti dei soggetti economici, funzionale all'obiettivo di conferire priorità alla produzione di beni necessari per

---

<sup>18</sup> Edmondo Mostacci ha evidenziato come, nell'ordinamento statunitense, i meccanismi di raccordo tra l'azione del governo federale e quello degli Stati federati siano sostanzialmente deboli e prevalentemente affidati all'adesione del livello di governo inferiore, con una sostanziale incertezza anche sul piano temporale. In riferimento alle ricadute di tale assetto sull'emergenza Covid-19 "il federalismo statunitense è congegnato affinché il potere limiti il potere sia sul piano orizzontale che su quello verticale, a generale beneficio della libertà dei cittadini, ma con patenti difficoltà laddove si tratti di reagire in modo compatto e celere a una rilevante minaccia di carattere sanitario". E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 126.

<sup>19</sup> C. Bologna, *Tutela dei diritti ed emergenza nell'esperienza statunitense: una political question?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008, 6. Il *National Emergency Act* stabilisce che il Presidente degli Stati Uniti ha la possibilità effettiva di proclamare, mediante una propria dichiarazione, uno stato di emergenza. Le motivazioni che possono determinare un tale provvedimento devono essere sottoposte al Congresso che, entro sei mesi, è tenuto a riunirsi per valutare l'opportunità di far cessare lo stato di emergenza. Se, dopo un anno dalla proclamazione, il Presidente non rinnova ufficialmente la dichiarazione di emergenza, essa cessa automaticamente. Il Congresso ha, tuttavia, la possibilità di adottare una *joint resolution* che ne consente l'interruzione in qualunque momento. E. Minniti, *Lo stato di eccezione*, Ariccia, 2015, 72-73.

fronteggiare l'emergenza, anche mediante la riconversione degli apparati produttivi<sup>20</sup>.

### 3. La gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia

La gestione della crisi sanitaria conseguente alla pandemia di Covid-19 ha suscitato diverse importanti perplessità da parte della dottrina giuridica, relativamente all'ammissibilità costituzionale dei provvedimenti assunti dal Governo.

A differenza della prevalenza dei sistemi democratici occidentali, infatti, la Costituzione italiana non prevede la possibilità di attivare una disciplina di emergenza, in grado di derogare temporaneamente all'ordinario rapporto di competenza tra i poteri dello Stato e di sospendere i diritti costituzionali. Tuttavia, nel nostro ordinamento è consentito limitare situazioni soggettive che rientrano nel quadro dei diritti fondamentali al fine di tutelare l'interesse collettivo alla salute, sebbene l'intervento restrittivo sulle libertà, in particolare quelle di domicilio, soggiorno e circolazione, risulti tutelato da una riserva di legge rinforzata, in quanto è lo stesso dettato costituzionale a definire gli interessi che possono legittimarli<sup>21</sup>. Di fronte al manifestarsi della fase iniziale dell'epidemia il Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha provveduto a dichiarare lo stato di emergenza per la durata di sei mesi "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili". Il fondamento di tale provvedimento, esplicitato dall'art. 1 comma 1 della delibera, è rappresentato dall'art. 7, comma 1, lettera c) e dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, rispondente alla denominazione di "Codice di Protezione Civile"<sup>22</sup>.

Il Governo ha dunque fatto riferimento ad una fonte primaria che prevede, in caso di emergenze di rilievo nazionale "connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo", il ricorso a "mezzi e poteri straordinari" per "limitati e predefiniti periodi di tempo"<sup>23</sup>, e quindi allo specifico

---

<sup>20</sup> E. Mostacci, *COVID vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 142.

<sup>21</sup> B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, 3.

<sup>22</sup> L'art. 7, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 stabilisce che le "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24". Quest'ultimo dispone al comma 3 che "la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi".

<sup>23</sup> La sentenza della Corte Costituzionale n. 418 del 1992, relativa alla legge n. 225 del 24 febbraio 1992 sull'istituzione del servizio nazionale della protezione civile, il cui contenuto risulta tuttavia analogo a quello dell'attuale Codice di Protezione Civile, ha verificato la compatibilità costituzionale della disciplina in oggetto specificando come "nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino

istituto dello “stato di emergenza” che, come correttamente rilevato da una parte della dottrina costituzionalistica, si differenzia dallo stato di guerra o di eccezione, in quanto risulta definito e disciplinato dal Codice di Protezione Civile<sup>24</sup>. Il successivo decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020, convertito con modifiche dalla legge n. 13 del 5 marzo 2020, ha stabilito “misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19”, autorizzando il Presidente del Consiglio ad adottare tali disposizioni, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell’interno, della difesa, dell’economia e delle finanze e gli altri Ministri e autorità competenti per materia (Art. 3). Le misure di contenimento disposte dall’articolo 1 del decreto legge del 23 febbraio hanno prodotto una significativa limitazione delle libertà costituzionali, quali quella personale (art. 13 Cost.), di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), di riunione (art. 17 Cost.), di religione (art. 19 Cost.), nonché del diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)<sup>25</sup>. Quanto all’articolo 2 del decreto legge, questo ha disposto che “le autorità

