



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**IL CORONAVIRUS, LA SOFFERTA TENUTA DELL'ASSETTO
ISTITUZIONALE E LA CRISI PALESE, ORMAI ENDEMICA,
DEL SISTEMA DELLE FONTI**

6 APRILE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*

ABSTRACT: *The paper argues that the current coronavirus emergency, while placing the institutions called to manage it under stress, does not seem - at least to this day - to compromise their stability. However, the crisis in the already endemically compromised system of legal sources is further aggravated. The thesis which requires a general rewriting of the constitutional canons relating to the sources themselves, with particular regard to emergency management, is further confirmed.*

SOMMARIO: 1. La sofferta tenuta dell'assetto istituzionale, nelle sue più salienti espressioni precedenti l'emergenza, e la crisi acuta, forse irreversibile, del sistema delle fonti, testimoniata in modo vistoso dal modo con cui si è tentato di arginare la diffusione del contagio: un'apparente stranezza, perlomeno a tenere ferma l'idea secondo cui l'assetto suddetto si rispecchia in modo fedele nel quadro delle fonti. – 2. Le gravi contrazioni subite dai diritti costituzionali ad opera di atti non abilitati a porle in essere, in modo eloquente espressive di una torsione marcata sofferta dal modello disegnato nella Carta, e l'improprio riferimento allo "stato di guerra" al fine di giustificarle. – 3. I decreti del Presidente del Consiglio, il difettoso coinvolgimento parlamentare di cui si ha riscontro in occasione della loro adozione, il bisogno di apportare gli opportuni correttivi idonei a ristabilire il fisiologico funzionamento delle relazioni tra gli organi della direzione politica. – 4. Le ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, il modo incerto con cui si pongono in rapporto con i decreti del Presidente del Consiglio, il quadro appannato e confuso che ne risulta, foriero di disorientamento per la collettività. – 5. La spinosa questione dei controlli sugli atti posti in essere per far fronte all'emergenza, da quest'ultima fatalmente obbligati a risultare fortemente circoscritti, e il bisogno di recuperare in prospettiva *de iure condendo* un ruolo ancora più incisivo a beneficio del Capo dello Stato, al cui vaglio dovrebbero essere sottoposti anche i decreti del Presidente del Consiglio. – 6. Infondati – perlomeno alla luce dell'assetto in atto esistente dei rapporti tra le forze politiche – i timori da più parti manifestati circa la possibile involuzione autoritaria del sistema istituzionale. – 7. I tre dati emergenti dall'analisi svolta: un segno di ottimismo circa il sollecito ritorno alla "normalità" istituzionale una volta cessata l'emergenza, la conferma della crisi che da tempo affligge il sistema delle fonti, le angoscienti previsioni riguardanti la tenuta del sistema economico (e, di riflesso, di quello sociale).

1. La sofferta tenuta dell'assetto istituzionale, nelle sue più salienti espressioni precedenti l'emergenza, e la crisi acuta, forse irreversibile, del sistema delle fonti, testimoniata in modo vistoso dal modo con cui si è tentato di arginare la diffusione del contagio: un'apparente stranezza, perlomeno a tenere ferma l'idea secondo cui l'assetto suddetto si rispecchia in modo fedele nel quadro delle fonti

Il coronavirus non ha messo a nudo solo le strutturali debolezze e fragilità di ciascuno di noi ma ha offerto (ed offre) una testimonianza vistosa ed attendibile, per un verso, di un certo modo complessivo di essere e di operare delle istituzioni e, per un altro verso, della crisi che, ormai in modo endemico, affligge il sistema delle fonti. D'altronde, non c'è da meravigliarsene: da tempo, infatti, la più avvertita dottrina ha messo in chiaro che è proprio nelle situazioni di emergenza¹ che

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ ... dalle quali, nondimeno, sono da tenere distinti gli stati di eccezione, nell'accezione ristretta e propria affermatasi dopo la poderosa riflessione teorica schmittiana [v., part., R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *Biolaw Journal*, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 20 marzo 2020; A. LO GIUDICE, *Quel vecchio tic dello stato d'eccezione*, in *Left Wing*, 24 marzo 2020, e, ora, C. CARUSO, *Intervista su La pandemia aggredisce anche il diritto?*, a cura di F. De Stefano, in *Giustizia insieme*, 2 aprile 2020; sullo stato di eccezione con riguardo all'oggi, v., inoltre, G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *Biolaw Journal*, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 20 marzo 2020; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quad. cost.*, 26 marzo 2020; T. EPIDENDIO, *Il diritto nello "stato di eccezione" ai tempi dell'epidemia da Coronavirus*,

si misura ed apprezza la capacità di tenuta delle istituzioni e dell'intero ordinamento cui esse appartengono e, dunque, in buona sostanza, l'attitudine di quest'ultimo a trasmettersi integro nel tempo.

Qui è, però, il punto. Siamo sicuri che quando lo tsunami che ci ha travolto sarà alle nostre spalle tutto tornerà come prima o non piuttosto si saranno ormai avviati nuovi processi di ordine istituzionale e sociale i cui esiti non siamo oggi in grado di prevedere neppure per grandi linee?

Enuncio subito la tesi che mi prefiggo di argomentare e passo quindi ad illustrarne con la massima rapidità le ragioni che la sostengono. Ed è che l'emergenza, pur ponendo sotto *stress* le istituzioni chiamate a farvi fronte e l'equilibrio complessivo del sistema dalle stesse composto, non sembra – perlomeno ad oggi – mettere a rischio la tenuta di quest'ultimo². Di contro, la crisi nella quale da tempo, endemicamente, versa il sistema delle fonti non sembra ormai più reversibile; e l'unica fioca speranza della sua sopravvivenza – come mi affanno a dire da tempo – sembra essere legata all'appagamento del bisogno di una nuova e profonda riscrittura delle norme costituzionali sulle fonti, per l'aspetto delle procedure che presiedono alla loro venuta alla luce³ come pure per il posto assegnato a ciascuna di esse in seno al sistema e, perciò, per le relazioni che tra le stesse s'intrattengono e gli effetti discendenti dalla loro produzione.

Se l'ipotesi ricostruttiva ora formulata dovesse risultare confermata, l'esito sarebbe singolare, sol che si tenga fermo il punto di vista corrente secondo cui nelle dinamiche della normazione si rispecchiano fedelmente le relazioni istituzionali, la “forma” del sistema delle fonti ponendosi quale la proiezione diretta ed immediata della “forma di governo”, del suo complessivo modo di essere e di divenire.

È, ad ogni buon conto, provato che il sistema delle fonti risulta afflitto – si ripete, ormai stancamente, da tempo⁴ – da una crisi strutturale, alla quale si è tentato di porre un qualche rimedio, a mia opinione, in modi complessivamente pasticciati e, comunque, inappaganti.

