

## Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19

Giovanni Comazzetto\*

THE STATE OF EXCEPTION IN THE ITALIAN LEGAL SYSTEM. REFLECTIONS ON THE IMPACT OF COVID-19  
CONTAINMENT MEASURES

ABSTRACT: This article explores some aspects of the pandemic emergency and aims to analyse the legal basis of the lockdown. It focuses on the definition of the “state of exception”, in order to evaluate its function as a key concept in public law discourse.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; state of exception; emergency powers; civil liberties

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Stato di eccezione? – 3. Brevi notazioni comparatistiche: gli stati di eccezione in Francia e le scelte del Costituente in Italia – 4. L'emergenza Coronavirus: gli strumenti normativi adottati per contrastare l'epidemia – 5. Riflessioni conclusive.

### 1. Premessa

**D**i fronte ad eventi tragici e del tutto fuori dell'ordinario, la dottrina giuridica sembra essere gravata di una responsabilità enorme: cercare di *comprendere* il reale senza farsi travolgere dal caotico susseguirsi degli eventi, *contribuire* al dibattito pubblico in vista della migliore risoluzione delle drammatiche vicende che affliggono la società intera, e *conservare* al diritto (in particolare alla Costituzione) tutta la sua capacità ordinante, la sua normatività. Se già in tempi “normali” è tuttavia difficile osservare la realtà “alla giusta distanza”<sup>1</sup>, allo scopo di coglierne il senso e la direzione, ciò risulta ancor più complicato oggi, di fronte ad una minaccia “invisibile” – ma foriera di conseguenze decisamente concrete, e ancora in parte sconosciute nella loro portata – che ci assedia in una quotidianità connotata da solitudine, preoccupazioni economiche e incertezza sul futuro. Occorre allora, più che mai, prestare attenzione alle *parole*, e mantenere un approccio critico verso concetti e categorie che, se confusamente evocati, rischiano di “inquinare” il dibattito, piuttosto che consentirne uno sviluppo davvero produttivo. Uno di questi concetti, qui evocato con la dovuta distanza critica, è lo “stato di eccezione”: su di esso, alla luce dell'emergenza che stiamo vivendo, si concentrerà la breve riflessione proposta.

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova, XXXI ciclo; Avvocato del Foro di Padova. Mail: [giovanni.comazzetto@phd.unipd.it](mailto:giovanni.comazzetto@phd.unipd.it). Il presente lavoro è aggiornato al 24 aprile 2020.

<sup>1</sup> Della “giusta posizione” da cui guardare alla realtà parla lo storico Carlo Ginzburg in una recente e suggestiva intervista (*Occhiacci di legno su di noi*, in C. CROSATO (a cura di), in *L'Espresso*, 5 aprile 2020, 70-74).

## 2. Stato di eccezione?

Ad uno sguardo che sia al contempo storico e comparatistico, lo “stato di eccezione” appare come una delle massime sfide del costituzionalismo democratico. Trattasi di un paradigma controverso, che conobbe grande fortuna nei primi decenni del Novecento, diventando in particolare la “posta in gioco” del dibattito teorico tra due dei massimi pensatori del secolo, seppure collocati, nella Germania di Weimar, “ai lati opposti delle barricate”: Walter Benjamin e Carl Schmitt<sup>2</sup>. All’alba del nuovo millennio gli studi sul tema hanno conosciuto una nuova fioritura, determinata dagli straordinari problemi posti dalle misure di emergenza (di dubbia compatibilità sia con gli assetti costituzionali delle democrazie europee, sia con principi consolidati di diritto internazionale) adottate da numerosi Stati occidentali allo scopo di contrastare il terrorismo internazionale.

Il sintagma in questione viene alla ribalta ogni volta che una qualche emergenza intervenga ad interrompere il normale corso della vita di una comunità, determinando l’adozione (o la richiesta di adozione) di provvedimenti consistenti nella temporanea sospensione di parte della legislazione vigente, e talvolta nella sospensione (parziale, raramente totale) della stessa Costituzione. Sebbene le soluzioni prescelte dai diversi ordinamenti per fronteggiare le situazioni di crisi (che possono consistere in guerre interne o esterne, catastrofi naturali, etc.) siano le più varie, si assiste generalmente ad una modifica del riparto di attribuzioni tra i diversi organi (costituzionali e non), talvolta anche alla creazione di organi *ad hoc*; e all’instaurazione di regimi/ordinamenti speciali, connotati dall’operatività di fonti del diritto anch’esse “speciali” (disciplinate in maniera più o meno esplicita) quando non *extra ordinem*. Sebbene frequentemente evocata, l’espressione “stato di eccezione” non designa in verità un regime emergenziale contemplato espressamente nel nostro ordinamento (come si vedrà *infra*); tutt’al più, il richiamo ad essa – ricorrente in alcuni commenti alla gestione dell’emergenza epidemiologica da CoViD-19 – allude ad un concetto-limite della dottrina dello Stato, la cui rilevanza dipende peraltro da quale concetto di “diritto” ciascun giurista ponga a fondamento del proprio lavoro<sup>3</sup>.