---

misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati [...] non risulta irrazionale infatti che, di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l’integrità di beni fondamentali per l’uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente”. Per un ulteriore approfondimento si veda M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 116.

<sup>24</sup> La Corte Costituzionale, come evidenziato da Massimo Luciani, ha riconosciuto la sindacabilità delle dichiarazioni di uno stato di emergenza, prendendo in esame la legittimità costituzionale del d.l. 6 novembre 2008, n. 172, “nella parte in cui, limitatamente alle aree geografiche in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, configura come delitto condotte che, nel restante territorio nazionale, non sono penalmente rilevanti (lettera a) o sono punite a titolo di contravvenzione (lettera d)”. Quanto alla violazione della riserva di legge ex art. 25 Cost., questa è stata esclusa dal giudice delle leggi poiché “le norme censurate non appartengono alla categoria delle cosiddette «norme penali in bianco» (che pure, a certe condizioni, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente ammissibili [...]), in quanto in esse la fattispecie criminosa è compiutamente descritta e le pene sono specificamente previste. La dichiarazione dello stato di emergenza, da parte dell’autorità governativa, è solo una condizione di fatto per l’applicabilità delle norme medesime, che non integra in alcun modo il contenuto del precetto penale, fissato nella legge, in sé e per sé completo ed autosufficiente. Peraltro, la stessa dichiarazione dello stato di emergenza può avvenire solo in presenza dei presupposti legislativamente previsti [...]. L’atto amministrativo a carattere generale, che funge da presupposto per l’applicabilità delle sanzioni penali previste dalle norme censurate, è pertanto esso stesso suscettibile di valutazione, sotto il profilo della legittimità, da parte dei giudici ordinari e di quelli amministrativi, nell’ambito delle rispettive competenze. Non si riscontra quindi la possibilità di decisioni governative illegittime, da cui deriverebbero indirettamente le conseguenze penali previste dalle norme oggetto della presente questione, senza che sia esperibile alcun controllo di legalità”. Corte Cost., sent. n. 83 del 2010. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 117.

<sup>25</sup> Per un approfondimento sul tema si veda G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione* in *Unicost*, 3 Aprile 2020, 6 ss. L. Cuocolo, *Presentazione, I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, (a cura di L. Cuocolo) in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, 10 ss; G.L. Gatta, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Sistema Penale*, 2 aprile 2020, 5; G. Lattanzi, *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, in *Giustizia Insieme*, 2020; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *federalismi.it*, 31 marzo 2020, 13 ss; L. Fabiano, *La catena della normatività emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del Covid-19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del Governo italiano*, in *Forum di Biolaw Journal*, 16 marzo 2020, 3. G. Menegatto, *Diritto e diritti nell’emergenza: ripartire dalla Costituzione*, in *Biodiritto*, 11 marzo 2020, 4; A. Candido, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 marzo 2020, 6; G.

competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1" evidenziando un chiaro difetto di determinatezza, poiché privo di delimitazione di forma o di contenuto. Tale articolo, che ha inevitabilmente indotto la dottrina a metterne in dubbio la costituzionalità<sup>26</sup>, è stato abrogato dal successivo decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020<sup>27</sup>.

Le misure previste dal decreto legge n. 6 del 2020 sono state adottate da una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>28</sup> che, tuttavia, sembrano evidenziare una duplice legittimazione, in quanto costituiscono al contempo delle ordinanze di protezione civile<sup>29</sup>. Il Presidente del Consiglio è infatti riconosciuto, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del Codice, quale "autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia", cui il Codice di Protezione Civile riconosce "i poteri di ordinanza in materia di protezione civile". Sebbene, come osservato da parte della dottrina<sup>30</sup>, da questa duplice fondazione derivi la

---

Tropea, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *federalismi.it*, 18 marzo 2020, 10 ss.; A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2020. In relazione alla reale effettività della limitazione della libertà personale (art. 13 Cost.), Mario Luciani ha evidenziato criticamente come "Se si ritiene che la libertà personale sia in giuoco (solo) quando si è di fronte a provvedimenti che implicano un apprezzamento moralmente negativo del soggetto attinto, un simile stigma non si rinviene nell'imposizione della quarantena. Se, invece, si ritiene che l'essenza della libertà personale stia nella sottrazione alla coazione fisica, sicché incidono nell'art. 13 Cost. solo i trattamenti sanitari che la prevedono, la mancanza della coazione fisica a sostegno delle misure impositive della quarantena esclude l'applicabilità delle norme sulla libertà personale". M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 127.