Mi limito in questa sede a richiamarne unicamente le manifestazioni di maggiore evidenza, circoscrivendo il riferimento ai profili più direttamente evocati dalla congiuntura in atto. Manifestazioni che, poi, pur nella varietà dei loro profili e degli effetti, convergono tutte nel dare conferma – come si diceva – della necessità di una nuova razionalizzazione costituzionale del sistema in parola, delle dinamiche che lo attraversano e connotano, del suo modo complessivo di essere e di evolversi, specie nel presente contesto segnato, per un verso, da relazioni sempre più strette tra gli Stati in seno alla Comunità internazionale ed alle organizzazioni che la popolano (tra le quali, ovviamente, per ciò che ci tocca più da presso, l'Unione europea) e, per un altro verso, dal ruolo di prima grandezza esercitato dallo sviluppo scientifico e tecnologico, dei cui esiti non può comunque farsi a meno⁵ al fine di far fronte – nei limiti delle risorse disponibili – alle plurime ed ingravescenti emergenze gravanti sull'intera umanità (da quella climatica a quella migratoria, economica, sanitaria, ecc.), tutte peraltro reciprocamente intrecciate. D'altronde, basti solo porre mente al fatto che – come rilevato da una sensibile dottrina⁶ –, per restare al tema che oggi ci

in [Giustizia insieme](#), 30 marzo 2020, a cui opinione nella congiuntura in atto si sarebbe in presenza di uno stato di eccezione “in senso debole”; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, Editoriale, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, 31 marzo 2020].

² Fiduciosa si è al riguardo prontamente dichiarata un'accreditata dottrina [R. BIN, *Guardando a domani*, in [laCostituzione.info](#), 12 marzo 2020].

³ ... a partire da quelle che stanno a base della formazione delle leggi, ad oggi eccessivamente farraginose e complessivamente inadeguate a far fronte ad una domanda di regolazione giuridica viepiù imponente e pressante.

⁴ Riferimenti ed indicazioni, per tutti, nei contributi di AA.VV., *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, a cura di M. Siclari, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, e AA.VV., *Disordine delle fonti e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di T. Mazzaresse, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1/2017.

⁵ Se ne hanno ormai quotidiani riconoscimenti proprio nella sofferta congiuntura in atto, ripetendosi da parte del Presidente del Consiglio e da esponenti politici in genere che le misure adottate saranno man mano riconsiderate alla luce delle indicazioni venute dagli scienziati e dagli esperti in genere.

⁶ M. CARDUCCI, *Il corpo “malato” del Sovrano*, in [laCostituzione.info](#), 19 marzo 2020; v., inoltre, utilmente, A. LO GIUDICE, *Quel vecchio tic dello stato d'eccezione*, cit.

occupa, le zoonosi, vale a dire le malattie trasmesse dagli animali all'uomo, hanno con ogni probabilità la radice da cui si alimentano proprio negli sconvolgimenti climatici ai quali la Comunità degli Stati fin qui non ha saputo porre almeno in parte rimedio. Sconvolgimenti che, poi, rendono una eloquente conferma del fatto che la gran parte delle emergenze, se non tutte, si porta ben oltre le forze di cui i singoli Stati, anche i più attrezzati, dispongono e reclama imperiosamente la produzione di uno sforzo corale da parte della Comunità stessa proteso a farvi fronte, preludio – si spera – di quel costituzionalismo cosmopolitico da tempo vagheggiato da una generosa dottrina e però ad oggi dimostratosi un'utopia.

Dicevo che da anni mi sono fatto persuaso (e vado viepiù radicandomi nel convincimento) della necessità di una nuova disciplina costituzionale del sistema delle fonti. So bene che non è certo quella presente la stagione adatta per porvi mano; quando, però, si tornerà allo stato di quiete, credo che non sarà più possibile rimandare oltre l'adempimento di questo impegno, per gravoso che oggettivamente sia, e non soltanto – sia chiaro – per ciò che attiene alla gestione delle emergenze, nella odierna congiuntura reclamata da più parti, ma anche, in primo luogo, con riguardo – potrebbe dirsi – alla ordinaria amministrazione e manutenzione del sistema suddetto.

Sarebbe, infatti, un imperdonabile errore ed una grave leggerezza seguire – come hanno fatto sin qui dottrina e giurisprudenza – a far luogo ad autentiche e rischiose acrobazie teorico-ricostruttive al fine di dare una qualche (e poco credibile) giustificazione ad una esperienza complessivamente, vistosamente debordante dai bassi e stretti argini costituzionali. Il rischio maggiore che, a mio modo di vedere, si corre è di dare un generoso, indulgente avallo a pratiche istituzionali e normative suscettibili di recare guasti non da poco ad un sistema di per sé assai poco attrezzato per rimediare. In tal modo, si seguirebbe a spianare, in buona sostanza, la via alle più vigorose tendenze di una politica *Constitutioni soluta*, per la elementare ragione che la legge fondamentale della Repubblica nulla dice in relazione a talune espressioni delle pratiche suddette e, perciò, col fatto stesso di non farvi menzione, di certo non ne autorizza la messa in atto e il radicamento nel terreno sociale ed ordinamentale.

Forse, non è inopportuno rammentare che in diritto pubblico in genere e costituzionale in ispecie, a riguardo dell'esercizio dei pubblici poteri, vale la regola opposta a quella usualmente considerata valida per i poteri privati, vale a dire che *è permesso unicamente ciò che è previsto*, la competenza dunque dandosi unicamente alla condizione che se ne abbia espressa regolazione delle modalità di esercizio e degli effetti.

2. Le gravi contrazioni subite dai diritti costituzionali ad opera di atti non abilitati a porle in essere, in modo eloquente espressive di una torsione marcata sofferta dal modello disegnato nella Carta, e l'improprio riferimento allo "stato di guerra" al fine di giustificarle

Venendo a dire di ciò che più da presso ci occupa, se guardiamo in faccia la realtà in tutta la sua crudezza, non possiamo non rilevare che diritti fondamentali di cittadini (e non) hanno subito (e subiscono), a causa della accelerata ed incontenibile diffusione del virus, gravi compressioni aventi, sì, la loro radice in atti di forza primaria ma in buona sostanza definite nei loro concreti contorni da atti – decreti del Presidente del Consiglio, in primo luogo⁷, e, quindi, decreti ministeriali e, ancora, ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci – la cui natura di fonti del diritto, perlomeno per una loro ristretta e severa accezione, quando pure la si ammetta, con molta buona volontà ed una oggettiva forzatura, porta gli atti stessi che ne sono dotati ai gradi più bassi del sistema, con buona pace delle riserve di legge al riguardo stabilite nella Carta⁸.

⁷ Sulla centralità di ruolo esercitato da tali atti, rilevato da una nutrita schiera di studiosi con non celata preoccupazione, v., per tutti, C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in Costituzionalismo.it, 1/2020, 31 marzo 2020, 78 ss., spec. 83 ss., e lett. *ivi*.

⁸ Il *vulnus* recato alle riserve di legge ricorre di frequente nella letteratura corrente [*ex plurimis*, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, Editoriale, in Dirittifondamentali.it, 1/2020, 27 febbraio 2020, 590 ss., che

Conosciamo tutti il raffinato (ma, per vero, anche – ad esser franchi – un po' sofisticato) ragionamento fatto da una generosa dottrina nel tentativo di offrire “copertura” teorico-positiva alla loro adozione⁹. In fondo, se ci si pensa, è la stessa giustificazione che da tempo si dà alle esperienze di delegificazione, considerandosi dunque onorato l'impegno assunto dal legislatore di disciplinare la materia demandatagli con il fatto stesso di dare indicazioni alle volte men che essenziali e rimandando perciò a decreti del Presidente del Consiglio che, a loro volta, rimandano ad altri atti ancora¹⁰, tutti variamente concorrenti al riempimento del quadro appena abbozzato nelle sue linee di fondo¹¹.