La breve riflessione che segue mira a dimostrare le seguenti tesi: la gestione dell’emergenza epidemiologica da CoViD-19 (tutt’ora in corso, nel momento in cui si scrive), sul piano delle fonti del diritto, non ha determinato “rotture” della Costituzione; la legittimità complessiva delle azioni poste in essere finora deve, peraltro, ritenersi condizionata alla loro temporaneità e alla loro stretta proporzionalità rispetto agli scopi perseguiti; gli eventi che finora si sono verificati, pur avendo messo «sotto

<sup>2</sup> V. sul punto, in particolare, W. BENJAMIN, *Il dramma barocco tedesco*, trad. it., Torino, 1999, 39 ss.; e C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del ‘politico’. Saggi di teoria politica*, trad. it., Bologna, 1972, 33 ss. Per un confronto tra i due Autori, v. G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, 68-83.

<sup>3</sup> Sottolinea la necessità di tenere distinte le situazioni di emergenza dagli stati di eccezione «nell’accezione ristretta e propria affermatasi dopo la poderosa riflessione teorica schmittiana» A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, 1, 2020, 203. Fa un uso “critico” dell’espressione G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, 2, osservando che «[l]o stato d’eccezione non è il paradigma fondativo delle nostre comunità politiche, non è la regola, non può neppure essere legittimato come strumento di governo, deve invece nei limiti del possibile essere circoscritto».

stress»<sup>4</sup> l'ordinamento costituzionale, non sembrano tali da esigere, per il futuro, modifiche della Costituzione al fine di introdurre nuovi regimi emergenziali. È chiaro che si tratta di osservazioni proposte *rebus sic stantibus*; e che fa parte del *Beruf* del costituzionalista<sup>5</sup> lottare per il diritto, affinché non si affermi (*rectius*: non si rafforzi ulteriormente) nel prossimo futuro una 'cultura dell'emergenza' tale da indebolire l'assetto costituzionale e compromettere gravemente i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini, minacciati da tempo dagli effetti nefasti della crisi economica globale e posti di fronte alle insidie sempre più preoccupanti del "capitalismo della sorveglianza".

### 3. Brevi notazioni comparatistiche: gli stati di eccezione in Francia e le scelte del Costituente in Italia

Come è noto, nell'ordinamento italiano non è contemplata la possibilità di dichiarare, a certe condizioni, la sospensione di tutta o parte della Costituzione; l'unico regime eccezionale espressamente previsto è lo stato di guerra *ex art. 78*, a norma del quale «[l]e Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari» (lo stato di guerra è poi dichiarato dal Presidente della Repubblica *ex art. 87*). In ciò il sistema italiano si differenzia, ad esempio, dal sistema costituzionale francese, che prevede ben tre diversi regimi emergenziali: l'attribuzione di poteri eccezionali al Presidente della Repubblica «quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto» (art. 16 della Costituzione francese); la dichiarazione dello stato di assedio (*état de siège*) da parte del Consiglio dei ministri, per una durata non superiore ai dodici giorni, salva ulteriore proroga autorizzata dal Parlamento (art. 36); l'*état d'urgence*, disciplinato da una legge del 1955, dunque anteriore alla Costituzione vigente (del 1958) ma sostanzialmente «ri-legittimato dal legislatore e dal Conseil Constitutionnel»<sup>6</sup>. Quest'ultimo strumento è stato peraltro quello più utilizzato finora, anche in forza della genericità dei suoi presupposti: tra gli episodi più recenti che hanno determinato la dichiarazione dell'*état d'urgence* si possono ricordare la rivolta delle *banlieues* del 2005 e la serie di attentati terroristici di matrice islamica fondamentalista avvenuti nel corso del 2015<sup>7</sup>. È diffusa, in dottrina, la consapevolezza del carattere "emergenzialista" della Costituzione francese, ciò che può spiegarsi anche alla luce della sua scaturigine da un periodo turbolento come quello della guerra franco-algerina, connotato da forti tensioni

<sup>4</sup> L'espressione è adoperata da F. TORRE, *La costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in questo fascicolo.