<sup>26</sup> G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione* in *Unicost*, 3 Aprile 2020, 5; F. Filice; G.M. Locati, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2020, 5; M. De Nes, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Biolaw Journal*, 16 marzo 2020, 5.

Quanto agli effetti del successivo d.l. n. 19 del 2020, Luciani ha evidenziato come "è dubbio che la sanatoria delle misure adottate in attuazione del d.l. n. 6, operata dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 19, possa mettere al riparo dall'annullamento (o disapplicazione) giurisdizionale anche quelle "ulteriori" che siano state eventualmente prese avvalendosi del ricordato art. 2. Se il principio di legalità va inteso (in senso sostanziale) anche come principio di determinatezza delle norme attributive di potere e se tale principio costituisce un vincolo per il legislatore (sicché è da ritenere viziata la legge che lo violi), l'art. 2 del d.l. n. 6 dovrebbe considerarsi incostituzionale e illegittima la sanatoria degli effetti da esso prodotti". M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 112.

<sup>27</sup> Precedentemente, con il decreto n. 18 del 17 marzo 2020 sono state adottate misure di "potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale" e di "sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". Per un approfondimento sul tema cfr F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, 6 Aprile 2020.

<sup>28</sup> Il riferimento è ai DD.PP.CC.MM. del 25 febbraio, del 1° marzo, del 4 marzo, dell'8 marzo, del 9 marzo, dell'11 marzo, del 22 marzo e del 1° aprile. Quest'ultimo ha dato attuazione anche al d.l. n. 19 del 25 marzo.

<sup>29</sup> B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, 7.

<sup>30</sup> Si veda in particolare B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, 6; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 124.

possibilità per i D.P.C.M. di derogare alle leggi vigenti, rimane aperta la questione relativa alle numerose riserve di legge previste dalla Costituzione a tutela dei diritti fondamentali, nonché al rispetto del principio di legalità<sup>31</sup>. In relazione a tale rilevante questione, appare ragionevole un orientamento volto a considerare i D.P.C.M. uno strumento adeguato nel caso i cui contenuti intervengano esclusivamente nei limiti tipici delle ordinanze contingibili e urgenti, rispettando i criteri della provvisorietà, della non astrattezza e della proporzionalità. Viceversa, in carenza di tali requisiti, appare necessario il ricorso esclusivo ad atti aventi forza di legge, che devono adeguatamente delimitare la discrezionalità del normatore secondario.

In quest'ottica, benché si sia rivelato uno strumento rapido e flessibile, l'istituto del D.P.C.M. sembra aver assunto, per certi tratti, un rilievo anomalo, analogo ad una fonte di diritto primario, sconfinando in quella che è stata considerata da parte della dottrina come un'evidente "appropriazione di competenze di natura legislativa"<sup>32</sup>. Il ricorso frequente ai decreti del Presidente del Consiglio a scapito dell'emanazione di decreti legge ha di fatto escluso il Parlamento, chiamato a convertire i d.l. in legge, ed il Presidente della Repubblica, deputato all'emanazione dell'atto avente forza di legge, dalla gestione della fase più delicata dell'emergenza. Tra il decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 ed il successivo d. l. n. 19 del 25 marzo 2020 è infatti intercorso un lasso temporale di oltre un mese, nonostante l'evidente difetto di determinatezza del primo atto.<sup>33</sup> È possibile rilevare, dunque, uno spostamento dell'equilibrio nella divisione dei poteri a vantaggio dell'esecutivo, ed un sostanziale ridimensionamento del ruolo e delle funzioni effettivamente esercitate dall'Assemblea legislativa nella fase più delicata dell'emergenza. Quanto al tema delle ordinanze emanate durante la crisi sanitaria dalle regioni, che sono spesso entrate in contrasto con i provvedimenti adottati dal Governo, queste vedono riconosciuta la propria legittimità sia nella legge n. 833 del 1978 che nel Codice della Protezione Civile.