Qui, però, vi è di più; e, diversamente dalle esperienze di delegificazione, i decreti e gli altri atti suddetti incidono direttamente sulla essenza stessa della Costituzione, i diritti fondamentali, messi in stato di palese sofferenza per un tempo che va prolungandosi man mano che perdura la condizione di emergenza. La qual cosa, poi, ulteriormente avvalorata la tesi, nella quale da tempo mi riconosco, della opportunità (ed anzi della vera e propria necessità) di una disciplina costituzionale dell'emergenza¹² 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.

denuncia il rischio di una “trasfigurazione” dello Stato costituzionale in “Stato di prevenzione”; M. DE NES, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 16 marzo 2020; L.A. MAZZAROLLI, “Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in [Federalismi.it](#), *Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, cit.; R. DI MARIA, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di COVID-19: una questione non soltanto “di principio”*, in [Diritti Regionali](#), *Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 30 marzo 2020, 507 ss. Riserve in merito al rispetto del principio di legalità sostanziale sono, inoltre, avanzate da G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in [Federalismi.it](#), *Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, spec. § 6].

⁹ Ha non molto tempo addietro fatto il punto sulla vessata questione, con specifico riguardo alle ordinanze suddette, E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna 2019, del quale v. altresì, con riguardo alla emergenza in atto, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020, dov'è una strenua difesa della legittimità delle misure di emergenza. In un non dissimile ordine di idee, anche U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 28 marzo 2020. Più articolato è il giudizio di A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in [Diritti Regionali](#), *Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 4 aprile 2020, spec. 374 ss., che nondimeno non contesta la legittimità, in via di principio, dell'operato del Governo per l'aspetto della tecnica decisoria adoperata.

¹⁰ Di una “delegificazione della delegificazione” discorre A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, in [Dirittifondamentali.it](#), 26 marzo 2020, 4.

¹¹ Per vero, non si è mai capito bene quando possa dirsi sufficiente la disciplina posta con legge (o atti a questa equiparati), sì da considerarsi assolto il compito ad essa demandato dalla Carta. A conti fatti, un margine assai ampio di apprezzamento discrezionale resta poi, in ultima istanza, riconosciuto agli organi di garanzia (e, segnatamente alla Consulta). Nessun dubbio, tuttavia, sussiste ogni qual volta le previsioni contenute nella legge (o altri atti) si presentano eccessivamente contenute, sì da lasciare in buona sostanza il campo libero alla regolazione con atti di secondo e persino terzo grado.

¹² Ne ha, tra gli altri, caldeggiato l'adozione S. PRISCO, in S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in [Federalismi.it](#), *Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020, 6. Riferimenti alle discipline stabilite in altri ordinamenti in A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 14 marzo 2020, § 3; un cenno anche in I.A. NICOTRA, *L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, in [Diritti Regionali](#), *Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 23 marzo 2020, 396.

È, poi, chiaro che occorre porre mano al più presto ad una adeguata disciplina dei regolamenti camerali che dia modo alle assemblee di poter affiancare il Governo nel compito di direzione politica reso ancora più oneroso ed improbo dall'emergenza; e le proposte al riguardo non mancano [v., tra gli altri, S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 17 marzo 2020], nel mentre si

La dottrina più avvertita non ha mancato di rilevare, con dovizia di argomenti, il carattere *extra ordinem* dei provvedimenti in parola¹³. Sta di fatto che essi, seppur previsti da “metanorme” che li riguardano, risultano ad ogni buon conto sprovvisti di un’abilitazione costituzionale che dia loro modo di spiegarsi con effetti – non è inutile tornare a dire – incidenti su previsioni costituzionali. Peraltro, alcuni diritti (e mi riferisco ora segnatamente a quello di libertà religiosa¹⁴) neppure con legge possono essere menomati o sospesi nel loro godimento, mentre di altri diritti, per il modo con cui le restrizioni sono stabilite, non è neppure chiaro quali di essi risultino effettivamente coinvolti.

Penso alla più grave delle limitazioni in parola, quella di movimento, usualmente riferita alla libertà di circolazione, di cui all’art. 16 della Carta. Il carattere generale della misura depone senz’altro in tal senso ma il carattere fortemente afflittivo della stessa, suscettibile di deroga unicamente al verificarsi di condizioni per vero in modo alquanto sibillino indicate, parrebbe piuttosto riferirla alla libertà personale¹⁵. Certo, sarebbe oggettivamente un azzardo discorrere – come comunemente si fa – di “arresti domiciliari” generalizzati e sia pure condizionati alla insussistenza di cause giustificative del loro momentaneo superamento¹⁶, ma la realtà non è, purtroppo, da questi lontana. D’altro canto, anche l’idea di un cordone sanitario esteso all’intero Paese sembra estranea alla *ratio* dell’art. 16, di sicuro circoscritta a vincoli riguardanti esclusivamente talune, ben definite porzioni del territorio nazionale.

La verità è che in condizioni di emergenza “saltano” gli schemi correnti, obbligati a sottostare ad adattamenti forzosi e vistosi che di sicuro lasciano il segno sul corpo sociale, sull’ordinamento, sulla Costituzione. Tanto più poi questa amara conclusione vale per emergenze, quale quella in atto, coinvolgenti l’intero pianeta, tali da mettere a rischio, per un verso, il sistema economico dei singoli Paesi e delle organizzazioni in cui essi si riuniscono (per ciò che in modo

delineano soluzioni inusuali – alcune già adottate ed altre (segnatamente, quella del voto a distanza) prefigurate – che appaiono immediatamente praticabili al fine di dar modo alle assemblee di seguire a funzionare malgrado la diffusione del contagio [S. CURRERI, *L’attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereati mundus?*, in [la Costituzione.info](#), 11 marzo 2020, e, pure *ivi*, dello stesso, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, 16 marzo 2020; pure *ivi*, P. PASQUINO, *Il corona virus contro il Parlamento*, 17 marzo 2020; C. FUSARO, *Le Camere nell’emergenza della pandemia*, in [Progresso Europa Riforme](#), 18 marzo 2020, e, pure *ivi*, M. ADINOLFI, *Voto a distanza e modalità di presenza: una questione di principio*, 19 marzo 2020].

¹³ Tra gli altri, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, cit., 4 ss.; F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 27 marzo 2020. In argomento, molto importante è ancora oggi il corposo studio di A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino 2011.

¹⁴ Ne rilevano la menomazione, tra gli altri, M. CARRER, *Salus rei publicae e salus animarum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del coronavirus*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 16 marzo 2020; S. PRISCO, in S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus*, cit., 15.; AA.VV., *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in [Federalismi.it](#), *Osservatorio emergenza Covid-19*, aggiornato al 31 marzo 2020, spec. 20. Rimarca la necessità della collaborazione con le autorità religiose per la concretizzazione delle misure limitative della libertà religiosa F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in [Diritti Regionali](#), *Forum su La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 28 marzo 2020, 482 ss.

¹⁵ Di recente, una sensibile dottrina (C. CARUSO, *Intervista*, cit.) ha escluso che i provvedimenti adottati incidano sulla libertà personale con l’argomento che quest’ultima non è passibile di coercizione se non con riferimento a persone determinate. Nulla da eccepire al piano teorico-astratto; il punto è, però, che, nei fatti, parrebbe risultare fortemente limitata proprio la libertà suddetta con modalità comunque debordanti dal quadro costituzionale.