<sup>5</sup> Mutuo questa espressione da G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2010.

<sup>6</sup> Così P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, 166.

<sup>7</sup> È peraltro degno di nota il fatto che, ad oggi, in Francia non si sia deciso di ricorrere alla dichiarazione dell'*état d'urgence* previsto dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, per contrastare l'emergenza coronavirus: inizialmente si è provveduto tramite *Décrets* e *Arrêtés* del Governo e dei singoli Ministri; poi, a seguito dell'annuncio del 16 marzo del Presidente Macron, il 18 marzo sono stati presentati un progetto di legge ordinaria, un progetto di legge organica sull'emergenza sanitaria e un progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020 per far fronte all'emergenza, che sono stati rapidamente approvati prima della fine di marzo (v. la documentazione normativa raccolta da P. Pisacchia, aggiornata al 17 aprile 2020, nel sito della rivista *Nomos. Le attualità nel diritto*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/news/problemi-giuridici-dellemergenza-coronavirus/>).

politiche e dall'impronta indelebile che la carismatica figura di De Gaulle lasciò anche sulla complessiva architettura istituzionale (ci si riferisce, in particolare, alla centralità della figura del Presidente della Repubblica e alla netta preminenza del potere esecutivo rispetto al legislativo).

Il rapido confronto con la soluzione francese non deve peraltro ritenersi indicativo di una netta contrapposizione tra modelli. Non solo, infatti, la grande varietà di soluzioni adottate a livello formale dai diversi ordinamenti democratici per affrontare gli stati di emergenza impedisce di definire categorie univoche cui ricondurre ciascuna esperienza costituzionale; ma ciò che la storia (anche recente) insegna è che gli strumenti "eccezionali" per affrontare le situazioni di emergenza si sviluppano ovunque, indipendentemente da una specifica formalizzazione costituzionale. Ciò non significa, certo, che quest'ultima sia irrilevante rispetto a ciò che avviene *in concreto*; bensì che uno sguardo meramente formalistico alle disposizioni normative, in particolare di rango costituzionale, sugli stati di eccezione (espressione che intendiamo qui nel senso più generico, di ipotesi di sospensione o deroga delle costituzioni democratiche di fronte a situazioni di crisi, o di instaurazione di regimi temporanei di carattere emergenziale), impedisce di cogliere l'essenza del fenomeno; soprattutto se ci si arresta alla constatazione dell'assenza di una disciplina costituzionale degli stati di emergenza, e non si considera se un fondamento costituzionale per l'adozione di strumenti 'eccezionali' di normazione non possa – con le necessarie cautele – comunque rinvenirsi, alla luce di principi quali l'autoconservazione dell'ordinamento e la *salus rei publicae*<sup>8</sup>.

Tornando al contesto italiano, vale la pena di osservare come, oltre alla dichiarazione dello stato di guerra (espressione che si ritiene perlopiù riferita soltanto alla guerra "esterna", ripudiata dall'art. 11, e non a fenomeni quali il terrorismo internazionale o l'insurrezione armata contro i poteri dello Stato suscettibile di evolversi in guerra civile), l'unico altro strumento espressamente connesso a situazioni eccezionali che la Costituzione del '48 prevede è quello della decretazione d'urgenza di cui all'art. 77. Non ci si può soffermare in questa sede sulle ragioni che indussero i Costituenti a non disciplinare ipotesi di sospensione delle garanzie costituzionali per i casi di emergenza; ci si può limitare a rilevare come dai lavori preparatori emerga la volontà di non aprire varchi nella preclusione di sospendere quei diritti fondamentali di libertà che erano stati così solennemente proclamati come inviolabili<sup>9</sup>. Ciò premesso, risulta difficilmente sostenibile (per quanto si sia talvolta proposta questa interpretazione in dottrina) che con lo strumento del decreto-legge si possano sospendere disposizioni di rango costituzionale. Trattasi infatti, pacificamente, di fonte primaria, dunque subordinata alla Costituzione nella sua interezza, e che può eventualmente comprimere, in via temporanea, i livelli di tutela dei diritti solo in forza di clausole limitative (contenute, chiaramente, nella stessa Costituzione) circondate da garanzie quali la riserva di legge rinforzata; la successiva, eventuale legge di conversione è ugualmente fonte ordinaria e certo non costituzionale; né è agevole sostenere che la *necessità* assurga in casi eccezionali a fonte del diritto<sup>10</sup>, in quanto nell'art. 77 questa è soltanto *pre-*

<sup>8</sup> Vedi sul punto le condivisibili riflessioni di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 113 ss.

