



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

**ANTONIO RUGGERI**

**IL DISORDINE DELLE FONTI E LA PIRAMIDE ROVESCIAATA AL  
TEMPO DEL COVID-19**

9 DICEMBRE 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Antonio Ruggeri**  
**Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19\* \*\***

*ABSTRACT: In a context characterized by a growing disorder of the system of legal sources, there is a trend toward the use of sources with a lower rank than those with which they would ideally compete. In this way, an inverted hierarchy emerges, particularly blatant in the present situation, marked by the spread of the Covid-19 pandemic. This confirms the need for constitutional amendment, that can no longer be postponed, aimed at an overall remaking of the origin framework, especially regarding the management of emergencies as the ongoing one.*

SOMMARIO: 1. La complicazione crescente del sistema delle fonti, il disordine che ormai endemicamente ne connota le dinamiche interne, le diffuse carenze riscontrabili in ordine alla “qualità”, assiologicamente intesa, della normazione e il ruolo di “supplenza” che di conseguenza si trovano sempre più spesso chiamati ad esercitare i giudici. – 2. Le torsioni dei ruoli istituzionali diffusamente testimoniate dagli atti di normazione, nei loro reciproci rapporti (con specifica attenzione a quelli tra leggi costituzionali e leggi comuni), la tendenza alla progressiva attrazione verso il basso delle discipline normative, fatte oggetto di prima regolazione da parte di atti di grado inferiore rispetto a quelli cui invece la stessa competerebbe, la *piramide rovesciata* che per effetto di queste esperienze viene di conseguenza a formarsi. – 3. Lo spinoso, anomalo bilanciamento tra il valore della salute e della vita delle persone e le ragioni di una teoria delle fonti d’ispirazione formale-astratta, l’inadeguatezza del decreto-legge a far fronte alle emergenze del tempo straordinario, quale quella sanitaria in atto, il bisogno di un complessivo, critico ripensamento del quadro delle fonti, con conseguente aggiornamento della Carta che tenga conto delle emergenze in parola.

*1. La complicazione crescente del sistema delle fonti, il disordine che ormai endemicamente ne connota le dinamiche interne, le diffuse carenze riscontrabili in ordine alla “qualità”, assiologicamente intesa, della normazione e il ruolo di “supplenza” che di conseguenza si trovano sempre più spesso chiamati ad esercitare i giudici*

Che il sistema delle fonti sia afflitto da una crisi interna profonda e si presenti dunque al proprio interno disordinato o – potrebbe dirsi ricorrendo ad un ossimoro – *asistemico* è cosa risaputa da tempo, attorno alla quale si registra una larga e diffusa convergenza dei punti di vista di studiosi di vario orientamento<sup>1</sup>. Insomma, non è certo una novità della stagione presente né si deve, in modo diretto ed esclusivo, alla emergenza sanitaria in atto che ne ha solo dato una emblematica, particolarmente attendibile testimonianza. È chiaro, infatti, che nel tempo dell’emergenza alcuni difetti strutturali del sistema emergono con tratti di singolare evidenza e che carenze e torsioni già visibili in tempo di quiete si mostrano in forme esasperate in una stagione in cui la stessa è alterata. Tanto più poi ciò risulta provato laddove – ed è proprio il caso dell’emergenza in corso – il suo turbamento non si abbia a mezzo di fatti pur eclatanti che nondimeno esauriscano i loro effetti in un arco temporale ristretto bensì in conseguenza di eventi che durano a lungo, addirittura – come oggi – per un tempo dalla durata imprevedibile, mettendo a dura prova la stessa capacità di tenuta dell’ordinamento e della società, la loro idoneità a trasmettersi integri anche alle generazioni che verranno.

---

\* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista.

\*\* Intervento conclusivo del Seminario su *Ordine e disordine delle fonti nella gestione dell’emergenza*, a cura di A. Ciancio, Catania 7 dicembre 2020, alla cui data lo scritto è aggiornato.

<sup>1</sup> *Ex plurimis*, v. 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; AA.VV., *Disordine delle fonti e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 1/2017, e ancora i contributi che sono nel fasc. 1/2019 di *Dir. cost.*, dedicato alle *Fonti del diritto*, a cura di R. Bin e O. Chessa. Di una “connotazione irrazionalistica” che pervade il sistema delle fonti discorre ora A. MORELLI, *Il giudice robot e il legislatore naïf. La problematica applicazione delle nuove tecnologie all’esercizio delle funzioni pubbliche*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, I, *Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, Genova, 2020, 453 ([e-book](#)).

