

Lo stato di emergenza nella Repubblica ceca e l'introduzione di misure straordinarie per contrastare la diffusione della pandemia da Coronavirus

di Arianna Angeli

Abstract: The State of Emergency in the Czech Republic and the extraordinary measures adopted to face the Coronavirus pandemic disease – On March 12, 2020 the Government of the Czech Republic declared the state of emergency for 30 days with reference to the entire territory of the State, due to the outbreak of the Coronavirus disease (Covid-19). The state of emergency was initially extended by the Chamber of Deputies until April 30, 2020, and then finally until May 17, 2020. The Government has so far introduced a series of measures in order to prevent the spread of the Covid-19 and to support people affected by the economic and health crisis. Unprecedented restrictions have been imposed to fundamental rights and freedoms, which led to several administrative as well constitutional complaints.

1985

Keywords: Czech Republic; State of Emergency; Czech Supreme Administrative Court; Covid-19.

1. Premessa

Anche la Repubblica ceca ha dovuto far fronte all'emergenza sanitaria ed economica provocata dalla diffusione del Covid-19. Tuttavia, si tratta di uno dei paesi meno colpiti dalla pandemia in Europa, sia in termini assoluti che relativi¹. Con una popolazione di 10,7 milioni di abitanti², infatti, al 14 maggio 2020 solo 8.269 persone hanno contratto la malattia, che corrispondono a 772 casi per milione di abitanti³. La tempestività dell'intervento delle autorità e la rigidità delle misure emergenziali introdotte quando il numero dei casi era ancora relativamente contenuto ha sicuramente contribuito a frenare il moltiplicarsi dei contagi.

A partire dalla fine di gennaio 2020 sono state adottate una serie di misure per contrastare la diffusione della malattia nel paese. Il 12 marzo 2020 il Governo

¹ Tra i paesi meno colpiti dalla pandemia, con riferimento al rapporto tra casi registrati/milione di abitanti, figurano al 14 maggio 2020: Grecia (265/mln), Slovacchia (269/mln), Bulgaria (298/mln), Ungheria (346/mln), Polonia (455/mln), Lettonia (504/mln), Croazia (539/mln), Lituania (553/mln) e Slovenia (704/mln). In www.worldometers.info/coronavirus/#countries.

² In www.worldometers.info/world-population/czech-republic-population/.

³ In www.worldometers.info/coronavirus/country/czech-republic/. Nella stessa data, si registrano in totale in Spagna 271.000 casi confermati (5798/mln), in Italia 222.000 (3673/mln), nel Regno Unito 229.000 (3384/mln), in Francia 178.000 (2728/mln), in Germania 174.000 (2078/mln).

ha proclamato lo stato di emergenza per trenta giorni con riferimento a tutto il territorio nazionale, con la decisione (*usnesení vlády*) n. 195 del 12 marzo 2020⁴, che è stata prontamente notificata dal Presidente del Governo alla Camera dei Deputati, sulla base di quanto previsto dall'art. 5, legge costituzionale n. 110/1998 del 22 aprile 1998 «Sulla sicurezza della Repubblica ceca»⁵. Successivamente, la Camera dei Deputati su richiesta del Governo ha approvato la proroga dello stato di emergenza inizialmente fino al 30 aprile 2020⁶, ed infine al 17 maggio 2020⁷.

La disciplina normativa vigente sullo stato di emergenza, approvata nel 1998 al termine di un processo lungo e meditato, si rifà ampiamente all'esperienza della Prima Repubblica cecoslovacca. La presente analisi mira dunque a individuare gli elementi che si pongono in continuità con la tradizione costituzionale cecoslovacca e i tratti essenziali che caratterizzano i meccanismi per fare fronte alle situazioni di crisi nella Repubblica ceca indipendente, per concentrarsi poi sulle misure concretamente adottate per contrastare la diffusione della pandemia. Verrà alla fine presa in esame la giurisprudenza che si sta producendo sui provvedimenti emergenziali, dalla quale emerge una riflessione sulla centralità dei valori costituzionali nel contesto di una situazione di emergenza, e che sembra fornire un'ulteriore riprova della stabilità del sistema costituzionale ceco.

1986

2. Le misure di emergenza nella Prima Repubblica cecoslovacca (1918-1938) e nel periodo socialista (1948-1989)

Nella Prima Repubblica cecoslovacca attraverso una serie di documenti provvisori di natura costituzionale venne recepito, almeno in parte, il precedente diritto austro-ungarico. Tra le leggi recepite figurava anche la legge imperiale n. 66/1869 «Sulle misure di emergenza»⁸. Quest'ultima aveva però trovato attuazione nelle sole terre ceche parte della Cisleitania, ma non in Slovacchia che costituiva una regione storica del Regno d'Ungheria. Si ritenne pertanto necessario adottare una nuova legge sullo stato di emergenza, che venne approvata poche settimane dopo la nuova Costituzione⁹.

Il 29 febbraio 1920 l'Assemblea nazionale approvò la Carta costituzionale della Repubblica cecoslovacca, ossia la prima Costituzione dello Stato

⁴ Decisione del Governo (*usnesení vlády*) n. 195 del 12 marzo 2020, in www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Usneseni-vlady-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu.pdf.

⁵ In www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf.

⁶ In www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=13831.

⁷ Sulla base di quanto previsto dall'art. 6, legge costituzionale n. 110/1998 e dall'art. 109m, c. 1, lett. c) del regolamento della Camera dei Deputati, in www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#_1.

⁸ Legge n. 11/1918 Sb. z. a n. 28 ottobre 1918 che recepisce la legge imperiale n. 66/1869 Z. Ř.

⁹ Legge n. 11/1918: trovò attuazione tra il 1918 e il 1919 nella repressione delle rivendicazioni secessioniste della minoranza tedesca nei Sudeti. M.W. Campbell, *The Making of the "March Fallen": March 4, 1919 and the Subversive Potential of Occupation*, in *Central European History*, vol. 39, n. 1, 2006, 1-29.

indipendente¹⁰. In essa si riconosceva che «il popolo è la sola fonte del potere dello Stato» (art. 1), e che tale principio potesse essere soggetto a limitazioni nei soli casi nei quali fosse stato necessario per salvaguardare l'integrità e la sicurezza dello Stato¹¹. La Costituzione – nella sezione V “Diritti, libertà e doveri dei cittadini” – prevedeva esplicitamente la possibilità di introdurre restrizioni ai diritti ed alle libertà in essa garantite, per quanto concerne in particolare la libertà di stampa, il diritto di riunione e associazione (art. 113, c. 3)¹², la libertà di religione (artt. 122, 125)¹³, e il diritto di non discriminazione (art. 128)¹⁴. La Carta costituzionale però non prevedeva disposizioni specifiche sulle situazioni di crisi e sulle possibili alterazioni della forma di governo.

Poco dopo venne approvata la legge n. 300/1920 del 14 aprile 1920 «Sulle misure di emergenza»¹⁵, la quale si ispirava ampiamente ai principi stabiliti nella legge imperiale del 1869, oltre a conservare il medesimo titolo. Misure straordinarie – nell'ambito di una situazione di crisi interna o internazionale in grado di limitare o sospendere le libertà garantite dalla Carta costituzionale agli artt. 107, 112, 113 e 116 e dalla legge costituzionale «Sulla libertà personale, l'inviolabilità del domicilio e la segretezza della corrispondenza»¹⁶ (art. 1, legge 330/1920) – avrebbero potuto essere introdotte per un massimo di tre mesi se necessario per proteggere l'integrità dello Stato, la forma democratico-repubblicana, la Costituzione, per mantenere o ripristinare la pace e l'ordine pubblico (art. 2).

Come previsto dalla precedente legge del 1869, tali misure erano poste in essere tramite una “decisione del Governo” (*usnesení vlády*), approvata dal Presidente della Repubblica¹⁷. Nella decisione dovevano essere indicate le disposizioni di leggi in vigore che sarebbero state soggette a restrizioni e

¹⁰ Si trattava di un ordinamento costituzionale pluritestuale, formato dalla legge del 29 febbraio 1920 – premessa alla Carta costituzionale – che istituiva la Corte costituzionale, dalla Carta costituzionale, dalla legge che dava attuazione all'art. 129 della Costituzione sui diritti linguistici e dalla legge che istituiva il Senato, entrambe del 29 febbraio 1920. I tre testi, insieme alla legge fondamentale sui diritti generali dei cittadini del 1867, costituivano parte integrante della Carta costituzionale.

¹¹ J. Hoetzel, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Prague, 1920, 13. Cfr. A. Giannini, *La Costituzione cecoslovacca*, Roma, 1924.