<sup>9</sup> Vedi, *ex multis*, P. BONETTI, *op. cit.*, 215 ss.

<sup>10</sup> Osserva M. LUCIANI, *op. cit.*, 113 ss., che «[l]a Costituzione, non la necessità, fonda i provvedimenti in questione: essi si radicano nel diritto costituzionale positivo, non nella pericolosa idea che la necessità sia essa stessa fonte».

*supposto giustificativo* dei provvedimenti del Governo e non la loro *fonte* (che rimane la Costituzione)<sup>11</sup>.

#### 4. L'emergenza coronavirus: gli strumenti normativi adottati per contrastare l'epidemia

Di fronte all'emergenza Coronavirus il Governo italiano ha agito servendosi sia dell'unico strumento previsto dalla Costituzione per le situazioni di emergenza diverse dalla guerra – la decretazione d'urgenza, appunto – sia di atti di più controversa qualificazione. Tra i primi provvedimenti adottati, figura la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con la quale si è dichiarato lo «stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Lo stato di emergenza è un istituto previsto dal cd. *Codice della protezione civile* (d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), attivabile nelle ipotesi previste dall'art. 7 del medesimo decreto; tra queste, in particolare, figurano 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'art. 25, comma 1, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (di competenza del Consiglio dei ministri) possono adottarsi «ordinanze di protezione civile, [...] in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea». Nel caso di specie, è stato dichiarato lo stato di emergenza per la durata di sei mesi (a norma dell'art. 24, comma 3 del citato Codice, esso «non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi»). Successivamente, in corrispondenza con la crescente diffusione dell'epidemia sul territorio nazionale, sono intervenuti il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 e una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 'attuativi' del citato decreto-legge<sup>12</sup>.

Due sono gli aspetti più discussi, sotto il profilo costituzionalistico, della scelta complessivamente adottata dal Governo per contrastare l'emergenza che stiamo tutt'ora vivendo.

In primo luogo, l'adozione di diversi decreti-legge (in particolare il citato d.l. 6/2020<sup>13</sup>) che, sebbene all'interno di una «catena normativa»<sup>14</sup> dotata di precisi riferimenti anche nella legislazione di prote-

<sup>11</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 235 ss.

<sup>12</sup> Al citato d.l. 6/2020 hanno fatto seguito i seguenti provvedimenti: DPCM 25 febbraio 2020; DPCM 1 marzo 2020; d.l. 2 marzo 2020, n. 9; DPCM 4 marzo 2020; d.c.m. 5 marzo 2020; d.l. 8 marzo 2020, n. 11; DPCM 8 marzo 2020; l. 5 marzo 2020, n. 13 (conversione in legge del d.l. 6/2020); DPCM 9 marzo 2020; d.l. 9 marzo 2020, n. 14; DPCM 11 marzo 2020; d.l. 17 marzo 2020, n. 18; DPCM 22 marzo 2020; d.l. 25 marzo 2020, n. 19; DPCM 1 aprile 2020; d.l. 8 aprile 2020, n. 22; d.l. 8 aprile 2020, n. 23; DPCM 10 aprile 2020. L'elenco è aggiornato al 19 aprile 2020; per la relativa documentazione si veda, nel sito *federalismi.it* (*Osservatorio Emergenza Covid-19*), la rassegna curata da M. Malvicini (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41655>).

<sup>13</sup> Ritieni che questo decreto indulga «troppo alla logica della prevenzione» e ne individua ulteriori punti di debolezza, in relazione alla disciplina costituzionale delle libertà più incise, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 590 ss. Molto critico anche G.M. SALERNO, *Coronavirus, decreto del governo. Caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte*, in *ilsussidiario.net*, 26 febbraio 2020, e ID., *Coronavirus e decreti. Il vero errore nascosto negli ultimi provvedimenti del governo*, *ivi*, 24 marzo 2020.