Occorre fare chiarezza su un punto per vero talora trascurato anche dalla più avvertita dottrina; ed è che la Costituzione non dà, non può e non deve dare, un quadro compiuto del sistema delle fonti, limitandosi a fare parola delle fonti primarie e superprimarie (con cenni a quelle secondarie), peraltro in modo assai semplificato ed approssimativo (o, diciamo pure, scarnificato), senza cioè descriverne compiutamente il regime complessivo, rappresentato unicamente nelle sue linee più marcate ed espressive. Dalla Carta, al pari della superficie del mare, emerge insomma solo la punta dell'*iceberg* ma la montagna sottostante resta sommersa. È giusto che sia così. D'altronde, gli stessi atti di primo grado (a partire dalla legge), per la parte di loro spettanza, sono chiamati unicamente a dare la regolazione di base di talune dinamiche istituzionali e sociali, avuto specifico riguardo a beni della vita particolarmente meritevoli di tutela, non di certo ad esaurire la regolazione stessa né a normare su oggetti che sono dalla stessa Carta demandati alla cura di atti diversi. Basti solo pensare alle fonti di autonomia, nella più larga accezione del termine, con specifico riguardo a quelle prodotte dalle formazioni sociali (ordini professionali, ecc.) ed al ruolo da esse concretamente giocato nel governo di alcune dinamiche: un ruolo via via cresciuto col tempo, man mano che il valore del pluralismo ha avuto modo di esprimersi e radicarsi in forme varie nel tessuto sociale. E si pensi ancora alle fonti prodotte da istituzioni un tempo sconosciute, come le autorità indipendenti<sup>2</sup>, esse pure espressive della complicazione crescente registratasi non solo in ambito sociale ma anche a livello di apparato.

Il vero è che – com'è risaputo – sono enormemente cresciuti, per numero e complessiva consistenza, i bisogni che premono per essere appagati e numerose e varie sono altresì le emergenze venute alla luce (da quella economica a quella climatica, da quella terroristica a quella migratoria ed ora appunto a quella sanitaria e ad altre ancora), peraltro non sempre in successione temporale tra di loro ma contemporaneamente, accavallandosi confusamente l'una sull'altra ed obbligando gli organi della direzione politica ad adottare, alle volte in modo convulso ed improvvisato, sotto la spinta di occasionali sollecitazioni, misure volte ad arginare finché possibile la portata degli effetti ad esse riconducibili.

A fronte di una messe crescente di bisogni che reclamano soddisfazione, gli organi di apparato preposti alla produzione giuridica, in specie a quella di primo grado, hanno mostrato (e mostrano) limiti evidenti, ulteriormente rimarcati dalle annose, acclamate carenze della rappresentanza politica, qui nuovamente intesa nella sua peculiare e maggiormente qualificante espressione, quale rappresentatività, attitudine cioè alla ricezione dei bisogni stessi, alla loro sistemazione secondo una scala ordinata di priorità e, infine, alla loro traduzione in discipline normative ad essi congrue e complessivamente soddisfacenti.

Non v'è, infatti, soltanto la confusione ed approssimazione con cui si fa utilizzo degli strumenti di produzione giuridica a segnare negativamente i più salienti svolgimenti delle dinamiche della normazione e del sistema dalle stesse composto ed incessantemente rinnovato; ancora di più (e peggio) vi sono strutturali carenze per ciò che attiene alla "qualità" della normazione stessa, qui nuovamente intesa in una duplice accezione, con riferimento tanto al modo con cui si fa (o non fa) uso delle tecniche di *drafting*, quanto (e soprattutto) alla idoneità – come si viene dicendo nel suo insieme poco apprezzabile – degli atti a dar voce ai valori fondamentali dell'ordinamento, a dare dunque specificazione-attuazione ai principi nei quali gli stessi nel modo più genuino ed immediato si rispecchiano e, insomma, a dar loro modo di farsi diritto vivente e vivificante l'esperienza<sup>3</sup>.

È superfluo qui rilevare che la qualità, nell'accezione assiologicamente qualificante da ultimo richiamata, non si apprezza di certo dal numero delle leggi prodotte o dalla consistenza di ciascuna di esse per l'aspetto del numero delle disposizioni di cui risultino dotate; tutt'altro...