¹² Limitazioni avrebbero potuto essere imposte per legge alla libertà di stampa, al diritto di riunione e di associazione in periodo di guerra o qualora eventi interni avessero costituito una minaccia per «la forma di governo repubblicana, la Costituzione, la pace e l'ordine pubblico» (art. 113, c. 3).

¹³ Le pratiche religiose sarebbero state proibite qualora fossero entrate in conflitto con l'ordine pubblico e la morale (art. 125).

¹⁴ Nell'art. 128 si stabiliva che il diritto alla non discriminazione sulla base della razza, lingua o religione non avrebbe pregiudicato il diritto degli organi dello Stato di assicurare l'ordine pubblico, la sicurezza e il controllo dello Stato.

¹⁵ Legge sulle misure di emergenza n. 300/1920 del 14 aprile 1920, in www.noveaspi.cz/products/lawText/1/1881/0/2/zakon-c-300-1920-sb-o-mimoradnych-opatrenich/zakon-c-300-1920-sb-o-mimoradnych-opatrenich.

¹⁶ Legge costituzionale n. 293/1920 del 9 aprile 1920, in www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgiyf6mrzgmwtc.

¹⁷ «*K mimořádným opatřením jest třeba usnesení vlády, schváleného prezidentem republiky*». Per l'introduzione di misure straordinarie è necessaria una decisione del Governo, approvata dal Presidente della Repubblica. (art. 3, legge 330/1920).

specificato l'ambito di validità spaziale e temporale delle misure straordinarie (art. 4, legge 330/1920). Il Governo era tenuto a presentare i provvedimenti adottati all'Assemblea nazionale – ossia l'organo formato dalla Camera dei Deputati e dal Senato riuniti in seduta comune¹⁸ – o al comitato permanente – qualora le camere non fossero in sessione¹⁹ – entro quattordici giorni (art. 15, c. 1). La mancata approvazione da parte dell'Assemblea nazionale o del comitato permanente avrebbe portato al decadimento delle misure stesse (art. 15, c. 2)²⁰.

Coerentemente alla forma di governo parlamentare razionalizzata prevista dalla Carta costituzionale del 1920 – lodata dai costituzionalisti dell'epoca proprio per l'equilibrio delle soluzioni prescelte²¹ – si prevedeva dunque, anche nell'ambito degli stati di eccezione, un ampio bilanciamento tra i poteri costituzionali di vertice e dunque una stretta collaborazione tra Governo, Presidente della Repubblica e Assemblea nazionale o comitato permanente.

La legge n. 330/1920 elencava altresì le possibili deroghe alla legge costituzionale «Sulla libertà personale, l'inviolabilità del domicilio e sulla segretezza della corrispondenza», ed in particolare la possibilità di introdurre misure di polizia²², divieti²³ e obblighi²⁴.

Nei primi anni trenta, le difficoltà legate alla crisi economica – che aveva duramente colpito la minoranza tedesca nella regione dei Sudeti e rafforzato i partiti estremisti, tra i quali il partito tedesco nazionalsocialista dei lavoratori, *Deutsche Nationalsozialistische Arbeiterpartei*, DNSAP²⁵ – portarono tra maggio e ottobre del 1933 all'approvazione di una serie di leggi finalizzate al “rafforzamento della democrazia” ed infine allo scioglimento dello DNSAP²⁶. Tra le leggi

¹⁸ Art. 38, Carta costituzionale 1920.

¹⁹ Secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1920 infatti, le camere si riunivano solo per determinati periodi ed erano aperte ed aggiornate con atto del Presidente della Repubblica (artt. 28, 30, Carta costituzionale 1920). Negli intervalli tra le sessioni parlamentari (oppure a seguito dello scioglimento o al termine del mandato) si sarebbe riunito un comitato permanente composto da ventiquattro membri, in carica per un anno. Il comitato permanente avrebbe esercitato le competenze legislative ed amministrative del Parlamento, escluse quelle elencate dall'art. 54, c. 8 della Carta costituzionale. I provvedimenti adottati dal comitato avrebbero poi dovuto essere approvati da entrambe le camere entro due mesi dall'inizio della sessione della prima sessione (art. 54, c. 15).

²⁰ J. Vaníček, *Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací* (Limitazione dei diritti e delle libertà in Boemia, Moravia e Slesia in situazioni di emergenza), in *Správní právo*, vol. 36, n. 2, 2003, 96-97.

²¹ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Repubblica ceca (1992)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Volume III, Padova, 2013, 216.

²² Tra le quali l'estensione fino a otto giorni della custodia cautelare e l'esclusione del rilascio su cauzione (art. 5), il sequestro della corrispondenza (art. 7), il controllo e la sospensione dell'attività delle associazioni (art. 8), il controllo preventivo della stampa periodica (art. 10).

²³ Divieto di riunione (art. 9) e divieto di trasportare armi (art. 11).

²⁴ Obbligo di rimanere in un luogo designato (art. 11).

²⁵ J. Kuklík, R. Petráš, *Minorities and Law in Czechoslovakia, 1918-1992*, Prague, 2017, 149.

²⁶ Legge n. 88/1933 del 30 maggio 1933 che modifica il Regolamento della Camera dei Deputati, legge n. 124/1933 sulla difesa della Repubblica, legge n. 125/1933 del 10 luglio 1933 che modifica la legge sulle misure di emergenza, legge n. 126/1933 del 10 luglio 1933 sulla stampa, legge n. 201/1933 del 25 ottobre 1933 sulla sospensione delle attività dei partiti politici.

menzionate si ricorda la legge n. 125/1933 del 10 luglio 1933²⁷ «Che modifica la legge sulle misure di emergenza», con la quale venivano ampliate le misure straordinarie alle quali era possibile fare ricorso e inasprite le sanzioni in caso di violazioni. Successivamente, nel 1936 venne approvata legge «Sulla difesa dello Stato»²⁸, la quale all'art. 138 autorizzava il Governo, nel caso di mobilitazione militare ad adottare misure straordinarie tramite regolamento del Governo (*vládní nařízení*), con il consenso del capo dello Stato. Tale regolamento governativo doveva poi essere presentato entro quindici giorni ad entrambe le camere dell'Assemblea nazionale per l'approvazione. Veniva ancora una volta ribadita la posizione centrale dell'organo legislativo, accanto all'esecutivo, nella gestione delle situazioni di crisi.

A differenza degli altri paesi dell'area però, tali provvedimenti non costituirono un pretesto per compromettere l'equilibrio tra i poteri dello Stato. La Cecoslovacchia risultò così l'unico paese europeo che nel periodo compreso tra il 1918 e il 1938 riuscì a conservare una certa stabilità politica ed economica, ed un sistema di governo democratico²⁹.

Con la fine dell'esperienza della Prima Repubblica e l'imposizione del modello socialista ebbe inizio una nuova fase della storia cecoslovacca³⁰. La Costituzione del 1948 introduceva disposizioni specifiche relative allo stato di emergenza. In particolare, all'art. 38 si prevedeva che restrizioni ai diritti e alle libertà dei cittadini – in tempo di guerra o nell'eventualità di una minaccia all'indipendenza, all'integrità, all'unità dello Stato, alla Costituzione, alla forma di governo repubblicana, all'ordine democratico e popolare, alla legge ed all'ordine pubblico – avrebbero potuto essere introdotte unicamente con legge. Inoltre, secondo quanto precisato dal Codice di procedura penale³¹, art. 326 (“dichiarazione della legge marziale”), comma 4, nelle circostanze specificate all'art. 38 della Costituzione, il Governo avrebbe potuto imporre delle restrizioni alla libertà di residenza e di domicilio, alla segretezza della corrispondenza, ed introdurre l'obbligo di soggiorno o il divieto di riunione in luoghi pubblici.

Tale disposizione riprendeva ampiamente quanto previsto dalla Legge della Prima Repubblica sulle misure di emergenza. Nell'ambito della nuova forma di Stato socialista, tuttavia, come del resto in tutte le costituzioni socialiste, la concezione dei diritti e delle libertà fondamentali risultava ampiamente distorta³². L'ordine socialista era considerato esso stesso garanzia della difesa dei diritti dei

²⁷ In www.noveaspi.cz/products/lawText/1/5715/1/2.

²⁸ Legge n. 131/1936 del 23 giugno 1936, in www.noveaspi.cz/products/lawText/1/6551/1/2.

²⁹ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., 21.

³⁰ A. Di Gregorio, *Le Costituzioni*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 49.

³¹ Legge n. 64/1956, in www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=64&r=1956.