¹⁶ Ho anticipato questo rilievo nel mio *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in [Diritti Regionali](#), *Forum su La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1/2020, 21 marzo 2020, 368 ss., spec. 375. Similmente, ora, A. D’ALOIA, *L’emergenza e... i suoi ‘infortuni’*, cit., 8 s., con richiamo ad un pensiero di M. AINIS. Anche A. D’ANDREA, *Protezione della salute pubblica, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in [Giustizia insieme](#), 25 marzo 2020; e G. LATTANZI, *Intervista su La pandemia aggredisce anche il diritto?*, cit., rilevano l’incisione patita dalla libertà personale. Cfr., inoltre, F. FILICE - G.M. LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in [Questione Giustizia](#), 27 marzo 2020.

diretto ci tocca, del nostro Paese e dell'Unione) e, per un altro verso, il sistema istituzionale, in ciascuno degli ingranaggi di cui si compone e in tutti assieme.

Le lacune e carenze del dettato costituzionale per ciò che attiene alla gestione delle emergenze stesse sono di tutta evidenza né sono credibili i tentativi di colmarle ricorrendo agli schemi e agli strumenti in atto disponibili.

Non lo è, in primo luogo, quello fatto da chi, facendosi interprete ancora una volta di un sentire largamente diffuso (specie – ma non solo¹⁷ – in seno alla pubblica opinione)¹⁸, ha prospettato una dilatazione del concetto di “guerra” riferendolo appunto anche alla congiuntura in atto¹⁹, una dilatazione alla quale si oppone, innanzi tutto, l’andamento dei lavori preparatori della Carta. Come si rammenterà, in quella sofferta ma anche esaltante stagione, era stata affacciata la proposta di fare menzione in Costituzione dei poteri necessari a far fronte agli stati di emergenza, ad imitazione di quanto già fatto in Francia, proposta poi rigettata per il timore, alimentato dal ricordo ancora cocente dell’esperienza vissuta durante il ventennio, che un vento impetuoso potesse spazzare via la democrazia a fatica riconquistata a seguito della caduta del fascismo e della fine della seconda grande guerra.

Questa vicenda offre, dunque, sicura conferma del fatto che della “guerra” si aveva al tempo un’idea, conforme ad una millenaria tradizione, comunque non suscettibile di essere estesa alle emergenze quale quella che oggi ci occupa. È poi pur vero che l’*original intent* non possiede carattere assorbente e risolutivo a finalità interpretativa, e nondimeno – secondo l’insegnamento del giudice costituzionale (part., [sent. n. 138 del 2010](#)) – non può neppure essere del tutto messo da canto e giudicato privo di ogni significato. Oltre tutto, a chiudere definitivamente la questione sul punto, è decisiva la circostanza per cui non si è avuta la prescritta delibera parlamentare dello “stato di guerra”²⁰.

La tesi appena richiamata, ad ogni buon conto, merita attenta considerazione per un aspetto stranamente trascurato anche dalla più avvertita dottrina, vale a dire per il fatto che nella circostanza odierna, non ostando per fortuna l’emergenza in atto ad un fattivo coinvolgimento delle assemblee parlamentari, secondo quanto peraltro si dirà meglio tra un momento, sarebbe stata quanto meno sommamente opportuna se non pure necessaria una previa delibera parlamentare che dichiarasse lo “stato di emergenza”, sollecitandosi allo stesso tempo il Governo all’adozione dei poteri idonei a farvi fronte, magari uniformandosi ad un pugno di indicazioni essenziali allo scopo stabilite.

Detto altrimenti, lo schema dell’art. 78 avrebbe potuto essere imitato *in via di fatto*, non dandosi in tesi una disciplina costituzionale delle emergenze. Non è, d’altronde, chi non veda come non sia affatto la stessa cosa che si abbia un *previo e necessario*²¹ intervento parlamentare a carattere direttivo rispetto ad interventi meramente successivi (in specie, in sede di conversione dei decreti-legge man mano adottati, a partire appunto dal primo della serie).

¹⁷ Pubbliche dichiarazioni di uomini di governo o Capi di Stato, come quello francese, hanno infatti accreditato l’idea di una sostanziale equiparazione dell’emergenza in atto alle guerre vere e proprie [riferimenti in F. TAMMONE, “*Nous sommes en guerre*”: la lotta globale alla pandemia alla prova del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in [SIDIblog](#), 27 marzo 2020].

¹⁸ V., però, l’incisivo rilievo critico ora mosso da C. CARUSO, *Intervista*, cit., che fa opportunamente notare essere “politicamente improprio e giuridicamente scorretto il riferimento al conflitto bellico”. Similmente, già, tra gli altri, B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, Editoriale, in [Federalismi.it](#) 6/2020, 18 marzo 2020, e I.A. NICOTRA, *L’epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, cit., 395 s.

¹⁹ F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, cit.

²⁰ Lo stato di emergenza è stato, infatti, deliberato dal Governo in data 31 gennaio 2020 per un periodo di sei mesi.

²¹ ... senza il quale il Governo sarebbe obbligato a restare legato al palo. È pur vero, però, che, a seguire la tesi secondo cui la delibera in parola dovrebbe rivestirsi della forma della legge, il Governo potrebbe prendere l’iniziativa della presentazione del relativo disegno; ma la tesi ora richiamata è – come si sa – fortemente discussa (e, comunque, di assai ardua realizzazione pratica). Nulla, ad ogni buon conto, vieta che sia comunque lo stesso Governo a sollecitare l’adozione della delibera stessa, quale che ne sia la forma.

3. *I decreti del Presidente del Consiglio, il difettoso coinvolgimento parlamentare di cui si ha riscontro in occasione della loro adozione, il bisogno di apportare gli opportuni correttivi idonei a ristabilire il fisiologico funzionamento delle relazioni tra gli organi della direzione politica*

Il nodo di fondo è però quello che avvolge, stretto e a dirla tutta soffocante, i decreti del Presidente del Consiglio, come pure gli atti adottati in ambito locale, regionale e comunale: atti che – come si sa – non sono preceduti né seguiti da un passaggio presso le assemblee elettive.

So bene qual è l'obiezione immediata alla quale si espone il ragionamento appena fatto, riguardante lo stesso strumento pensato proprio per fronteggiare i “casi straordinari di necessità e di urgenza”, il decreto-legge²². La riunione del Consiglio dei ministri avrebbe infatti potuto o – Dio non voglia – un domani potrebbe, a motivo del precipitare degli eventi, rivelarsi impraticabile, comunque maggiormente onerosa al confronto con l'agilità propria dei provvedimenti monocratici, quali appunto sono i decreti del Presidente del Consiglio o le ordinanze suddette²³. È pur vero, tuttavia, che l'esperienza conosce casi non sporadici di riunioni consiliari *ad horas*, anche in deroga alle procedure, peraltro alquanto flessibili, previste nel regolamento del Consiglio dei ministri.

Qui nuovamente però si rileva una carenza di ordine strutturale. Perché, dando per provata la necessità di far ricorso agli strumenti suddetti, non è purtroppo previsto un coinvolgimento *ex post* delle assemblee rappresentative, sulla falsariga – per intenderci – di quanto è previsto per i decreti-legge. Né è previsto – non si dimentichi – un controllo da parte del Presidente della Repubblica, sia pure nei limiti ai quali, secondo esperienza, va incontro in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge del Governo e di emanazione degli atti, di rango sia primario che secondario, sottoposti a delibera del Consiglio dei ministri.

Fermo, poi, l'assunto che la caducazione con effetti retroattivi degli atti in parola sarebbe alquanto problematica e, forse, perlomeno per alcuni di essi o per alcuni loro contenuti, impraticabile, ciò non toglie che possa rivelarsi ugualmente opportuno il successivo passaggio parlamentare (e, *mutatis mutandis*, consiliare, quanto alla dimensione regionale e comunale), se non altro al fine di dar modo alle assemblee in parola di prospettare eventuali correzioni o integrazioni con effetti *pro futuro*. Un passaggio che, con specifico riguardo agli atti adottati in situazioni di emergenza, acquista uno speciale significato sol che si pensi che essi non producono gli effetti che sono propri delle fonti di secondo o terzo grado ma li proiettano – come si è venuti dicendo – allo stesso piano costituzionale incidendo su situazioni giuridiche soggettive protette dalla Carta.