La stessa Corte Costituzionale ha rilevato in più occasioni come "in caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale"<sup>34</sup> e di conseguenza "anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, «giacché,

---

<sup>31</sup> Per un approfondimento sul tema cfr L.A. Mazzaroli, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2020, 15; L. Carlassarre, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009; G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, 1995.

<sup>32</sup> Sabino Cassese ha in più occasioni posto in rilievo criticamente il ricorso del Governo ai D.P.C.M. in luogo dei decreti legge, chiarendo come ciò avesse comportato una non ammissibile acquisizione di competenze normative. Il riferimento specifico è a D. Cacopardo, *Emergenza, i decreti del presidente del consiglio dei ministri sono incostituzionali. Intollerabile l'abuso dei Dcpm*, in *ItaliaOggi*, 17/04/2020, 4.

<sup>33</sup> Corte Cost., sent. n. 246 del 2019.

nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica» (sentenza n. 8 del 2016)<sup>35</sup>. Tuttavia, i giudici delle leggi hanno escluso che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale<sup>36</sup>, evidenziando come in materia di protezione civile le funzioni statali assumano un rilievo preminente.

Quanto alla "tutela della salute", benché rappresenti un ambito di competenza concorrente, la Consulta ha stabilito come spetti esclusivamente allo Stato definire il bilanciamento tra la tutela della salute e quella di altri diritti e interessi di rilievo costituzionale<sup>37</sup>. Pertanto, la determinazione espressa dal d.l. n. 19 del 2020 di fare salve per ulteriori dieci giorni le ordinanze regionali che, eccedendo i limiti stabiliti dal comma 2 dell'art. 3 del d.l. 6 del 2020, risultavano evidentemente illegittime, sembra rispondere esclusivamente a ragioni di compromesso politico-istituzionale<sup>38</sup>.

#### 4. L'Egitto di fronte all'emergenza Covid-19

Le misure adottate dal governo egiziano al fine di contrastare gli effetti della crisi sanitaria si collocano nel quadro di una ulteriore proroga, approvata il 28 aprile 2020, di un pregresso e vigente stato di emergenza, proclamato dal Presidente Al-Sisi nel 2017 a seguito degli attentati alle chiese copte di Tanta e Alessandria e protratto senza soluzione di continuità per dodici volte. Nella fase iniziale del contrasto alla pandemia il Primo Ministro Mostafa Madbouly ha emanato la Decisione n. 606 del 9 marzo, che ha temporaneamente vietato qualsiasi attività che "richiederebbe grandi assemblee di cittadini o il loro spostamento tra governatorati in grandi raduni ... fino ad un'altra notifica"<sup>39</sup>. Le immediatamente successive Decisioni nn. 717 e 718 hanno stabilito la sospensione di tutti i servizi educativi del paese e delle attività delle compagnie aeree negli aeroporti egiziani a partire dal 19 marzo. Ulteriori progressive restrizioni hanno interessato le attività lavorative nei settori governativi, nonché in quelli dei servizi, dei trasporti e dell'intrattenimento, fino all'estensione del coprifuoco decretata il 24 marzo<sup>40</sup>. Alcune di tali limitazioni, soprattutto quelle relative ai servizi e ai tempi stabiliti per il coprifuoco, sono state modificate dalle Decisioni nn. 852 dell'8 aprile e 939 del 23 aprile, nell'ottica di favorire le pratiche che si osservano durante il Ramadan, sia pure in un quadro che ha visto il divieto "tutte le attività religiose collettive", quali ad esempio la *tarawih* e le rituali cene di gruppo<sup>41</sup>. I

<sup>35</sup> Corte Cost. sent. n. 246 del 2019.

<sup>36</sup> Corte Cost. sent. n. 82 del 2006.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 44 del 2003.

<sup>38</sup> M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 135.

<sup>39</sup> Per un approfondimento sulle misure assunte dal governo egiziano cfr *Eman Muhammad Rashwan, Egypt Under COVID-19: Normalizing Emergency in IACL-AIDC Blog*.

<sup>40</sup> Il riferimento è alle Decisioni del Primo Ministro nn. 719, 724, 739 e 740.