³² Nonostante tutte le costituzioni socialiste prevedessero un ampio catalogo dei diritti, questi erano sottoposti ad una «triplice condizionalità», ossia erano previsti doveri accanto ai diritti, i diritti individuali erano finalizzati alla realizzazione degli scopi fissati dal programma di partito e dalla Costituzione, ed era previsto il divieto per i suddetti diritti di porsi in contrasto con le finalità dello Stato. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, vol. II, Padova, 2004, 30.

cittadini. Non erano di conseguenza previsti dei limiti al potere e strumenti di difesa contro eventuali abusi da parte delle autorità³³.

Nel 1960 venne adottata una nuova Costituzione la quale sanciva il passaggio da una «democrazia popolare» a una «Repubblica socialista»³⁴. Il testo costituzionale menzionava solo lo stato di guerra quale possibile stato di eccezione, che poteva essere dichiarato dal Presidente della Repubblica su raccomandazione del Governo, nel rispetto della decisione dell'Assemblea nazionale (o del Presidium dell'Assemblea nazionale nel caso quest'ultima non avesse potuto riunirsi), qualora la Cecoslovacchia fosse stata attaccata militarmente o per ottemperare agli obblighi previsti dai trattati in materia di difesa comune contro le aggressioni (art. 62, c. 1, punto 12). Il Governo inoltre era incaricato di rafforzare la sicurezza dello Stato e di perseguire una politica estera pacifica (art. 68). Quest'ultima formula venne ripresa anche nella successiva legge costituzionale del 1968 (art. 76)³⁵, con la quale la Cecoslovacchia diveniva una Repubblica federale. Secondo quanto stabilito all'art. 8, la Federazione e le Repubbliche federate avrebbero avuto competenze congiunte in materia di ordine interno e sicurezza dello Stato, regolamentate con legge dell'Assemblea federale (art. 27)³⁶.

A seguito dell'occupazione militare dei paesi del Patto di Varsavia venne introdotta una dura politica di "normalizzazione", nell'ambito del quale vennero adottati il decreto (*zákonné opatření*)³⁷ del Presidium dell'Assemblea federale n. 99/1969 del 22 agosto 1969 «Su alcune misure transitorie necessarie per il consolidamento e la protezione dell'ordine pubblico»³⁸ e il decreto della Presidenza del Consiglio nazionale ceco n. 107/1969 del 27 agosto 1969 «che autorizza il ministro della Giustizia a ricollocare temporaneamente i giudici»³⁹.

Il decreto del Presidium n. 99/1969, all'art. 1, prevedeva che chiunque avesse partecipato ad un'azione volta a turbare l'ordine pubblico, avesse sostenuto tale azione, incoraggiato atti di disobbedienza, disobbedito all'ordine di un pubblico ufficiale, o si fosse rifiutato di adempiere agli obblighi derivanti dalla propria posizione/funzione sarebbe stato punito con un'ammenda e fino a tre mesi di reclusione. Si prevedeva inoltre un inasprimento delle pene per una serie di reati, tra i quali sedizione, diffamazione, istigazione, rivolta, ecc. (art. 2). Lo svolgimento di attività contrarie all'ordine socialista poteva portare al licenziamento dei

³³ M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei paesi dell'Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001, 125.

³⁴ A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., 26.

³⁵ Legge costituzionale n. 143/1968, del 27 ottobre 1968 sulla Federazione cecoslovacca, art. 76.

³⁶ A. Angeli, *La circolazione del sistema francese di decentramento regionale nell'Europa centro-orientale*, Milano, 2018.

³⁷ Misure urgenti nelle materie soggette a riserva di legge erano introdotte dal Presidium dell'Assemblea federale tramite decreti-legge, che dovevano essere successivamente approvati dall'Assemblea federale stessa nella prima sessione successiva, art. 58 Cost. 1968.

³⁸ In www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-99. La misura del Presidium n. 99/1969 venne successivamente approvata dall'Assemblea federale con la legge n. 118/1969 del 15 ottobre 1969, in www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-118.

³⁹ In www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-107.

lavoratori o all'espulsione degli studenti dal proprio corso (art. 4) ed alla sospensione dell'attività fino a tre mesi o addirittura allo scioglimento delle associazioni (art. 5). Con il decreto della Presidenza del Consiglio nazionale ceco n. 107/1969 si escludeva esplicitamente l'applicazione del principio del "giudice naturale precostituito per legge"⁴⁰.

La Costituzione del 1960 venne più volte emendata dal 1989 al 1992, anno nel quale si assistette al c.d. "divorzio di velluto" tra le due Repubbliche federate.

3. Lo stato di emergenza nell'ordinamento costituzionale ceco: la legge costituzionale n. 110/1998 «Sulla sicurezza della Repubblica ceca» e la legge n. 240/2000 «Sulla gestione delle crisi»

La Costituzione ceca venne elaborata in pochi mesi ed approvata dal Consiglio nazionale ceco il 16 dicembre 1992⁴¹. Il nuovo testo entrò in vigore il 1° gennaio 1993. A causa della rapidità del processo costituente, tuttavia, alcune questioni rimasero in sospeso e vennero rimandate ad un momento successivo, tra le quali l'organizzazione territoriale del paese, gli istituti di democrazia diretta e lo stato di emergenza⁴².

In continuità con la tradizione costituzionale della Prima Repubblica, e prima ancora dell'Impero austro-ungarico, la Costituzione della Repubblica ceca è pluritestuale. Secondo quanto previsto dalla Costituzione all'art. 112, infatti l'"ordinamento costituzionale" – un termine controverso che è stato criticato dalla dottrina⁴³ – è formato oltre che dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti e delle libertà fondamentali⁴⁴, dalle leggi costituzionali adottate ai sensi della Costituzione, dalle leggi costituzionali precedenti la nascita dello Stato che ne definiscono i confini e da quelle adottate nel periodo di transizione dal Consiglio nazionale ceco.

Fino al 1998, l'ordinamento costituzionale ceco non conteneva disposizioni specifiche relative allo stato di emergenza. La Costituzione infatti disciplinava unicamente la dichiarazione dello stato di guerra (artt. 39 e 43)⁴⁵. La Carta sui

⁴⁰ J. Grónský, *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek II* (Documenti commentati sulla storia costituzionale della Cecoslovacchia, Volume II), Praha, 2005, 271.

⁴¹ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Repubblica ceca (1992)*, cit., 212.

⁴² J. Grinc, *Constitutional Stability and Dynamics in the Czech Republic*, in *International Comparative Jurisprudence*, vol. 5, n. 1, 2019.

⁴³ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Repubblica ceca (1992)*, cit., 212.

⁴⁴ La Carta dei diritti e delle libertà fondamentali è stata adottata dall'Assemblea federale cecoslovacca il 9 gennaio 1991 (legge costituzionale federale 23/1991) e successivamente ripubblicata come legge costituzionale della Repubblica ceca n. 2/1993.

⁴⁵ Secondo quanto stabilito all'art. 43, entrambe le camere del Parlamento decidono in merito alla dichiarazione dello stato di guerra, qualora la Repubblica ceca venisse attaccata militarmente o qualora ciò fosse necessario per rispettare gli obblighi derivanti dagli accordi di difesa collettiva di cui il paese è parte contro un'eventuale aggressione. L'art. 39, c. 3 precisa che «Per l'adozione della deliberazione sulla dichiarazione dello stato di guerra (...) si richiede il consenso della maggioranza assoluta di tutti i deputati e della maggioranza assoluta di tutti i senatori».

diritti fondamentali e le libertà⁴⁶, invece, prevedeva – e prevede tutt’oggi – la possibilità di introdurre limitazioni ai diritti e alle libertà per garantire «la sicurezza dello Stato ed il mantenimento dell’ordine pubblico», senza precisare però le circostanze oggettive nelle quali si sarebbe potuto fare ricorso a tali misure straordinarie, né quali alterazioni dei rapporti tra i poteri costituzionali di vertice avrebbero comportato⁴⁷.

Nel 1994 venne presentata dal Governo una prima proposta sui principi alla base della legge costituzionale sulla difesa della Repubblica ceca⁴⁸. Nel progetto si prevedeva che una minaccia alla sovranità o all’integrità dello Stato avrebbe portato alla dichiarazione dello stato di emergenza, che sarebbe stato introdotto e revocato con decisione del Governo (principio 4). Qualora il Parlamento non fosse stato in grado di esercitare le proprie funzioni, queste sarebbero state delegate al Governo (principio 5). La dichiarazione dello stato di emergenza avrebbe comportato una proroga del mandato di deputati, senatori, membri dei consigli locali (principio 6) e del Presidente della Repubblica (principio 7). Nell’ambito dei dibattiti alla Camera dei Deputati⁴⁹ emersero però aspre critiche nei confronti del progetto che escludeva qualsiasi intervento dell’organo legislativo nel procedimento di dichiarazione e revoca dello stato di emergenza e non conteneva adeguate garanzie contro eventuali abusi da parte dell’esecutivo. La memoria dei tristi eventi che avevano segnato il paese fino al recente passato – con quasi vent’anni di “normalizzazione” – portò di conseguenza alla bocciatura del testo⁵⁰.