<sup>14</sup> Sulla cui consistenza porta argomenti rigorosi e convincenti M. LUCIANI, *op. cit.*, 109 ss.

zione civile, hanno dato vita ad un “ordinamento emergenziale temporaneo” ove sono stati fortemente limitati diritti fondamentali tra i quali la libertà di circolazione (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), la libertà di insegnamento e l’accesso all’istruzione (artt. 33 e 34), la libertà di iniziativa economica (art. 41); l’elenco non è peraltro esaustivo. In secondo luogo, la discrezionalità nell’attuazione di tali previsioni (talvolta molto generiche: si veda l’art. 2 del decreto ultimo citato, ove si consentiva alle autorità competenti di adottare «ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza»), rimessa ad una successione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d’ora innanzi: DPCM), che in quanto tali non sono stati sottoposti a controllo “preventivo” ed emanati dal Presidente della Repubblica, né sono destinati ad essere discussi e convertiti dal Parlamento<sup>15</sup>. Di particolare rilevanza sono le misure (adottate, sulla base del “quadro” fissato nel d.l. 6 del 2020, con DPCM dell’8 marzo 2020 rispetto alla regione Lombardia e alle altre cd. “zone rosse”, ed estese il giorno successivo a tutta Italia) consistenti nel *vietare ogni spostamento delle persone fisiche*, fatti salvi gli spostamenti dovuti a comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità, motivi di salute o per fare rientro nel proprio domicilio, abitazione o residenza; e nel *divieto di ogni forma di assembramento di persone* in luoghi pubblici o aperti al pubblico. È chiaro come questa compressione, per quanto temporanea, di diversi diritti e libertà fondamentali, si ponga in forte tensione con il principio sopra citato, per cui il decreto-legge non può né derogare né sospendere alcuna disposizione costituzionale. Se tuttavia si vuole evitare di incorrere nella trappola dell’eccesso di formalismo – pericolo cui non può sottrarsi chi guardi al fenomeno giuridico stando nel “nirvana” del puro positivismo –, senza peraltro ricorrere ad opposte argomentazioni fondate sull’ineffabile principio *necessitas legem non habet*, è opportuno guardare al testo costituzionale *nel suo insieme*. Un tale sguardo complessivo non può fare a meno di rilevare, ad esempio, che la libertà di circolazione può essere limitata, per legge, *in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*; che le riunioni, in base all’art. 17, possono essere vietate *per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica*; che analoghe ragioni possono sorreggere la decisione del Governo di sostituirsi agli organi degli enti territoriali (art. 120); e così via. In generale, inoltre, la tutela dei diritti fondamentali citati – temporaneamente “compressa” in forza dei decreti d’urgenza, che a loro volta delegano le statuizioni più specifiche ai successivi DPCM in quanto ordinanze emergenziali – deve essere bilanciata con il diritto alla salute, che l’art. 32 definisce *fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività*, e più in generale con il dovere di solidarietà (art. 2). A proposito, invece, del secondo punto sopra menzionato, si condivide l’opinione per cui «il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 [...] autorizza il Governo a regolare fatti emergenziali attraverso poteri di eccezione, anche in deroga alla legge e limitativi di diritti. Infatti, per come è costruito nell’ordinamento italiano [...] il potere amministrativo di emergenza trova il suo fondamento nel principio di legalità (Corte cost. sent. n. 115 del 2011). Il suo limite pertanto non è nella legge, cui può derogare, ma nei principi dell’ordinamento giuridico e ovviamente nelle norme costituzionali»<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Sulla legittimità dei DPCM in questione e sulla loro natura di «ordinanze emergenziali» si veda E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in questo fascicolo., secondo il quale «i provvedimenti amministrativi *extra ordinem* emanati in esecuzione della normativa primaria altro non sono che ordinanze emergenziali, o meglio, norme d’ordinanza, in linea con le discipline, la giurisprudenza e le prassi vigenti in materia di poteri eccezionali dell’esperienza repubblicana».

<sup>16</sup> E.C. RAFFIOTTA, *op. cit.*. Sul punto v. anche ID., *Norme d’ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019, 75 ss. Per un approfondimento delle diverse accezioni del