D'altronde, in un non dissimile ordine di idee si dispone il decreto-legge n. 19 del 2020, laddove (art. 2, ult. comma) prevede che i provvedimenti del Governo sono comunicati entro il giorno successivo a quello della loro adozione alle Camere e che il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere stesse sulle misure adottate. Non è tuttavia prevista – come, invece, a mia opinione, sarebbe consigliabile in prospettiva *de iure condendo* – una procedura che dia modo alle Camere di apportare con effetti immediati emendamenti ai testi normativi varati dal Governo. La qual cosa trova giustificazione nel carattere sostanzialmente primario (e, forse, per taluni aspetti, persino superprimario...) delle misure in parola che sollecitano – come si viene dicendo – una qualche partecipazione di carattere normativo delle Camere alla loro complessiva messa a punto.

È chiaro che, a bocce ferme, alla luce di ciò che la Carta oggi dice (e, soprattutto, non dice...), non possiamo prefigurarci una sorta di “conversione” con legge dei decreti del Presidente del Consiglio e dei Ministri; e tuttavia, già al presente, le assemblee elettive possono indirizzare

²² ... del quale, peraltro, una sensibile dottrina auspica una disciplina “speciale” con riguardo a situazioni “davvero emergenziali ed eccezionali” [A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, cit., 6].

²³ La maggiore speditezza dei decreti del Presidente del Consiglio (e, in genere, degli atti di organi monocratici) è rilevata da molti autori [per tutti, L. DELL'ATTI - G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, in *Biolaw Journal*, Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus, 11 marzo 2020, e M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 18 marzo 2020].

direttive al Governo volte ad emendare con effetti immediati gli atti in parola. Conosciamo tutti i limiti ai quali vanno incontro gli atti parlamentari d'indirizzo, il cui rilievo resta circoscritto al solo piano politico; al momento, però, non possiamo pretendere nulla di più di questo, e peraltro credo che il Governo non possa comunque, nei fatti, sottrarsi al vincolo di darvi sollecita e scrupolosa attuazione.

Opportune sono, poi, le previsioni presenti nel decreto-legge suddetto (ancora all'art. 2) relative a forme varie di coinvolgimento delle Regioni nel processo di produzione degli atti del Governo, sotto forma sia di consultazione che di proposta.

Non è il caso qui di disquisire circa il rispetto della sfera di competenze spettante agli enti dislocati sul territorio. Sono note le dispute, anche assai animate, al riguardo avutesi, specie nella fase iniziale dell'emergenza che hanno visto alcuni Presidenti di Regione risolutamente schierati in posizioni assai distanti da quelle del Governo; quando, però, la barca sta per affondare non è il caso di ricercare le cause di alcune supposte invasioni di campo e le relative responsabilità, impellente e prioritario essendo il bisogno di rimboccarsi le maniche per cercare di evitare l'irreparabile. D'altronde, come si è fatto altrove notare²⁴, senza ovviamente escludere per un aprioristico convincimento che anche nel perdurare degli stati di emergenza possano ugualmente funzionare i meccanismi di garanzia (specie in sede giurisdizionale) e risultarne pertanto protette tanto le competenze di enti od organi quanto le situazioni giuridiche soggettive indebitamente o irragionevolmente violate, può risultare meramente teorico-astratta la eventualità dell'annullamento di provvedimenti posti in essere a presidio di un numero incalcolabile di vite umane e, comunque, della salute individuale e dell'intera collettività. Oltre tutto, si tratta di provvedimenti che possono produrre (ed effettivamente producono) effetti materialmente irreversibili, a nessuno potendo essere restituita una libertà che gli è stata dapprima tolta, per il tramite della caducazione dei provvedimenti stessi, sol perché questi ultimi sono stati adottati in (supposta) alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze Stato-Regioni.

Disponiamo, peraltro, di precedenti giurisprudenziali che avvalorano questa conclusione, riferiti a casi di ben minore emergenza di quella che oggi ci affligge e soffoca²⁵; e viene, dunque, da pensare che così sarà anche nella circostanza odierna.

4. Le ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci, il modo incerto con cui si pongono in rapporto con i decreti del Presidente del Consiglio, il quadro appannato e confuso che ne risulta, foriere di disorientamento per la collettività

La questione di cruciale rilievo, alla quale si è appena fatto cenno, concernente il coinvolgimento delle Camere in sede di definizione delle misure adottate dal Governo per far fronte all'emergenza si riproduce in forme forse ancora più gravi nella dimensione regionale e comunale con riguardo alle ordinanze adottate da Presidenti delle Regioni e Sindaci. E ciò, per la elementare ragione che i provvedimenti del Governo sono portati – come si è veduto – alla cognizione delle Camere, così messe in grado di impartire al Governo stesso le eventuali direttive volte alla loro correzione o integrazione, mentre questa opportunità non è espressamente concessa alle assemblee locali. Si aggiunga, poi, che le Regioni sono espressamente abilitate dal decreto-legge n. 19 del 2020 ad apportare misure d'inasprimento nei riguardi degli atti governativi, sia pure “esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività

²⁴ ... nel mio *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., spec. 369 ss.

²⁵ Si pensi, ad es., a [Corte cost. n. 10 del 2010](#), con cui è stata fatta salva la normativa statale che introduceva la *social card*, malgrado ricadesse su un ambito materiale – i servizi sociali – di sicura spettanza delle Regioni, proprio perché venuta alla luce per dare appagamento a diritti elementari dell'uomo e, in ultima istanza, alla dignità che tutti in sé li riassume e fonda.

produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale" (art. 3)²⁶; e l'esperienza ci consegna numerosi esempi in tal senso, alcuni dei quali animatamente discussi (e discutibili).

Per vero, gli stessi provvedimenti governativi in qualche punto sollevano più d'una perplessità in merito alla loro congruità con la gravissima emergenza in atto, presentandosi dunque problematicamente coerenti con il canone della ragionevolezza tanto per difetto quanto per eccesso.

L'esperienza maturata in Cina a riguardo del modo, pur se particolarmente sofferto, con cui è stato centrato – a quanto pare – l'obiettivo del superamento della fase maggiormente critica dell'emergenza, per un verso, insegna che i vincoli posti alle attività produttive e commerciali avrebbero dovuto essere, con ogni probabilità, maggiormente stringenti di come siano stati da noi disposti. Per un altro verso, alcune limitazioni alla libertà di movimento in pubblico avrebbero verosimilmente potuto essere meno afflittive (penso, ad es., alle attività motorie ed allo *jogging*, specie se fatti a titolo individuale ed in luoghi appartati²⁷)²⁸.

Si dà, poi, un punto ad oggi incertamente fissato, a riguardo del limite specificamente valevole per le ordinanze sindacali, obbligate a prestare rispetto, "a pena d'inefficacia" alle misure governative (art. 3, comma 2, d.l. cit.): formula che – come si è fatto altrove notare²⁹ – evoca una condizione di radicale nullità-inesistenza degli atti in parola, pur laddove – si faccia caso – il contrasto non risulti immediatamente evidente; ed una formula che rinviene essa pure giustificazione nello stato di emergenza, puntandosi all'obiettivo di dar modo alle autorità amministrative (e, segnatamente, ai prefetti) di devitalizzare con effetti immediati le ordinanze in parola senza bisogno di dover al riguardo seguire le defatiganti procedure idonee a portare al loro annullamento.