Successivamente, una grave situazione di crisi – ossia le inondazioni che colpirono l’Europa centrale nel 1997 – fornì lo stimolo per porre rimedio alla regolamentazione insufficiente dello stato di emergenza. L’anno successivo fu approvata la legge costituzionale n. 110/1998 del 22 aprile 1998 «Sulla sicurezza della Repubblica ceca»⁵¹. In essa si stabilisce che lo Stato ha il dovere di proteggere la sovranità, l’integrità territoriale e i propri fondamenti democratici e di tutelare la vita, la salute e la proprietà (art. 1). Vengono dunque delineate tre tipologie di stati di crisi, ossia lo “stato di emergenza” (*nouzový stav*), “lo stato di pericolo” (*stav ohrožení státu*) e lo “stato di guerra” (*válečný stav*), definite sulla base dell’intensità,

⁴⁶ In www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf.

⁴⁷ Nella Carta si fa riferimento, in particolare, alla possibilità di introdurre limitazioni all’invulnerabilità del domicilio (art. 12, c. 3), alla libertà di circolazione e residenza (art. 14, c. 3) alla libertà di espressione (art. 17, c. 4), al diritto di riunione (art. 19, c. 2), e di associazione (art. 20, c. 3), alle libertà sindacali e legate alle associazioni di categoria (art. 27). La Carta esclude, inoltre, che le persone siano sottoposte all’obbligo di fornire prestazioni lavorative o servizi ad eccezione dei casi di disastro naturale, incidenti o altri pericoli che minaccino la vita umana, la salute o proprietà di grande valore (art. 9, c. 2).

⁴⁸ In www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313_00.htm.

⁴⁹ Il Senato, previsto dalla Costituzione del 1992, venne istituito solo a seguito delle elezioni del 1996.

⁵⁰ J. Vaníček, *Činnost ústavních orgánů za krizových situací* (Le competenze degli organi costituzionali nelle situazioni di crisi), in *Správní právo*, n. 5, 2001, 257.

⁵¹ Legge costituzionale n. 110/1998 Sb. del 22 aprile 1998 «Sulla sicurezza della Repubblica ceca», in www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf.

dell'estensione territoriale e della natura delle circostanze all'origine della crisi⁵². Si opera in questo modo una distinzione tra crisi di natura tecnica (stato di emergenza, legato ad una calamità), e situazioni connotate da una maggiore politicità (stato di pericolo⁵³), oltre allo stato di guerra⁵⁴.

Come stabilito dall'art. 5, il Governo proclama lo stato di emergenza nei casi di catastrofe naturale o ecologica, incidente industriale o altro pericolo che minacci la vita, la salute, la proprietà, l'ordine interno e la sicurezza dello Stato⁵⁵. L'organo supremo del potere esecutivo è però tenuto ad informare tempestivamente la Camera dei Deputati, ossia la camera bassa del Parlamento ceco, che può annullare la decisione. Lo stato di emergenza può essere proclamato, oltre che nei soli casi elencati dall'art. 5, per un periodo di tempo di massimo trenta giorni, che può essere prorogato solo con l'assenso preventivo della camera bassa. La decisione del Governo inoltre deve indicare la sfera di applicazione territoriale delle disposizioni. Contestualmente alla dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo deve indicare quali diritti, nel rispetto della Carta sui Diritti e le Libertà fondamentali, verranno limitati e quali obblighi imposti (art. 6)⁵⁶. Infine, la decisione relativa alla dichiarazione dello stato di emergenza (così come lo stato di pericolo e di guerra) deve essere divulgata sui principali mezzi di comunicazione e promulgata come una legge ordinaria (art. 12).

Disposizioni specifiche sullo stato di emergenza sono contenute nella legge «Sulla gestione delle crisi» n. 240/2000⁵⁷, la quale elenca in maniera analitica le misure che possono essere adottate dal Governo (art. 6) – che come la decisione sulla dichiarazione dello stato di emergenza devono essere pubblicate sui media e promulgate come una legge ordinaria (art. 8) – e precisa quali diritti e libertà possono subire limitazioni in tali circostanze, ossia il diritto all'inviolabilità della persona e dell'abitazione, il diritto di proprietà, la libertà di circolazione, il diritto di riunione, la libertà di impresa e il diritto di sciopero (art. 5).

La legge costituzionale n. 110/1998 – come appare evidente – si rifà ampiamente alla legge n. 300/1920, non solo per quanto concerne la definizione

⁵² Secondo quanto previsto all'art. 2, qualora sovranità della Repubblica ceca, l'integrità territoriale, i fondamenti democratici, l'ordine interno, la sicurezza, la vita delle persone, la salute e la proprietà fossero sottoposti ad una minaccia diretta o qualora fosse necessario per adempiere agli obblighi internazionali di difesa collettiva – sulla base dell'intensità, dell'estensione territoriale e della natura della minaccia – è possibile dichiarare lo stato di emergenza, lo stato di pericolo o lo stato di guerra.

⁵³ Qualora la sovranità, l'integrità territoriale o i fondamenti democratici dello Stato siano direttamente sottoposti ad una minaccia, il Parlamento può su proposta del Governo, dichiarare lo stato di pericolo. La dichiarazione sullo stato di pericolo deve essere approvata a maggioranza assoluta di tutti i Deputati e di tutti i Senatori (art. 7, legge costituzionale n. 110/1998).

⁵⁴ A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 334.

⁵⁵ Qualora le circostanze lo richiedano, il Presidente del Governo può dichiarare lo stato di emergenza. La decisione deve essere ratificata o annullata dal Governo nelle successive 24 ore (art. 5, c. 3).

⁵⁶ Nella dichiarazione sullo stato di pericolo invece non è richiesta l'indicazione dei diritti e delle libertà che subiranno delle limitazioni (art. 7).

⁵⁷ Legge «Sulla gestione delle crisi», n. 240/2000, in ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/240_2000_crisis_management_act.pdf.

degli stati di crisi (circostanze, durata, estensione territoriale, limitazione dei diritti fondamentali), ma anche per quanto riguarda i rapporti tra legislativo ed esecutivo. Emergono tuttavia delle discontinuità rispetto al precedente sistema, connesse alle differenze tra le due esperienze nelle relazioni tra i poteri costituzionali di vertice e alla nuova distinzione tra i diversi stati di crisi.

Il capo dello Stato – che nel passaggio dalla forma di governo parlamentare razionalizzata della Prima Repubblica cecoslovacca a quella «di fatto semipresidenziale»⁵⁸ della Repubblica ceca indipendente è risultato rafforzato nei rapporti con gli altri organi costituzionali⁵⁹ – è stato escluso dalla gestione delle situazioni di crisi. Rispetto all'esperienza della Prima Repubblica cecoslovacca non è più richiesta la preventiva approvazione delle misure straordinarie da parte del Presidente della Repubblica, che rimane però il comandante supremo delle forze armate (art. 63, c. 1, lett. c, Cost.). Inoltre, qualora venga proclamato lo «stato di emergenza legislativa»⁶⁰, il Presidente viene privato del potere di veto.

A differenza di quanto previsto dalla legge n. 300/1920 alle camere vengono attribuite funzioni differenti negli stati di crisi. Il sistema bicamerale previsto dalla Costituzione del 1992 è oltretutto configurato in maniera diversa rispetto alla Carta costituzionale del 1920. Nell'esperienza della Prima Repubblica entrambe le camere erano elette con sistema proporzionale e nonostante avessero una durata diversa, ovvero sei anni per la Camera dei Deputati e otto anni per il Senato, generalmente si arrivava ad uno scioglimento anticipato del Senato per parificare la durata della legislatura. Di conseguenza le due camere avevano una identica composizione politica anche se il Governo era responsabile di fronte alla sola Camera dei Deputati. Secondo quanto previsto dalla Costituzione ceca del 1992 invece, il Senato non è concepito come l'esatta copia della Camera dei Deputati, ma come «un contrappeso a eventuali manifestazioni politiche radicali alla camera bassa»⁶¹.

Il Senato – che approva insieme alla camera bassa a maggioranza assoluta dei propri membri la delibera sulla dichiarazione dello “stato di pericolo” (art. 7, legge cost. 110/1998) e dello “stato di guerra” (art. 39, c. 3, Cost.) – rimane escluso dalla gestione delle situazioni “di emergenza”, ad eccezione dell'eventualità nella quale la Camera dei Deputati sia sciolta. Rispetto al precedente testo dunque per le crisi di natura tecnica si è privilegiata la Camera dei Deputati – in luogo dell'organo formato dalle due camere riunite in seduta comune, ossia l'Assemblea nazionale – e si sono attribuite al Senato le funzioni che erano esercitate dal comitato permanente⁶².