<sup>41</sup> Al-Azhar ha appoggiato ufficialmente le misure restrittive delle pratiche religiose adottate

Il governo ha inoltre proposto un'articolata serie di emendamenti alla legge sullo stato di emergenza n. 162 del 1958, approvati dal Parlamento e ratificati dal Presidente della Repubblica il 6 maggio, che ampliano i margini di intervento presidenziali e dell'autorità militare nell'ambito degli stati eccezionali<sup>42</sup>. Gli emendamenti attribuiscono al Presidente la possibilità formale di adottare quelle misure emergenziali che, in larga parte, erano già state assunte dal governo nella prima fase dell'emergenza Covid-19. La nuova legge di emergenza, infatti, conferisce al vertice dell'esecutivo il potere di sospendere o chiudere scuole, università e agenzie governative, di obbligare gli espatriati egiziani che ritornano in Egitto a impegnarsi in misure di quarantena, di stanziare aiuti in denaro a individui e famiglie, di incentivare la ricerca medica, nonché di fornire sostegno finanziario ai settori economici danneggiati e di rinviare il pagamento di alcune tasse<sup>43</sup>. Tuttavia, le modifiche approvate sembrano essere andate oltre l'intento di disciplinare normativamente, sia pure *ex post*, i provvedimenti adottati durante la crisi sanitaria, in quanto attribuiscono al Presidente anche il potere di "proibire tutte le riunioni pubbliche e private, le assemblee, le proteste, le sfilate e qualsiasi altra forma di assemblea", e ampliano sensibilmente i margini operativi della giurisdizione giudiziaria militare. Poiché l'articolo 3 della legge di emergenza n. 162/1958 già consentiva al Presidente di adottare "restrizioni della libertà delle persone di riunirsi, di spostarsi, di alloggiare e di passare per determinati luoghi e in determinati orari", l'ampliamento di tale facoltà fino alla "proibizione" di tutte le riunioni pubbliche e private è stato interpretato dalle associazioni internazionali per la protezione dei diritti civili come una misura volta a rafforzare il potere repressivo del governo, anche nell'ottica di spegnere sul nascere eventuali moti di protesta scaturenti dalla crisi economica post-pandemia<sup>44</sup>.

Quanto all'estensione della giurisdizione giudiziaria militare, sebbene l'articolo 7 della legge n. 162/1958 già consentisse al Presidente della Repubblica di ordinare la costituzione di speciali Tribunali di Sicurezza dello Stato, composti da giudici e da ufficiali dell'esercito, i recenti emendamenti hanno attribuito ai

---

dal governo, sebbene la "Moschea Splendida" fosse rimasta aperta persino durante il colera nel diciannovesimo secolo e l'epidemia di Spagnola nel 1918. Per un approfondimento sul tema cfr *Coronavirus, Ramadan in lockdown. Pregate a casa*, in *La Stampa*, 20/04/2020.

<https://www.lastampa.it/esteri/2020/04/20/news/coronavirus-ramadan-in-lockdown-pregate-a-casa-1.38740016>.

<sup>42</sup> *Egypt amends emergency laws amid coronavirus outbreak*, in *Reuters*, April 22, 2020, [www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-egypt-lawmaking/egypt-amends-emergency-laws-amid-coronavirus-outbreak-idUSKCN22437A](http://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-egypt-lawmaking/egypt-amends-emergency-laws-amid-coronavirus-outbreak-idUSKCN22437A)

<sup>43</sup> *Egypt Passes Emergency Law Amendments Giving President Greater Powers Amid Covid-19 in Egyptian Streets*, 18 April 2020.

<https://egyptianstreets.com/2020/04/18/egypt-passes-emergency-law-amendments-giving-president-greater-powers-amid-covid-19/>

<sup>44</sup> L'organizzazione non governativa internazionale Human Rights Watch ha criticato duramente l'operato del governo egiziano, evidenziando come gli emendamenti alla legge n. 162/1958 non trovino una giustificazione sufficientemente credibile nell'esigenza di contrastare alla pandemia, in quanto perseguono, in realtà, l'obiettivo di espandere ulteriormente i poteri emergenziali del Presidente a scapito dei diritti e delle libertà individuali. *Egypt: Covid-19 Cover for New Repressive Powers. Amendments Could Curb Rights in Name of 'Public Order'*, in *Human Rights Watch*, May 7, 2020, [www.hrw.org/news/2020/05/07/egypt-covid-19-cover-new-repressive-powers](http://www.hrw.org/news/2020/05/07/egypt-covid-19-cover-new-repressive-powers)