## 5. Riflessioni conclusive

È chiaro, in ogni caso, che la *temporaneità* delle misure adottate costituisce fattore dirimente ai fini della valutazione della loro costituzionalità, dal momento che ci si trova a librarsi su di una situazione decisamente “eliminare”, in ogni senso. Conclusivamente sul punto, può affermarsi che la gestione complessiva dell'emergenza da parte del Governo ha un *fondamento costituzionale*, e dunque (fatte salve le critiche che possono appuntarsi su singoli provvedimenti, in particolare sulle norme “in bianco” già citate) non può genericamente essere tacciata di illegittimità; al tempo stesso, occorre riconoscere che il sistema delle fonti risulta afflitto da tempo (e certo non dall'inizio di questa emergenza) da una «crisi strutturale»<sup>17</sup>. Tutto ciò rende non più rinviabili almeno due linee di riflessione e dibattito (tra loro intrecciate): da un lato, la necessità di difendere la Costituzione (la cui “elasticità” è stata senza alcun dubbio messa a dura prova, ma non al punto da rendere necessaria, per il futuro, una regolamentazione costituzionale degli stati di emergenza<sup>18</sup>) da qualsivoglia prassi che miri a *mutare l'eccezione in regola*, normalizzando tecniche di normazione e amministrazione che possono essere giustificate solo alla luce di un'emergenza “senza precedenti” come quella in corso; dall'altro lato, l'opportunità di concentrare l'attenzione su fenomeni di lungo periodo, che attengono non solo alla citata crisi endemica del sistema delle fonti, ma anche ai crescenti squilibri nelle relazioni tra i poteri dello Stato che esigono rigorosi interventi di ripensamento e di “correzione” – operazione cui nemmeno si può pensare di attendere, nella misura in cui sfugga il quadro complessivo entro cui siffatti fenomeni si sono via via prodotti.

Sembra allora potersi concludere che non è lo “stato di eccezione” ad offrire la chiave di lettura più adeguata ai fenomeni in corso. Ferma restando, peraltro, la necessità di vigilare affinché la compressione delle libertà democratiche duri il meno possibile e non dia luogo ad abusi e discriminazioni, è a questioni forse altrettanto rilevanti che occorre rivolgere l'attenzione, in particolare nella prospettiva della *ricostruzione*, che non potrà essere un tentativo di ritorno alla “normalità” – perché anche quella normalità (perduta) appariva sempre più come una *deviazione* dal percorso di emancipazione trac-

---

principio di legalità e della fondamentale sent. 115/2011 citata nel testo, v. anche G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *federalismi.it (Osservatorio Emergenza Covid-19)*, 6 ss., il quale tuttavia ritiene che in alcuni casi «la normativa primaria, e a maggior ragione quella secondaria, sempre più influente in questa vicenda, non rispettano gli standard di legalità sostanziale richiesti dalla richiamata giurisprudenza, con svariati profili di contrasto con gli artt. 23, 24, 25, 97 Cost.» (*ivi*, 11). Critici, in particolare sull'uso dei DPCM, anche F. TORRE, *op. cit.*, e A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, 494 ss.

<sup>17</sup> Così A. RUGGERI, *op. cit.*, 204.

<sup>18</sup> Molti Autori si sono invece espressi nel senso dell'opportunità di una revisione costituzionale, allo scopo di disciplinare puntualmente gli stati di emergenza: v. *ex multis* E.C. RAFFIOTTA, *op. cit.*, 11, il quale ritiene che il superamento di questa crisi «potrà essere l'occasione per ripensare all'ordinamento dello stato di eccezione nel nostro Paese»; A. RUGGERI, *op. cit.*, 206, che ritiene necessaria «una disciplina costituzionale dell'emergenza che offra ‘copertura’, a condizioni ed entro limiti puntualmente stabiliti, agli interventi in forma non legislativa che portano a contrazioni ora più ed ora meno vistose dei diritti»; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020, 1-15, il quale ritiene che al termine dell'emergenza si dovrà provare a risolvere «quella sfida – troppe volte fallita in questi ultimi decenni – di un ammodernamento delle nostre istituzioni con delle riforme costituzionali importanti», con riguardo in particolare al sistema delle fonti, al sistema delle autonomie e al rapporto Governo-Parlamento.

ciato dalla Costituzione. Occorrerà allora ragionare, con maggiore impegno che in passato, sulla necessità di tutelare i diritti sociali (da tempo aggrediti e indeboliti dalle politiche neoliberiste, con effetti devastanti, come ha dimostrato il crollo dei sistemi sanitari di alcune regioni), ora sempre più a rischio viste le temute conseguenze economiche della crisi; sui pericoli connessi alle sempre nuove forme di sorveglianza, consentite dallo sviluppo tecnologico, cui generalmente guarda con favore il potere politico nei periodi di emergenza; sulle prospettive dell'Unione europea, che uscirà probabilmente ancora più indebolita da questa fase politica, e che è apparsa particolarmente distante, sul piano delle azioni di contrasto all'emergenza economica, da quegli ideali di solidarietà che ne dovrebbero costituire la ragion d'essere.