⁵⁸ A. Di Gregorio, *La Costituzione della Repubblica ceca (1992)*, cit., 217.

⁵⁹ Il Presidente della Repubblica esercita infatti un ampio numero di competenze, e a seguito della revisione costituzionale dell'ottobre 2012 è eletto direttamente dal popolo. Ciò tuttavia non ha portato una ridefinizione o ampliamento delle competenze del capo dello Stato, rispetto a quanto originariamente previsto dalla Costituzione del 1992.

⁶⁰ *Infra*.

⁶¹ Il Senato è eletto con sistema maggioritario, per una durata di sei anni e si rinnova di un terzo ogni due anni. La Camera dei Deputati è eletta con sistema proporzionale per quattro anni. A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, cit., 64.

⁶² Si tratta oltretutto di organi non previsti dalla Costituzione del 1992.

Nonostante le differenze introdotte, la legge costituzionale n. 110/1998 sembra abbia conservato “lo spirito” del precedente sistema, ed in particolare l’equilibrio tra organi del potere legislativo ed esecutivo nella gestione delle situazioni di crisi. Il sistema così delineato consente un intervento tempestivo e adeguato dell’esecutivo per la soluzione delle situazioni di emergenza legate ad un pericolo tecnico, bilanciato dal potere della Camera dei Deputati di revocarlo in qualsiasi momento (art. 6, c. 3, legge cost. 110/1998). Nelle crisi caratterizzate da una maggiore politicità, invece, si richiede l’approvazione di entrambe le camere a maggioranza assoluta (art. 7, legge cost. 110/1998).

Anche l’*iter legis* può subire delle modifiche nel contesto di una situazione di crisi. La legge costituzionale n. 110/1998, art. 8, prevede che solo a seguito della dichiarazione dello stato di pericolo e dello stato di guerra il Governo possa richiedere al Parlamento l’approvazione dei progetti di legge in un periodo abbreviato. Tuttavia, secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari «in circostanze eccezionali quando sono seriamente minacciati i diritti fondamentali e la libertà dei cittadini o la sicurezza dello Stato o quando lo Stato potrebbe subire un considerevole danno economico», il presidente della Camera dei Deputati (o del Senato), su proposta del Governo, può proclamare lo «stato di emergenza legislativa» (art. 99 regolamento della Camera⁶³ e art. 118 regolamento del Senato⁶⁴). Anche a seguito della proclamazione dello stato di emergenza, è dunque possibile che i progetti di legge presentati dal Governo possano essere esaminati in tempi ridotti. La Corte costituzionale, tuttavia, ha limitato fortemente la possibilità di fare ricorso a tale procedimento⁶⁵.

L’articolo 9 della legge costituzionale n. 110/1998 istituisce il Consiglio di sicurezza dello Stato, *Bezpečnostní rada státu* o BRS, ossia un organo permanente che si compone del Presidente del Governo (*Předseda vlády*) e di altri otto membri, designati con decisione del Governo⁶⁶. Il Consiglio di sicurezza dello Stato è incaricato di preparare le proposte per l’introduzione di misure finalizzate a salvaguardare la sicurezza dello Stato⁶⁷. Disposizioni specifiche sulla composizione e sul funzionamento dell’organo sono contenute nella decisione del Governo della Repubblica ceca n. 391 del 10 giugno 1998⁶⁸.

⁶³ Regolamento della Camera dei deputati, legge n. 90/1995, del 19 aprile 1995, in www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html#x34.

⁶⁴ Regolamento del Senato, legge n. 107/1999, dell’11 aprile 1999, in www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php?.

⁶⁵ Sentenza della Corte costituzionale del 1° marzo 2011, Pl. ÚS 55/10, in nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-55-10.

⁶⁶ Il primo ministro presiede il BRS, mentre il vice-primo ministro e il ministro degli Affari esteri sono i vicepresidenti dell’organo. Gli altri sette membri sono il ministro degli Interni, degli Affari europei, della Finanza, dell’Industria e del Commercio, dei Trasporti e della Salute (art. 3, decisione del Governo della Repubblica ceca n. 391 del 10 giugno 1998, in www.vlada.cz/assets/ppov/brs/statut-brs-aj_1.pdf).

⁶⁷ È tuttavia il Governo l’organo incaricato della gestione della crisi. Il BRS non può imporre obblighi agli organi dello Stato, agli enti dell’autogoverno territoriale ed alle persone fisiche e giuridiche. V. Zoubek, *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky* (Legge costituzionale sulla sicurezza della Repubblica ceca), in *Mezinárodní vztahy*, n. 2, 1999, 23.

⁶⁸ Decisione del Governo della Repubblica ceca n. 391 del 10 giugno 1998, in www.vlada.cz/assets/ppov/brs/statut-brs-aj_1.pdf.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 10, legge cost. n. 110/1998, qualora le particolari circostanze connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza, stato di pericolo e dello stato di guerra non consentano lo svolgimento delle elezioni entro i termini prescritti dalla legge, le scadenze elettorali possano essere prorogate con legge, per un periodo non superiore ai sei mesi.

Per quanto concerne i rapporti tra i diversi livelli territoriali, l'art. 3, legge cost. n. 110/1998 prevede che gli organi dello Stato, gli organi dell'autogoverno territoriale le persone fisiche e giuridiche abbiano l'obbligo di contribuire ad assicurare la sicurezza dello Stato. La legge n. 240/2000 precisa dunque competenze e ambiti di intervento, oltre che del Governo, delle autorità dello Stato centrale decentrate sul territorio e degli enti di autogoverno territoriale nella gestione dello stato di crisi (art. 1)⁶⁹.

La Repubblica ceca è uno Stato unitario che ha introdotto forme di decentramento regionale di tipo amministrativo⁷⁰. Le regioni (*kraj*) sono dotate di un'assemblea elettiva (*zastupitelstvo*), si amministrano autonomamente ed hanno competenze normative secondarie. La disciplina dello stato di crisi attribuisce ampie competenze di attuazione agli organi dell'autogoverno regionale, ed in particolare al presidente della regione (*hejtman*), che è a capo del consiglio (*rada*), ossia l'organo esecutivo della regione. Il presidente della regione è incaricato di dichiarare lo "stato di pericolo" (*stav nebezpečí*) – qualora una situazione di crisi di portata limitata coinvolga il solo territorio, o una parte del territorio, da lui amministrato – e di comunicarlo al Governo, che può a sua volta proclamare lo stato di emergenza (art. 3). Il presidente della regione è altresì incaricato di assicurare che la regione sia in grado di fare fronte ad una situazione di crisi, di mitigare le conseguenze, di dare attuazione alle misure straordinarie introdotte per fare fronte alla crisi in considerazione delle condizioni specifiche della regione e di adottare ulteriori misure straordinarie se non previste dal Governo. Le autorità amministrative decentrate sul territorio della regione e le persone fisiche e giuridiche sono tenute a rispettare le misure imposte dal presidente (art. 14).

4. La proclamazione dello stato di emergenza e le misure straordinarie adottate per fare fronte alla crisi sanitaria

A partire dalla fine di gennaio 2020, nella Repubblica ceca si sono adottate una serie di misure per contrastare la diffusione nel paese del Covid-19. In una prima fase, il Ministro della Sanità attraverso una serie di "misure di protezione" (*ochranná opatření*) ha sospeso il rilascio di visti e permessi di soggiorno nel

⁶⁹ La legge n. 240/2000 definisce ambiti di intervento e competenze del Governo, dei ministeri (Interno, Salute, Trasporti, Industria e Commercio) e delle altre autorità centrali, della Banca nazionale ceca, degli organi dell'autogoverno territoriale, degli organi municipali, dei consigli di sicurezza, dello staff centrale per gestione della crisi e delle autorità amministrative decentrate.

⁷⁰ A. Angeli, *La circolazione del sistema francese di decentramento regionale nell'Europa centro-orientale*, cit.

Consolato generale della Repubblica ceca in Cina⁷¹, ha bloccato i voli diretti per i paesi maggiormente colpiti dall'epidemia (Cina, Corea del Sud e Italia settentrionale)⁷² e ha richiesto a cittadini e stranieri residenti nella Repubblica ceca rientrati dall'Italia di rimanere in quarantena per un periodo di due settimane⁷³. Successivamente si sono vietati lo svolgimento di eventi che avrebbero coinvolto più di cento persone⁷⁴, e la visita di familiari in ospedali e case di cura⁷⁵.