militari prerogative proprie degli agenti di polizia giudiziaria. Al Presidente viene infatti attribuito il potere di trasferire alla procura militare qualsiasi indagine riguardante le violazioni della legge di emergenza. Tali modifiche normative appaiono entrare in evidente conflitto con l'art. 97 Cost. egiziana, che dispone "A tutti è garantito il diritto di agire in giudizio. Lo Stato garantisce alle parti l'accesso al giudice e la rapidità del processo [...] Nessuno può essere giudicato se non davanti al giudice ordinario", nonché con il primo e secondo comma dell'art. 204 Cost., che recitano "La Corte Militare è un organo giudiziario indipendente, competente in via esclusiva per i crimini riguardanti le Forze Armate, i loro ufficiali, il loro personale e quanti sono a questo parificati nonché per i crimini commessi dal personale dei Servizi Segreti Generali durante l'esercizio delle loro funzioni o in ragione di questo dell'espletamento di queste. Nessun civile può essere deferito alla Corte Militare, fatta eccezione per i crimini che costituiscono aggressione diretta ai danni delle strutture militari o agli accampamenti delle Forze Armate, o a loro equivalenti, ai danni delle zone militari o delle zone di confine delimitate come zone militari, ovvero contro gli equipaggiamenti delle Forze Armate, i veicoli, le armi, le munizioni, i documenti, i segreti militari, le risorse pubbliche o le fabbriche militari, nonché i crimini riguardanti il servizio militare nonché per aggressione diretta contro gli ufficiali o il personale delle Forze Armate in ragione dello svolgimento delle loro funzioni".

Dunque, l'azione del governo egiziano, sebbene sia nata in risposta all'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia, appare procedere decisamente oltre quanto reso "tecnicamente" necessario da questa. Il piano di analisi che si intende pertanto proporre in questa sede è duplice, ed inerisce sia alla specifica struttura dell'ordinamento costituzionale egiziano, che alla natura del contesto profondamente conflittuale da cui questo si è generato e dal quale continua ad essere costantemente minacciato. In riferimento al primo livello di analisi, una recente dottrina ha messo in rilievo come nell'ambito della costituzione egiziana del 2014 venga attribuito all'esercito una sorta di "potere di riserva" in grado di espandersi, in caso di necessità, fino ad inibire l'intero sistema delle garanzie e delle libertà<sup>45</sup>.

In tale prospettiva l'assetto costituzionale è descritto come una costruzione organizzata su tre livelli, distinti ma strettamente interconnessi<sup>46</sup>. Al centro di tale ordinamento viene individuata una "Costituzione di emergenza", finalizzata a garantire all'élite militare un controllo di ultima istanza sull'esercizio della sovranità statale e sui suoi indirizzi fondamentali. Attorno a questa se ne struttura un'altra, originata dal patto tra il vertice militare, l'alta magistratura e le forze politiche non islamiste, nell'ambito della quale si è definita la forma di governo, la costituzione economica ed il complesso delle garanzie e delle libertà politiche.

---

<sup>45</sup> C. Sbailò, *La Costituzione dell'Egitto*, in L. Mezzetti, *Codice delle Costituzioni*, Vol. VI, Padova, 166-169.

<sup>46</sup> C. Sbailò evidenzia come l'articolazione della struttura costituzionale egiziana risulti analoga sia sul piano anatomico che fisiologico a quella susistente nel corpo umano tra "cervelletto", "massa cerebrale" e "corteccia cerebrale", offrendo un'immagine alquanto precisa della differenziazione interna e, allo stesso tempo, dei meccanismi di interrelazione sistemica. C. Sbailò, *I diritti di Dio. Le cinque sfide dell'Islam all'Occidente*, Padova, 2016, 58-59

In ultimo, ad un livello ancora più esterno ed ampio, il patto costituzionale viene declinato in chiave universalistica, conferendo all'intero ordinamento una importante legittimazione sia sul piano che interno che a livello internazionale. Tra queste tre differenti "costituzioni" risulta un rapporto sistemico, che le rende strutturalmente interconnesse sia sul piano del funzionamento complessivo del sistema che su quello fondamentale della sua legittimazione. Appare pertanto evidente, sin dall'origine, la volontà del legislatore di attribuire all'esercito il ruolo di asse portante nel sistema dei pubblici poteri e, sebbene l'art. 204 della Costituzione del 2014 conferisse una ridotta discrezionalità ai militari nello stabilire quali atti ricadessero sotto la propria giurisdizione<sup>47</sup>, il decreto presidenziale del 27 ottobre 2014 aveva posto tutte le "strutture pubbliche vitali", tra le quali figuravano ad esempio le università, sotto la giurisdizione militare per un periodo complessivo di due anni. Le recenti modifiche alla legge di emergenza n. 162/1958 sembrano quindi inquadrarsi nel tentativo di espandere, ricorrendo ad una fonte primaria, l'operatività della cosiddetta "Costituzione di emergenza", senza alterare formalmente il rapporto con le altre due "costituzioni" che si irradiano in forma concentrica a partire da essa, e dunque cercando di impattare in misura ridotta sul rapporto di legittimazione dell'intero sistema.