A stare alla lettera del disposto appena richiamato, parrebbe poi che in nessun caso possa ammettersi uno scostamento dei provvedimenti sindacali dalle misure suddette: né nel senso del loro alleggerimento e neppure in quello dell'aggravamento, se si conviene che, laddove non si ha una costrizione esplicita della libertà di movimento e di azione, si espande naturalmente la regola del possibile dispiegamento di quest'ultima. Senonché, nel momento in cui le ordinanze sindacali dovessero porsi in linea con quelle regionali che inaspriscono le misure governative, dandovi specificazione-attuazione, risultando "coperte" da queste ultime, possono esse pure, a mia opinione, discostarsi nel senso appena detto dalle indicazioni del Governo³⁰.

Insomma, le vicende della normazione risultano essere alquanto complesse e si presentano avvolte da un'aura confusa, aggravata dal modo convulso con cui talune misure sono adottate, accavallandosi di continuo a vicenda³¹, sì da portare all'effetto di disorientare in modo vistoso i loro destinatari, con grave *vulnus* per la certezza del diritto (e dei diritti)³².

²⁶ Accenna alle "insidie interpretative" della formula A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, cit., 10. Dal suo canto, M. LUCIANI, Intervista su *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, cit., deplora essere il potere regionale di deroga di "ampiezza eccessivamente indeterminata".

²⁷ Su ciò, part., G. PITRUZZELLA, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali. Brevi riflessioni a partire dal divieto di sport e attività motorie all'aperto*, in [Giustizia insieme](#), 24 marzo 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, Editoriale, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2020, 20 marzo 2020, 877 ss., e, volendo, il mio *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., 377. Un cenno, infine, anche in T. GROPPI, [Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale](#), in questa [Rivista, Studi 2020/I](#), 194 s.

²⁸ Per un quadro delle misure adottate in altri ordinamenti al fine di far fronte all'emergenza, v. i contributi che sono sotto il titolo *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata. Una prospettiva comparata*, in [Federalismi.it](#), Osservatorio emergenza Covid-19, aggiornato al 31 marzo 2020.

²⁹ ... nella mia *op. ult. cit.*, 376.

³⁰ Cfr. sul punto A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, cit., 375 ss.

³¹ Di una "bulimica produzione normativa alla quale quotidianamente concorrono tutti i livelli istituzionali di governo" ha, da ultimo, discorso A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, cit., 368, ma, con varietà di termini e di accenti, trattasi di rilievo largamente diffuso. Talvolta, gli interventi dei Presidenti regionali si sono persino spinti fin dentro il campo della disciplina penale, da essi – è noto – non attraversabili, come invece si è avuto nel caso rammentato da V. BALDINI, *Sorridere al tempo della normativa contro l'emergenza sanitaria*,

Si pensi, ad es., alle snervanti discussioni che hanno accompagnato l'adozione di una circolare esplicativa del Ministro dell'interno, adottata il 31 marzo 2020, in merito alle passeggiate all'aperto di adulti con minori, che hanno obbligato il Presidente del Consiglio a precisare, nel corso di una conferenza stampa teletrasmessa, che nessuna innovazione era da considerarsi apportata (né avrebbe potuto esserlo...) a quanto già stabilito con decreto dello stesso Presidente in ordine alla circolazione in luoghi pubblici. Circolare prontamente seguita da note informative in alcune Regioni che rimarcavano il carattere maggiormente restrittivo delle misure valevoli nelle Regioni stesse³³.

5. La spinosa questione dei controlli sugli atti posti in essere per far fronte all'emergenza, da quest'ultima fatalmente obbligati a risultare fortemente circoscritti, e il bisogno di recuperare in prospettiva de iure condendo un ruolo ancora più incisivo a beneficio del Capo dello Stato, al cui vaglio dovrebbero essere sottoposti anche i decreti del Presidente del Consiglio

L'emergenza ha, dunque, reso lampante conferma del fatto che, al ricorrere della stessa, è giocoforza – piaccia o no – dover mettere in pista strumenti estremamente agili, potrebbe dirsi: di pronto intervento, ancora più adeguati alla bisogna dello stesso decreto-legge, pure pensato per casi – non si dimentichi – “straordinari” di necessità e di urgenza.

È chiaro che – come si accennava poc'anzi – anche le misure adottate per far fronte alle emergenze in genere (tra le quali quella in atto) non si sottraggono, in punto di diritto, a controllo, specificamente per l'aspetto della loro congruità in relazione alla situazione di fatto. Sul punto si registra un generale consenso e non occorre pertanto aggiungere ulteriori argomenti a quelli già fatti valere a dimostrazione di quest'assunto. E, tuttavia, l'efficacia dei controlli stessi, in ispecie di quelli che si hanno in sede giurisdizionale, risulta essa pure contratta a motivo dell'emergenza. Come si è fatto altrove notare, appare infatti meramente teorico-astratta l'ipotesi che siano radicalmente messe in discussione o vanificate le misure fin qui adottate, che oltre tutto sono produttive di effetti a conti fatti irreversibili.

Ora, proprio per il fatto che i controlli in sede giurisdizionale risultano negli stati di emergenza (e, in ispecie, in quello presente) poco funzionali, ancora di più si rende evidente il bisogno di promuovere e far valere i controlli di natura politica (in senso lato), tra i quali annovero qui quelli posti in essere dal Presidente della Repubblica sugli atti del Governo. I decreti del Presidente del Consiglio – come si è rammentato – si sottraggono al sindacato in parola; in prospettiva *de iure condendo*, tuttavia, merita di essere presa in considerazione l'ipotesi che sia previsto il passaggio di tutti gli atti governativi (compresi quelli dei Ministri) dal Quirinale, se non pure al fine della loro emanazione (in senso stretto), per una sorta di “visto” che comunque attesti l'avvenuto controllo.

Editoriale, in Dirittifondamentali.it, 23 marzo 2020. Sui profili penalistici delle misure in genere fin qui adottate, v., tra gli altri, G. SANTALUCIA, *L'impatto sulla giustizia penale dell'emergenza da COVID-19: affinamenti delle contromisure legislative*, in [Giustizia insieme](http://Giustiziainsieme.it), 18 marzo 2020, e F. FILICE - G.M. LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, cit.

³² Rilievo corrente: per tutti, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, cit., 2, e A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, cit. Particolarmente severo, con riguardo agli atti adottati in ambito locale, il giudizio di G. LUCCIOLI, *Intervista su La pandemia aggredisce anche il diritto?*, cit.: “la diversità delle misure adottate dai rappresentanti degli enti locali, oltre ad offrire un quadro scomposto e disorganico, finisce con il costituire un elemento di destabilizzazione e di confusione per la collettività”. Di un “cortocircuito di ordinanze” discorrono, poi, M. BORGATO e D. TRABUCCO, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in Dirittifondamentali.it, 24 marzo 2020, spec. 7.

³³ Riferimenti a queste vicende, ora, in V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in Dirittifondamentali.it, 1/2020, 2 aprile 2020, 979 ss.