A seguito del comunicato del Presidente dell'Organizzazione mondiale della sanità Tedros Adhanom Ghebreyesus dell'11 marzo 2020⁷⁶, con il quale il Covid-19 è stato classificato come una malattia pandemica e nonostante il paese fosse al momento colpito in maniera limitata dalla malattia, il Governo ceco ha proclamato lo stato di emergenza, con riferimento a tutto il territorio nazionale, a partire dal 12 marzo 2020, per un periodo di trenta giorni⁷⁷. Secondo quanto previsto agli artt. 1 e 2 della decisione n. 194/2020, il Presidente del Governo è incaricato della supervisione e del coordinamento delle misure adottate per fare fronte alla crisi, che sono introdotte tramite decisioni del Governo (*usnesení vlády*).

Tra queste, si ricorda la decisione n. 203 del 13 marzo 2020⁷⁸, con la quale sono stati chiusi i confini nazionali – ovvero si è imposto il divieto di ingresso per gli stranieri e di abbandono del territorio dello Stato per i cittadini e per gli stranieri residenti – e la decisione n. 209 del 13 aprile 2020⁷⁹ che ha introdotto l'obbligo per i cittadini e gli stranieri residenti rientrati dalle aree a rischio di comunicarlo al medico di medicina generale. Dal 13 marzo sono state chiuse le

⁷¹ Misura di protezione del Ministero della Sanità della Repubblica ceca (*ochranní opatření MZ ČR*): MZDR 5503/2020-2/PRO del 30 gennaio 2020.

⁷² Misure di protezione del Ministero della Sanità della Repubblica ceca (*ochranná opatření MZ ČR*): n. MZCR 4618/2020-1/MIN/KAN del 3 febbraio 2020 (Cina); n. MZDR 5503/2020-6/PRO del 2 marzo 2020 (Italia); e n. MZDR 5503/2020-5/PRO del 2 marzo 2020 (Corea del Sud). In www.mzcr.cz/dokumenty/ochranna-opatreni-ministerstva-zdravotnictvi-z-duvodu-sireni-koronaviru-rusi-let_18610_1.html. Le tre misure di protezione sono state revocate rispettivamente il 21 aprile 2020, 19 marzo 2020 e il 24 marzo 2020.

⁷³ Misura straordinaria del Ministero della Sanità della Repubblica ceca (*mimořádné opatření MZ ČR*) n. MZDR 10381/2020-1/MIN/KAN, del 7 marzo 2020, revocata il 17 aprile 2020, in www.mzcr.cz/dokumenty/ministerstvo-zdravotnictvi-vydalo-nove-mimoradne-opatreni-tykajici-se-karanteny-18668_4107_1.html.

⁷⁴ Misura straordinaria del Ministero della Sanità della Repubblica ceca (*mimořádné opatření MZ ČR*) n. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN del 10 marzo 2020, revocata il 17 aprile 2020, in www.mzcr.cz/dokumenty/mimoradna-opatreni-ministerstva-zdravotnictvi-zakazuji-konani-hromadnych-akci-na_18698_4107_1.html.

⁷⁵ Misure di sicurezza del Ministero della Sanità della Repubblica ceca (*mimořádné opatření MZ ČR*) n. MZDR 10519/2020-1/MIN/KAN in www.mzcr.cz/dokumenty/ministerstvo-zdravotnictvi-zakazuje-navstevy-vsem-poskytovatelum-zdravotnich-slu_18682_4107_1.html e n. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN del 15 marzo 2020.

⁷⁶ *WHO characterizes COVID-19 as a pandemic*, in www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen, 11.3.2020.

⁷⁷ Decisione del Governo n. 194 del 12 marzo 2020, in www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Usneseni-vlady-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu.pdf. Tutte le decisioni adottate dal Governo a seguito della proclamazione dello stato di emergenza sono disponibili in lingua ceca al link: www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx.

⁷⁸ In aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=38850.

⁷⁹ In www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/DOC130320-130320_209.pdf.

scuole di ogni grado, le piscine, e i negozi, e proibite tutte le attività sportive, culturali e religiose che avrebbero coinvolto più di trenta persone⁸⁰.

Successivamente sono state introdotte limitazioni alla libertà di circolazione delle persone – ad eccezione degli spostamenti motivati da ragioni di lavoro, salute e necessità –, si è promosso il ricorso al *teleworking* ed il godimento delle ferie, si sono limitati i contatti tra le persone nei luoghi pubblici e si sono sconsigliati i pagamenti in contanti⁸¹. Sono state adottate inoltre misure specifiche per i lavoratori transfrontalieri⁸². Oltre a tali disposizioni, si è previsto l'obbligo di utilizzo di dispositivi medici di protezione individuale per limitare il rischio di contagio⁸³ e si è riservata una fascia oraria specifica agli anziani, per effettuare gli acquisti di beni di prima necessità⁸⁴. Infine, sono stati approvati aiuti economici per le imprese, gli agricoltori ed i lavoratori autonomi.

Dal 30 marzo è stato avviato il progetto “smart quarantine” che si avvale delle moderne tecnologie per mappare gli spostamenti ed i contatti delle persone che hanno contratto il Covid-19, per prevenire l'ulteriore diffusione della malattia⁸⁵.

Le elezioni suppletive del Senato per la circoscrizione n. 32 di Teplice – originariamente prevista per il 27-28 marzo 2020 (primo turno) e il 3-4 aprile 2020 (eventuale secondo turno) – sono state rimandate come conseguenza della decisione del Governo n. 218 del 15 marzo 2020, la quale introducendo limitazioni alla libertà di circolazione delle persone non ne consente lo svolgimento. Rimangono valide le procedure già espletate che comprendono la registrazione dei candidati e la nomina dei membri delle commissioni elettorali distrettuali⁸⁶. Successivamente, con l'ordinanza del 1° aprile 2020⁸⁷, la Corte amministrativa suprema ha però annullato la decisione del Governo n. 218, poiché secondo quanto

⁸⁰ *Measures adopted by the Czech Government against the coronavirus*, in www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/.

⁸¹ Decisione del Governo n. 215 del 15 marzo 2020, in apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABMQVW63P.

⁸² Decisione del Governo della Repubblica ceca del 19 marzo 2020 n. 267, in www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx.

⁸³ Decisione del Governo n. 247 del 18 marzo 2020, in www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx.

⁸⁴ Regolamento del Ministero della Sanità della Repubblica ceca n. MZDR 12390/2020-1/MIN/KAN, successivamente sostituito dalla misura straordinaria n. MZDR 12501/2020-3/MIN/KAN, in koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/03/Mimořádné-opatření-nová-nákupní-doba-pro-senior.pdf.

⁸⁵ *Smart Quarantine System to be Extended to the Whole Czech Republic*, in www.praguemorning.cz/smart-quarantine-system-to-be-extended-to-the-whole-czech-republic/, 20.02.2020.

⁸⁶ *By-election in the constituency Nr. 32 – Teplice has been postponed*, in www.senat.cz/senat/volby/v2020-eng.php?ke_dni=30.1.2020&O=12.

⁸⁷ In www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0019_0Pst_1900012_20200401133907_20200401140014_prevedeno.pdf.

stabilisce l'art. 10 della legge costituzionale n. 110/1998, le scadenze elettorali possono essere prorogate solo con legge (par. 14)⁸⁸.

Il 1° aprile il Governo ha presentato al Parlamento un progetto di legge «Sui poteri della polizia dello Stato e della polizia municipale»⁸⁹, per inasprire le sanzioni – che da amministrative sarebbero diventate penali – per le violazioni delle misure di emergenza per il contenimento della diffusione del Coronavirus, relative all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale ed al divieto di assembramento. Il Governo ha richiesto al Parlamento di proclamare lo stato di emergenza legislativa ed esaminare il progetto in tempi abbreviati (art. 99 regolamento della Camera, art. 118 regolamento del Senato). Tuttavia, il progetto non è stato ancora approvato⁹⁰.