Quanto al secondo piano di analisi, l'ampliamento dei poteri del Presidente e della giurisdizione militare devono porsi in relazione all'instabilità politica vigente nel paese, che trasforma la crisi del Covid-19 da politicamente "neutra" a minaccia potenzialmente in grado di sovvertire l'ordinamento. Si tratta di una dinamica essenziale al fine di comprendere la specificità della risposta del governo egiziano alla pandemia, nonché la sua reale entità. Benché la Fratellanza Mussulmana sia stata dichiarata organizzazione terroristica e messa al bando nel 2014, infatti, il movimento espressione dell'Islam popolare egiziano gode ancora di un sostegno considerevole nel paese e, come in più occasioni nel corso della sua quasi secolare storia, potrebbe ritrovare slancio e nuova legittimazione in un frangente di crisi come quello attuale, grazie alla propria capillare e efficiente rete di welfare e di assistenza sociale. L'organizzazione fondata da Al-Banna nel 1928 rappresenta un'"alternativa" radicale all'attuale ordinamento, in quanto propugna una forma di organizzazione dello spazio pubblico che evidenzia un solido legame con concezioni profondamente radicate nell'Islam, e si differenzia strutturalmente rispetto al modello statale di derivazione occidentale. Durante Primavera arabe, infatti, si è determinata l'emersione perentoria e conflittuale dell'Islam popolare - realtà politica e culturale di cui la Fratellanza Musulmana costituisce una delle espressioni più rappresentative<sup>48</sup> - che ha travolto i precedenti assetti politico-costituzionali in nome della dimensione popolare-

---

<sup>47</sup> Ciro Sbailò evidenzia come la definizione del perimetro della giurisdizione militare avesse rappresentato un motivo di forte contrapposizione tra i vertici militari e la Fratellanza Mussulmana al governo. C. Sbailò, *Egitto: Statalizzazione dell'Islam vs. islamizzazione della società e potere militare di riserva. Alcune osservazioni sulla bozza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 gennaio 2014, 3-4.

<sup>48</sup> Sbailò evidenzia come il recupero della dimensione popolare-universalistica dell'Islam costituisca il punto di forza teorico dell'esperienza dei Fratelli Musulmani. C. Sbailò, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*. Padova, Cedam, 2012, p.120.

universalistica dell'Islam e, dunque, di un processo di islamizzazione "dal basso" della società. La Primavera hanno sancito la riaffermazione di una visione "spirituale" dello spazio pubblico, la cui espansione "nomadica", individuata da una recente dottrina quale caratteristica essenziale del recente processo di islamizzazione, rappresenta il carattere distintivo di quello che può definirsi "l'universalismo" islamico<sup>49</sup>, e costituisce un elemento centrale nel quadro di riferimento concettuale dell'Islam popolare. La breve esperienza della Fratellanza alla guida del paese, benché "costretta" nell'ambito di una forzata mediazione con l'esercito e l'alta magistratura, ha evidenziato le linee di fondo di una visione alternativa dell'organizzazione dello spazio pubblico, orientata alla modifica del rapporto tra la dimensione politica e quella religiosa<sup>50</sup>. Infatti, sebbene i principi fondamentali dell'ordinamento non sembrano essere stati messi in discussione dalla riforma costituzionale del 2012, e la *Sharia* sia rimasta quale principale fonte del diritto, il trasferimento dell'autorità interpretativa e della conseguente titolarità del giudizio di conformità costituzionale delle leggi ad Al-Azhar<sup>51</sup>, ha impattato direttamente su quelli che sono i fini ultimi dell'ordinamento, riflettendo e concretizzando una visione orientata alla prevalenza del ruolo politico dell'autorità religiosa nell'ambito della definizione dell'ordinamento islamico<sup>52</sup>. Se in precedenza, quindi, l'inserimento della *Sharia* al vertice delle fonti del diritto aveva rappresentato una delle assi portanti del processo di "statalizzazione" dell'Islam, in quanto attribuiva in via esclusiva alla Corte Costituzionale il controllo di conformità delle leggi alla Legge Islamica, ridimensionando fortemente il ruolo e la capacità di influenza delle autorità religiose, la riforma costituzionale del 2012 interveniva ad invertire tale processo<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> C. Sbailo', *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*. Padova, Cedam, 2012,

73. Per un ulteriore approfondimento cfr E. Minniti, *Insorgenza islamista: dove stiamo sbagliando* in *Alexis*, Marzo 2016.