Debbo fare al riguardo una precisazione. Da tempo mi sono dichiarato contrario ad ammettere che si diano atti sostanzialmente “complessi” – come sono usualmente chiamati –, frutto dell’incontro (non si sa se paritario o no) della volontà del Capo dello Stato e del Governo, per plurime ragioni, la più rilevante delle quali è che le volontà degli organi suddetti non possono in nessun caso fondersi a motivo della loro strutturale eterogeneità, non possono cioè mai appartenere ad uno stesso “insieme” non avendo nulla in comune³⁴.

Tuttavia, questa tesi è buona – a me pare – per le situazioni di quiete, in occasione delle quali cioè si assiste ad un fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali e, con esso, al mantenimento dell’equilibrio per esse stabilito nella Carta.

La dottrina degli atti “complessi” può però valere e rendersi preziosa per gli stati di crisi e le emergenze in genere, tanto più laddove dovessero risultare di singolare gravità, quale quella odierna. Possono poi darsi molti “gradi” o sfumature – se così possiamo dire – della “complessità” stessa, forme varie cioè di coinvolgimento del Presidente della Repubblica nell’assunzione di decisioni (e di responsabilità) gravide di valenza politica. Sta alla sensibilità del Governo (e, per esso, in special modo del Presidente del Consiglio) valutare quale sia la misura opportuna o necessaria del coinvolgimento stesso. Peraltro, ciò è stato molte volte fatto, pur laddove non ricorressero situazioni di emergenza in senso proprio, secondo quanto la più avvertita dottrina in tema di convenzioni costituzionali ha già messo in chiaro da tempo³⁵. E viene da pensare che anche nel tempo presente al Governo non sia mancato il conforto dell’apprezzamento da parte del Presidente della Repubblica (non dico della “fiducia” solo al fine di non generare equivoci circa il mio pensiero sul punto).

Resta, però, fermo che altro è ciò che ha (e può avere) luogo al piano politico e sotto il governo di canoni convenzionali ed altra cosa la previsione giuridica di meccanismi di “leale cooperazione” istituzionale preposti all’adozione delle misure necessarie per far fronte all’emergenza, in forme nondimeno bisognose di essere oculatamente vagliate.

6. Infondati – perlomeno alla luce dell’assetto in atto esistente dei rapporti tra le forze politiche – i timori da più parti manifestati circa la possibile involuzione autoritaria del sistema istituzionale

Ad ogni buon conto, anche alla luce delle notazioni appena fatte, credo che giovi ridimensionare i timori da alcuni commentatori nutriti circa la possibile degenerazione del sistema in senso autoritario, conseguente al modo con cui è stata (ed è) gestita l’emergenza³⁶. Discorrere – come taluno ha fatto³⁷ – di “un uomo solo al comando” può forse essere una rappresentazione non molto lontana dalla realtà, avuto riguardo però – tengo a precisare – alle forme di cui la stessa è stata rivestita ed agli strumenti allo scopo utilizzati³⁸. Una rappresentazione che, nondimeno,

³⁴ Per questo ed altri argomenti, v., volendo, il mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell’organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli 2009, 693 ss., nonché in [Forum di Quaderni costituzionali](#).

³⁵ Sopra tutti, G.U. RESCIGNO, in molti scritti, tra i quali v., almeno, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova 1972, e, più di recente, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2018, *Speciale su La Costituzione tra rigidità e trasformazioni*, Atti del Convegno di Firenze del 18 maggio 2018.

³⁶ Il rischio di un possibile “germogliare di sentimenti democratici” è paventato, tra gli altri, da F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, cit., 8.

³⁷ E. FALLETTI, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell’emergenza Covid-19 in Italia*, in [Biolaw Journal](#), *Forum su Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 20 marzo 2020, 5 ss.

³⁸ Non v’è dubbio, infatti, che si sia avuta una marcata sottolineatura del ruolo del Presidente del Consiglio a fronte di quello dei Ministri e dello stesso Consiglio dei Ministri; la qual cosa, nella presente congiuntura politica, può apparire singolare, sol che si pensi che il Presidente non fa parte dei ranghi di nessuna delle forze politiche della

tralascia di considerare alcuni dati essenziali, pervenendo, a conti fatti, all'esito di deformare la realtà stessa nel suo complessivo modo di essere.

E ciò, per plurime ragioni.

In primo luogo, si trascura il dato per cui il Presidente del Consiglio non è il *leader* di una forza politica componente la coalizione di maggioranza ed è tenuto ad un confronto costante, quotidiano, con i *leaders* delle forze politiche di governo, ogni misura politica dovendo conseguire l'assenso di tutti al fine di poter essere adottata.

In secondo luogo, le misure varate da Conte non provengono di certo da persona che possa considerarsi incline e sensibile a tentazioni autoritarie, come peraltro è attestato dalle critiche aspre dallo stesso Conte ripetutamente indirizzate al *leader* della Lega, il cui orientamento informato ad un nazionalismo vistoso ed esasperato è noto, a partire da quelle espresse in occasione del dibattito parlamentare seguito all'apertura della crisi della maggioranza giallo-verde e, poi, in occasione della nascita del secondo Governo dallo stesso Conte presieduto³⁹. Il coinvolgimento parlamentare prefigurato dal decreto-legge n. 19 del 2020, il cui rendimento peraltro si attende alla prova dei fatti, avvalora l'indicazione ora data e conferma un'attenzione da parte del Presidente del Consiglio per il ruolo delle assemblee elettive, per vero nella prima e convulsa fase di gestione dell'emergenza rimasto appannato⁴⁰.

In terzo luogo, le misure governative sono state – come si è detto – rincarate in ambito regionale e comunale, anche da parte – si faccia caso – di Presidenti di Regione e Sindaci espressivi di maggioranze politiche di segno diverso dalla maggioranza di governo a livello centrale; e di certo non mi pare che si possa parlare di una ventata di autoritarismo diffuso e... *contagioso*.

In quarto (e principale) luogo, alle misure stesse si sono largamente rifatti i Governi di molti altri Paesi, europei e non, di sicura fede democratica: sicura, tangibile conferma che non v'era (e non v'è) altro modo per far fronte all'emergenza.

Ogni confronto, dunque, con la sofferta ed inquietante esperienza ungherese sarebbe del tutto fuor di luogo, fuorviante, per la elementare ragione che il carattere autoritario non va riportato tanto alle misure *ut sic* quanto al complessivo contesto politico-istituzionale in cui esse s'inscrivono ed operano.

7. I tre dati emergenti dall'analisi svolta: un segno di ottimismo circa il sollecito ritorno alla "normalità" istituzionale una volta cessata l'emergenza, la conferma della crisi che da tempo affligge il sistema delle fonti, le angoscienti previsioni riguardanti la tenuta del sistema economico (e, di riflesso, di quello sociale)

Concludo. L'analisi rapidamente fatta consegna – a me pare – essenzialmente tre dati sui quali giova fermare da ultimo, con la consueta rapidità, l'attenzione.

Il primo ha riguardo al piano istituzionale, laddove si hanno risultati – a me pare – incoraggianti per ciò che concerne il ristabilimento della "normalità" istituzionale, una volta cessata l'emergenza. Metto tra parentesi il termine nella consapevolezza che la complessiva vicenda istituzionale è venuta fin qui svolgendosi (e, dunque, promette di continuare a svolgersi) nel segno di

maggioranza. In che misura, poi, quest'esito risulti favorito dall'emergenza in atto ed in quale altra, invece, risponda a ragioni di contesto che prescindono dalla stessa non è agevole stabilire.

³⁹ Su queste discusse vicende, tra gli altri, AA.VV., *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 3 luglio 2019, 360 ss.; A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del Governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 1 ottobre 2019, spec. 23 ss.