Il 6 aprile 2020, il Governo ha ritirato una serie di misure restrittive⁹¹. Sono stati riaperti gli impianti sportivi esterni, diverse attività commerciali e servizi ed è stata reintrodotta la possibilità di svolgere attività fisica nei parchi e all'aperto senza mascherina, mantenendo una distanza di sicurezza di due metri ed evitando gli assembramenti⁹². Il Governo ha inoltre reintrodotta la possibilità per gli organi degli enti territoriali di riunirsi in presenza, con dispositivi di protezione individuale e nel rispetto della distanza di sicurezza⁹³. Il 7 aprile 2020 il Governo

⁸⁸ La Corte amministrativa suprema si è pronunciata sulla richiesta del Governo del 17 dicembre 1919 di sospensione delle attività del movimento politico Lista Jaromíra Soukupa, per la violazione dell'art. 6, c. 5 della legge n. 424/1991, secondo il quale gli organi di un partito/movimento devono essere istituiti entro sei mesi dalla costituzione dello stesso partito/movimento (par. 1). La Corte ha ricordato che secondo quanto previsto dall'art. 15, c. 2 della legge n. 424/1991 le attività di un partito/movimento non possono essere sospese o il partito/movimento sciolto dal giorno dell'annuncio delle elezioni fino al decimo giorno successivo al giorno delle elezioni (par. 2). La richiesta del Governo era per questo ammissibile. A seguito della morte del Presidente del Senato Jaroslav Kubera, il Presidente della Repubblica ha indetto elezioni suppletive per il Senato, che sono state fissate per il 27 e il 28 marzo 2020 (par. 5). La Corte ha deciso di non pronunciarsi sulla richiesta del Governo senza sospendere formalmente il procedimento (par. 6). Le elezioni suppletive però sono state rimandate con decisione del Governo del 15 marzo 2020, n. 218, a causa della diffusione del Coronavirus (par. 7). La Corte ha sostenuto che il diritto di voto non può essere limitato a causa delle restrizioni imposte alla libertà di circolazione e che le elezioni possono essere rimandate solo con una legge (par. 10 e 12). In considerazione del fatto che la data delle elezioni suppletive al Senato non è stata ancora fissata, la Corte amministrativa suprema ha sospeso il procedimento a tempo indeterminato (par. 17).

⁸⁹ In apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABNA9ZTKQ.

⁹⁰ In data 23 aprile 2020, il Parlamento ha invece approvato con procedimento di emergenza legislativa la legge sull'assicurazione sanitaria pubblica, la quale consente di innalzare i pagamenti dell'assistenza sanitaria pubblica per le categorie più deboli, ossia bambini, studenti, pensionati, disoccupati e detenuti. *MPs pass rise in state health insurance payments*, in www.psp.cz/en/sqw/cms.sqw?z=13870, 23.04.2020.

⁹¹ Decisione del Governo della Repubblica ceca n. 387 del 6 aprile 2020, in www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx; Allegato 2, decisione del Governo del 6 aprile 2020.

⁹² *Exercising alone to be allowed without face masks. Government to allow some shops to re-open from Thursday*, in www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/exercising-alone-to-be-allowed-without-face-masks--government-to-allow-some-shops-to-re-open-from-thursday-180926/, 06.04.2020.

⁹³ Con la decisione n. 274 del 23 marzo 2020, il Governo aveva stabilito che i consigli municipali e assemblee regionali si sarebbero riuniti solo per l'approvazione delle misure connesse alla gestione dell'emergenza sanitaria e solo tramite piattaforme online. Le riunioni

ha richiesto la proroga dello stato di emergenza, che è stata approvata dalla Camera dei Deputati con 90 voti a favore e 5 contro con 101 presenti, ed estesa fino al 30 aprile 2020⁹⁴. Il 28 aprile il Governo ha chiesto una nuova proroga che è stata concessa dalla camera bassa fino al 17 maggio 2020⁹⁵.

Nel frattempo, il 14 aprile il Governo ha annunciato un piano per le riaperture in cinque fasi⁹⁶ che dieci giorni dopo è stato rimodulato, in considerazione degli ottimi risultati raggiunti nel frenare la diffusione del contagio⁹⁷. Il 24 aprile sono state revocate le limitazioni imposte al diritto di circolazione, introdotte con la decisione del Governo del 15 marzo 2020. Dal 24 aprile è inoltre possibile svolgere attività all'aperto in gruppo (fino a dieci persone)⁹⁸.

La Repubblica ceca sembra riavviarsi cautamente verso la normalità, attraverso una fase di transizione che dovrebbe concludersi il 25 maggio 2020 con la progressiva ripresa di tutte le attività, nel rispetto delle norme sul distanziamento sociale.

2000

5. Le pronunce giurisdizionali sulle misure straordinarie

L'introduzione di misure straordinarie per fare fronte all'emergenza sanitaria ha portato, come detto, ad un'ampia limitazione dei diritti e delle libertà delle persone. Sono stati per questo presentati una serie di ricorsi contro i provvedimenti adottati dal Governo e dal Ministero della Sanità, che concernono in particolare le restrizioni alla libertà di circolazione, la chiusura dei pubblici esercizi, la chiusura dei confini, la limitazione dell'attività delle assemblee regionali e la chiusura delle scuole. Si stanno dunque producendo le prime pronunce giurisdizionali che hanno per oggetto le misure imposte dall'esecutivo, nelle quali viene riaffermata la centralità dei valori sui quali si fonda lo Stato, tra i quali il rispetto dei diritti

avrebbero dovuto essere pubblicate in rete. In www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx.

⁹⁴ Il Governo aveva chiesto che lo stato di emergenza venisse prorogato fino al 12 maggio 2020. In www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/043schuz/s043037.htm#h8.

⁹⁵ In www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=72860&l=cz.

⁹⁶ Il primo piano prevedeva che il 20 aprile sarebbero riprese le attività artigianali, i mercati agricoli, e la vendita di auto e matrimoni con meno di 10 invitati, il 27 aprile sarebbero riaperti i locali commerciali con una superficie inferiore ai 200 m², l'11 maggio i locali commerciali fino a 1000 m², le scuole guida, le palestre, il 25 maggio i ristoranti con aree esterne, i servizi alla persona, e i musei ed infine l'8 giugno i centri commerciali, i locali commerciali oltre i 1000 m², i servizi alberghieri, i teatri, il servizio taxi, gli eventi culturali con più di 50 persone e i matrimoni. *Government discusses proposal for gradually easing exceptional measures*, in www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/government-discusses-proposal-for-gradually-easing-exceptional-measures-181015/, 14.04.2020.

⁹⁷ Il secondo piano per le riaperture prevede per il 20 aprile le stesse attività; dal 27 aprile la riapertura di locali commerciali fino a 2500 m², scuole guida, palestre, chiese, biblioteche; dall'11 maggio centri commerciali e locali commerciali oltre i 2500 m², ristoranti con aree esterne, servizi alla persona e musei; il 25 maggio ristoranti, servizi alberghieri, taxi, teatri ed eventi.

⁹⁸ *Measures adopted by the Czech Government against the coronavirus*, in www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/, 05.05.2020.

fondamentali, dello stato di diritto, della separazione dei poteri, del principio di legalità e dalle quali sembra oltretutto emergere un positivo dialogo tra le istituzioni.

Il 23 aprile 2020 il tribunale della città di Praga⁹⁹ si è pronunciato sulla richiesta di un cittadino di annullamento di sei provvedimenti del Ministero della Sanità¹⁰⁰ che impongono restrizioni alla libertà di circolazione e la chiusura dei pubblici esercizi¹⁰¹. Il tribunale ha ricordato che il Governo il 12 marzo 2020 aveva proclamato lo stato di emergenza e adottato una serie di decisioni che prevedevano estese limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, sulla base di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 110/1998 e dalla legge n. 240/2000. Successivamente, tali decisioni sono state emendate ed integrate attraverso dei provvedimenti del Ministero della Sanità, ossia “misure straordinarie del Ministero della Sanità”, *mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví*, ex art. 69, legge n. 258/2000 «Sulla tutela della salute pubblica», il quale disciplina le misure straordinarie che possono essere introdotte nell’eventualità di un’epidemia¹⁰².

Il tribunale riconosce l’eccezionalità delle circostanze legate alla diffusione della pandemia da Coronavirus (par. 125), ma ritiene parimenti che in una situazione di emergenza sia necessario garantire il rispetto dei diritti fondamentali¹⁰³ (par. 129) e delle procedure previste per l’introduzione di misure straordinarie (par. 132), poiché – come l’esperienza storica insegna – una situazione di crisi può portare ad una «destabilizzazione dell’essenza democratica dello Stato» (par. 131). Il tribunale della città di Praga si è richiamato inoltre alla già ricordata ordinanza del 1° aprile 2020, nella quale la Corte amministrativa suprema aveva sottolineato che, anche nel contesto della situazione straordinaria legata all’emergenza sanitaria, «è necessario tutelare non solo la vita, la salute e l’economia, ma anche la Costituzione democratica e lo stato di diritto»¹⁰⁴.

Come previsto dalla legge n. 110/1998 e dalla legge 240/2000, dunque, nell’ambito di una crisi (stato di emergenza o stato di pericolo), solo il Governo può imporre restrizioni di ampia portata ai diritti e alle libertà fondamentali – o

⁹⁹ Sulla base di quanto previsto dall’art. 3, c. 1, legge n. 150/2002 «Codice di procedura amministrativa», la giustizia amministrativa è gestita da sezioni di tribunali ordinari di livello regionale in primo grado e dalla Corte amministrativa suprema in ultimo grado. Il tribunale della città di Praga (*Městský soud v Praze*) è un tribunale regionale che esercita la propria giurisdizione sulla capitale Praga. J. Kocourek, *Zákon o soudech a soudcích. Komentář* (Legge sui tribunali e sui giudici. Commentario), C. H. Beck, Praga, 2015.