<sup>50</sup> In Egitto, tuttavia, l'iniziale successo della Fratellanza Mussulmana è stato favorito dal decisivo intervento dello stato maggiore dell'esercito. Il Presidente Mubarak è stato infatti destituito dal vertice militare, contestato dal quale proveniva e al quale apparteneva, con un colpo di stato incruento, in seguito al quale si è insediato il Consiglio Superiore delle Forze Armate, organismo non previsto dalla costituzione, che ha assunto il governo del paese, esercitandolo tramite decreti<sup>50</sup>. L'affermazione politica dell'Islam popolare è stata dunque preceduta dalla sospensione dell'ordinamento costituzionale e dall'avvio di una fase di riforma orientata al superamento delle norme emergenzialistiche e all'introduzione di un maggiore pluralismo. Allo stesso modo, in seguito alla cruenta contrapposizione generatasi all'interno dell'Islam popolare tra la Fratellanza e i salafiti, e all'avvio delle proteste popolari contro il Morsi, è stato il vertice militare ad incaricarsi di destituire ed arrestare il Presidente espressione della Fratellanza<sup>50</sup>.

<sup>51</sup> Al-Giāmi' al-Azhar, la "Moschea splendida", è una moschea e un università di studi teologici giuridici islamici che rappresenta la massima autorità giuridica e di insegnamento religioso del mondo sunnita.

<sup>52</sup> La questione assume una significativa rilevanza se si prende in esame l'impatto dell'affermazione dell'Islam popolare sul piano della costituzione materiale del paese, intesa come una "costituzione originaria", che permane accanto a quella formale e che impedisce di accettare qualsiasi esito scaturito dalle procedure formali di produzione delle norme giuridiche.

<sup>53</sup> E. Minniti, *Principi ordinatori e nuove forme di organizzazione dello spazio pubblico negli ordinamenti costituzionali dei paesi islamici: Egitto e Turchia di fronte alla riaffermazione dell'elemento religioso nello spazio pubblico*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 638-641.

Dunque, la crisi sanitaria del Covid-19 ha assunto un considerevole potenziale "politico" in quanto ha impattato su un quadro che si caratterizza per il protrarsi dello stato di emergenza dichiarato nel 2017 e per una sostanziale instabilità, scaturente dalla presenza significativa e radicata di un movimento politico-religioso che si propone il sovvertimento dell'ordine costituzionale esistente. Le misure adottate dal governo hanno inteso favorire la capacità di espansione di quel "potere di riserva" che la "Costituzione di emergenza" attribuisce al vertice militare di fronte a casi eccezionali, rafforzando contestualmente le già ampie prerogative presidenziali. La reiterazione costante di uno stato di emergenza non risulta affatto inedita in Egitto, in quanto la legge 162/1958 è stata applicata senza soluzione di continuità dal 1967 fino al 2012<sup>54</sup>, e l'attuale evoluzione presenta delle importanti analogie rispetto all'epoca della Presidenza Mubarak. La riforma costituzionale del 2007 aveva infatti incrementato i poteri del Presidente della Repubblica, neutralizzando la riserva giurisdizionale per l'arresto (art. 41 Cost.), le perquisizioni (art. 44 Cost.) e la violazione della segretezza delle comunicazioni personali (art. 45 Cost.), e prevedendo un controllo giudiziario esclusivamente *ex post*<sup>55</sup>. Era inoltre attribuita esclusivamente al Presidente la facoltà di scegliere se deferire il sospetto terrorista ad una Corte militare (art. 183 Cost.) o a quella della Sicurezza dello Stato (art. 171 Cost.). Appare dunque evidente come l'impatto dell'emergenza Covid-19 abbia prodotto un riassetto nell'equilibrio tra i poteri dello Stato egiziano, un'evoluzione del sistema in un'ottica securitaria e un'espansione operativa della cosiddetta "Costituzione di emergenza", di cui dovrà tuttavia verificarsi la complessiva ammissibilità costituzionale. Tale sviluppo, inoltre, potrebbe determinare un serio problema di legittimazione del sistema, la cui attuale evoluzione mette in discussione il complesso assetto di equilibri che è alla base del "patto costituzionale" successivo al fallimento della "Primavera egiziana".

Emilio Minniti  
Università degli Studi Internazionali di Roma  
emilio.minniti@unint.eu

---

<sup>54</sup> Lo stato di emergenza è stato proclamato inizialmente durante la guerra dei sei giorni del 1967, ed è stato prorogato ininterrottamente dal 1981 per un trentennio dal presidente Hosni Mubarak.

<sup>55</sup> C. Sbailò, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*, Padova, 2012, 262-263.