⁴⁰ Giudica nondimeno troppo "blando" il coinvolgimento in parola M. LUCIANI, Intervista, cit., a cui opinione sarebbe invece stata opportuna "una consultazione parlamentare continua (perfettamente compatibile con l'urgenza, se indirizzata alle commissioni permanenti)". Cfr., sul punto, F. FILICE - G.M. LOCATI, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, cit.

non poche, gravi torsioni degli equilibri prefigurati per le relazioni tra gli organi costituzionali, delle quali si hanno numerose e convergenti testimonianze, rappresentate con dovizia di riferimenti ed argomenti nella letteratura corrente, già in tempi risalenti e via via fino ai giorni nostri. Basti solo richiamare al riguardo la crisi che attanaglia il Parlamento quale organo motore – secondo Costituzione – della direzione politica, sì da dare il nome alla forma di governo razionalizzata dalla Carta. Una crisi nella quale, peraltro, si specchia una crisi della rappresentanza politica e del sistema dei partiti che parrebbe essere ormai giunta al punto di non ritorno⁴¹. E basti solo por mente alle conseguenti torsioni patite dagli organi supremi di garanzia, obbligati a farsi carico di un ruolo innaturale di “supplenza” – come suole essere chiamato – che ha il suo principale (ma appunto – si badi – non esclusivo) fattore determinante nelle acclamate carenze ed inadempienze degli organi della direzione politica⁴².

Tutto ciò posto, non mi pare che vi sia – come si diceva – motivo di temere una eventuale involuzione autoritaria, quanto meno ad opera dello stesso Governo che si è trovato a dover gestire l'emergenza.

Il secondo dato attiene poi al piano delle dinamiche della normazione e del sistema dalle stesse composto. Qui, di contro, come si diceva, ai miei occhi appare fondata la preoccupazione,

⁴¹ Nella ormai incontenibile letteratura al riguardo formatasi e limitando ora i riferimenti solo ad alcuni tra i molti scritti ultimamente apparsi, v., almeno, AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Giappichelli, Torino 2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, dello stesso, *amplius*, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; i contributi su *Populismo e diritto* che sono in *Questione Giustizia*, 1/2019; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista*, *Studi* 2019/II, 249 ss. e, dello stesso, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 19 giugno 2019; F. VECCHIO, *Lo Stato costituzionale in pericolo: crisi della rappresentanza e istituzioni giudiziarie sotto attacco*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 33 ss.; C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, 13/2019, 11 ss.; L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 421 ss.; nella stessa *Rivista*, S. SICARDI, *La rappresentanza politica ai tempi dell'avatar. Scenari tormentati e future incognite*, 721 ss.; v., inoltre, il fasc. 3/2019 di *Dir. cost.*, dedicato a *I partiti politici*, a cura di S. Curreri; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Diritti Comparati*, 3/2019, 14 dicembre 2019, 57 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 789 ss.; M. PANEBIANCO, *Aggiornamenti in tema di democrazia rappresentativa*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, 8 gennaio 2020, 42 ss.; G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 297 ss., e ancora i contributi alla tavola rotonda su *Rappresentanza politica e mandato imperativo*, svoltasi presso l'Università di Napoli “Federico II” il 14 ottobre 2019, di G. FERRINA CERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*; B. GUASTAFERRO, *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull'elemento territoriale*, e D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, tutti in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 7 gennaio 2020, rispettivamente, 122 ss., 165 ss. e 178 ss., nonché, pure *ivi*, F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, 4 febbraio 2020, 106 ss., e M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, 142 ss. Infine, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, 11 febbraio 2020, 198 ss.

⁴² Con specifico riguardo alla vigorosa emersione dell'“anima” politica – com'è usualmente chiamata – rispetto a quella giurisdizionale della Corte, indicazioni possono aversi da C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bononia University Press, Bologna 2012; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte, Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La 'politicità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Giappichelli, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. [e, su quest'ultimo, criticamente, R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., e, nella stessa *Rivista*, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, 777 ss.].

peraltro da tempo avvertita, che la crisi che affligge il sistema stesso non sia ormai più rimediabile. E, come si diceva sin dalle notazioni iniziali di questo studio, è questa, ad una prima ma fallace impressione, una vera e propria stranezza, ove si tenga ferma l'antica (e tuttora corrente) veduta che assume essere le dinamiche suddette la proiezione speculare e fedele delle dinamiche istituzionali. L'emergenza, invece, giusta la rappresentazione qui datane, ci offre un quadro d'assieme connotato da una sensibile dissociazione tra l'orientamento complessivo delle une e delle altre dinamiche.

Il terzo dato è, infine, quello maggiormente spinoso e – a dirla tutta – inquietante; e riguarda la tenuta del sistema economico⁴³ e, di riflesso, di quello sociale, a riguardo della quale si hanno già alcune avvisaglie che ingenerano vera e propria angoscia, preludio di una povertà diffusa foriera di guasti di incalcolabile entità⁴⁴.

Ora, è proprio su questo terreno che si misura, a conti fatti, la capacità di tenuta dell'Unione europea: ad essa restano legate le maggiori speranze non solo del nostro Paese ma di tutti gli Stati membri, anche di quelli che sono maggiormente solidi (a partire dalla Germania), di poter sopravvivere alla crisi lacerante della pandemia; e da essa dipende la stessa sopravvivenza dell'idea di un'Unione davvero... *unita*, condannata altrimenti a dissolversi⁴⁵. L'auspicio è che le istituzioni che ci governano, in sede sia nazionale che sovranazionale, e il personale politico che le incarnano se ne avvedano prima che sia troppo tardi, dando prova di saper correggere la miopia che fin qui ne ha condizionato e distorto la visione della realtà e reso poco incisiva l'azione.

⁴³ Sul contesto in cui esso s'inscrive, v. A. GUAZZAROTTI, *Mercati globali e pandemia*, in laCostituzione.info, 24 marzo 2020.

⁴⁴ Penso, ad es., alla sollecitazione indirizzata da un noto istituto bancario tedesco a quanti detengono titoli di Stato italiani a lungo termine a venderli perché prossimi ad essere qualificati come "spazzatura".

⁴⁵ Un vigoroso richiamo in tal senso è di recente venuto dal nostro Presidente del Consiglio in una lettera indirizzata alla Presidente della Commissione, U. von der Leyen, pubblicata da *La Repubblica* del 3 aprile 2020, sotto il titolo *Conte risponde a von der Leyen: "Cara Ursula, sento idee non degne dell'Europa"*, nella quale tra l'altro si ricorda la proposta, insistentemente avanzata dal nostro Governo, di un *European Recovery and Reinvestment Plan* a cui supporto sarebbero necessari gli *European Recovery Bond*: ipotesi, questa, dallo stesso Vicepresidente della Commissione V. Dombrovskis giudicata, nel corso di un'intervista resa allo stesso giornale, meritevole di essere presa in considerazione ma, per vero, al momento in cui si scrive, dotata di assai precario fondamento. Una severa critica all'ipotesi di attingere al MES si è, di recente, avuta da R. CABAZZI, *L'Unione europea al tempo del coronavirus: solidarietà cercasi*, in laCostituzione.info, 30 marzo 2020, e, pure *ivi*, M. DANI e A.J. MENÉNDEZ, *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, 3 aprile 2020.

La stessa Presidente della Commissione ha, poi, dato notizia di una prima iniziativa – *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) – per far fronte alla disoccupazione, nondimeno giudicata insufficiente [F. COSTAMAGNA, *Dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in SIDIblog, 5 aprile 2020].