¹⁰⁰ I tribunali amministrativi decidono molti tipi di controversie, tra le quali i ricorsi contro le decisioni emesse nell’ambito dell’amministrazione pubblica da un organo del potere esecutivo, art. 4, c. 1, lett. a), legge n. 150/2002 «Codice di procedura amministrativa».

¹⁰¹ In www.ksb.cz/covid/docs/200424_14-a-41-2020-dostal_mimoradna-opatreni-final2.pdf.

¹⁰² Legge n. 258/2000 dell’11 agosto 2000 «Sulla tutela della salute pubblica», in www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258.

¹⁰³ Come stabilito dall’art. 15 CEDU, dall’art. 4, c. 2 della Carta sui diritti e le libertà fondamentali e dall’ordinanza della Corte amministrativa suprema del 1° aprile 2020, par. 13.

¹⁰⁴ Par. 13, Ordinanza della Corte amministrativa suprema del 1° aprile 2020. In www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0019_0Pst_1900012_20200401133907_20200401140014_prevedeno.pdf.

eventualmente il presidente della regione¹⁰⁵ – e tale funzione non può essere delegata ad un singolo ministro (par. 144). Il tribunale municipale di Praga ha annullato per questo quattro misure straordinarie del Ministero della Sanità (par. 162)¹⁰⁶ ed ha invitato il Governo a sostituire tali provvedimenti con delle decisioni del Governo, entro un termine di quattro giorni (part. 164). Il tribunale ha precisato inoltre di non essere competente ad esaminare nel merito le misure adottate dal Ministero della Sanità in considerazione delle circostanze straordinarie nelle quali queste sono state adottate (par. 163). L'esecutivo si è prontamente adeguato alla richiesta del tribunale della città di Praga, ma ha annunciato che avrebbe presentato ricorso alla Corte amministrativa suprema¹⁰⁷.

Nonostante si tratti di una questione tecnica, la sentenza del tribunale municipale potrebbe produrre conseguenze di rilievo. Secondo quanto previsto dalla legge n. 240/2000, all'art. 36, lo Stato è tenuto a risarcire i danni prodotti nei confronti delle persone fisiche e giuridiche in relazione alle misure di crisi introdotte. La sostituzione delle misure straordinarie del Ministero della Salute con decisioni del Governo potrebbe dunque portare ad una serie di richieste di risarcimento. È tuttavia improbabile che tali richieste vengano accolte, in considerazione dell'eccezionalità della situazione di crisi che ha colpito l'intero paese¹⁰⁸.

Il 28 aprile 2020, il Plenum della Corte costituzionale¹⁰⁹ ha respinto due ricorsi individuali contro le misure adottate per fare fronte all'emergenza sanitaria¹¹⁰ (ordinanza Pl. ÚS 7/20¹¹¹ e Pl. ÚS 8/20¹¹²). In particolare, nel caso Pl. ÚS 8/20, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla richiesta di annullamento della decisione del Governo n. 194/2020 del 12 marzo 2020 (dichiarazione dello stato di emergenza), della decisione del Governo n. 215/2020 del 15 marzo 2020 (restrizioni alla libertà di circolazione) e di tre provvedimenti del Ministero della

¹⁰⁵ Art. 14, c. 6, Legge n. 240/2000.

¹⁰⁶ Misura straordinaria del Ministero della Sanità del 17 aprile 2020, n. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN; misura straordinaria del Ministero della Sanità del 15 aprile 2020, n. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN; misura straordinaria del Ministero della Sanità del 26 marzo 2020, n. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN; misura straordinaria del 23 marzo 2020 del Ministero della Sanità, n. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN.

¹⁰⁷ J. Stephens, *Opinion: Government's Crisis Response in Disarray As Court Strikes Down Four Emergency Measures On Procedural Grounds*, in brndaily.com/2020/04/24/news/politics/opinion-governments-crisis-response-in-disarray-as-court-strikes-down-four-emergency-measures-on-procedural-grounds/, 24.04.2020.

¹⁰⁸ N. Maráková *Czech Republic: Court Puts Government in its Place*, in fnf-europe.org/2020/05/05/czech-republic-court-puts-government-in-its-place/, 05.05.2020.

¹⁰⁹ Il Plenum si riserva il diritto di decidere nei ricorsi costituzionali nei quali il Governo è una parte nel procedimento, art. 1, c. 1, lett. c), decisione della Corte costituzionale del 25 marzo 2014, n. 24/14. In www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-52.

¹¹⁰ *The nature of crisis and emergency measures in the light of the expected decisions of the Constitutional Court*, in www.ksb.cz/covid/en/articles/110-the-nature-of-crisis-and-emergency-measures-in-the-light-of-the-expected-decisions-of-the-constitutional-court, 28.04.2020.

¹¹¹ In www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-720/.

¹¹² In www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2020/Pl_US_8_20_vcetne_disentu_na_web.pdf.

Sanità (restrizioni alla libertà di circolazione)¹¹³. La ricorrente sosteneva che a seguito della dichiarazione di uno stato di emergenza e dell'introduzione di misure straordinarie per fare fronte alla pandemia da Coronavirus, il suo diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, alla libera circolazione e soggiorno ai sensi dell'articolo 14 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, fosse stato violato (par. 1).

La Corte ha sostenuto di non essere competente a giudicare la decisione del Governo sulla proclamazione dello stato di emergenza, sulla base di quanto previsto dall'art. 64, c. 2 della legge «Sulla Corte costituzionale»¹¹⁴, e dall'art. 87, c. 1, lett. b) della Costituzione (par. 23)¹¹⁵. La dichiarazione dello stato di emergenza è infatti una decisione del Governo sottoposta al controllo di un organo politico, ossia la Camera dei Deputati (par. 26). Tale decisione potrebbe essere annullata dalla Corte costituzionale solo «se fosse in contrasto con i principi fondamentali di uno Stato democratico governato dallo stato di diritto» (par. 27).

La Corte costituzionale ha respinto inoltre la richiesta di annullamento della decisione del Governo n. 215/2020, per difetto di legittimazione ad agire della parte ricorrente. Secondo quanto stabilito dall'art. 64, c. 2 della legge «Sulla Corte costituzionale», una persona fisica può chiedere l'annullamento di un atto sublegislativo solo in relazione a un ricorso diretto di costituzionalità, qualora ritenga che l'applicazione dell'atto giuridico in questione abbia provocato la circostanza oggetto del ricorso di costituzionalità e ritenga che il suddetto atto sia incostituzionale o illegittimo.

Infine, per quanto concerne le misure straordinarie del Ministro della Sanità, la Corte ha dichiarato di non essere competente a giudicare i provvedimenti non più in vigore (misure straordinarie del 23 marzo e del 30 marzo 2020) e che la richiesta è irricevibile perché la ricorrente non ha esperito tutti i rimedi giurisdizionali per fare valere il proprio diritto (misura straordinaria del 6 aprile 2020).

La grande stabilità che caratterizza l'ordinamento costituzionale ceco, la volontà politica degli attori chiamati a fare fronte alla crisi e disposizioni costituzionali e legislative che disciplinano in maniera puntuale lo stato di emergenza – per quanto concerne sia l'alterazione dei rapporti tra i poteri costituzionali di vertice che la limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali legate alle circostanze eccezionali – si sono dimostrati in grado di prevenire interventi arbitrari

¹¹³ Misure straordinarie del Ministero della Sanità (*Mimořádná opatření MZ*) n. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN del 23 marzo 2020, n. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN del 30 marzo 2020 e n. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN del 6 aprile 2020.

¹¹⁴ In www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf.

¹¹⁵ La Corte costituzionale fa riferimento inoltre alla dottrina: P. Rychetský, T. Langášek, T. Herc, P. Mlsna, et al., *Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, (La Costituzione della Repubblica ceca; La legge costituzionale sulla sicurezza della Repubblica ceca. Commentario), Praga, 2015, 1154-1155; M. Mareš, D. Novák, *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář* (La legge costituzionale sulla sicurezza della Repubblica ceca. Commentario), Praga, 2019, 53.

dell'esecutivo, incaricato della gestione della crisi, ed il deterioramento dei rapporti tra le istituzioni, nonostante le difficoltà legate alla drammaticità delle circostanze.

Arianna Angeli
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Milano
arianna.angeli@unimi.it