La qualità – come dicevo – si coglie nella giusta luce specificamente al piano del servizio che gli atti di normazione possono offrire ai principi di base dell'ordinamento e, specificamente, alla

---

<sup>2</sup> Sui poteri di normazione delle autorità in parola, v., ora, F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino 2020.

<sup>3</sup> In questa accezione della "qualità" mi riconosco sin da *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>4</sup>, nei quali – secondo l’aureo e ad oggi attualissimo insegnamento impartitoci dai rivoluzionari francesi e scolpito nell’art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 – si esprime in modo emblematico e, a conti fatti, risolve l’essenza della Costituzione (o, diciamo meglio, di una Costituzione di tradizioni liberali, qual è appunto la nostra<sup>5</sup>). Una salvaguardia che – per quanto è nella disponibilità degli atti di normazione (e, segnatamente, della legge) – può essere ricercata e fin dove possibile realizzata a modo a mezzo di discipline agili e strutturalmente flessibili, essenzialmente *per principia*, facendosi quindi rimando, per un verso, ad atti ulteriori di produzione giuridica (a partire dai regolamenti) e, per un altro verso, a regole di produzione giurisprudenziale, stabilite in relazione ai peculiari connotati di ciascun caso ed alle complessive esigenze che vi fanno capo<sup>6</sup>.

Si dà (o, meglio, *dovrebbe* darsi), insomma, un complessivo equilibrio tra il diritto politico e il diritto giurisprudenziale<sup>7</sup>, l’uno – secondo modello – precedente l’altro<sup>8</sup>, tutti nondimeno bisognosi di darsi sostegno a vicenda, dal momento che il primo se non congruamente ed armonicamente seguito dal secondo rimarrebbe sostanzialmente privo di effetti e questo senza quello privo della luce che solo il primo può dargli, della cornice entro la quale svolgersi o – se si preferisce altrimenti dire – dell’alveo entro il quale fluire e pervenire alla meta dell’appagamento dei bisogni maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale.

Questo schema fatica, tuttavia, a rispecchiarsi nella realtà; diciamo pure che solo sporadicamente trova in essa riscontro, non di rado alle strutturali carenze della legislazione, cui si è fatto cenno, si è trovata (e si trova) a dover porre riparo la giurisdizione, in ciascuna delle sue forme espressive (comune e costituzionale) ed in tutte assieme. Non è, nondimeno, di qui trattare nuovamente della c.d. “supplenza” diffusamente esercitata dai giudici nei riguardi del legislatore, della quale – come si sa – si è ampiamente e variamente discusso, al punto che ormai è divenuta una sorta di *slogan* che sempre più stancamente si ripete e acriticamente trasmette.

Solo su un punto mi preme fermare ora nuovamente l’attenzione, a motivo del cruciale rilievo che esso riveste anche per la riflessione che si va adesso facendo; ed è che, per effetto della “supplenza”

---

<sup>4</sup> ... in funzione della quale è, peraltro, disposto l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, in ciascuna delle loro forme espressive e, soprattutto, nel loro insieme (una opportuna sottolineatura del rilievo acquisito dalla solidarietà in occasione della gestione dell’emergenza sanitaria in atto si è avuta nell’intervento di I. MASSA PINTO al nostro Seminario).

<sup>5</sup> Rimane, infatti, impregiudicata l’annosa e spinosa questione se di “Costituzione” possa propriamente parlarsi unicamente con riguardo all’idea venuta alla luce nel corso della vicenda liberale ovvero se possa darsene una più ampia accezione, *allgemeigültig* [su ciò, molto importante è la riflessione che va da anni svolgendo A. SPADARO, specie a partire dal suo *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano Giuffrè, 1994; sull’idea di Costituzione, v., ora, A.I. ARENA, *La costituzione come idea e come realtà storica (Appunti di Dottrina dello Stato)*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 2/2019, 11 dicembre 2019; ulteriori riferimenti in A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 29 ss.].

<sup>6</sup> In questo modello si riconosce una schiera di studiosi che va facendosi sempre più nutrita [tra gli altri, R.G. CONTI, *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana? Relazione di cura, DAT e “congedo dalla vita” dopo la l. 219/2017*, Aracne, Roma 2019; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 170 s.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 4/2018, 30 dicembre 2018, 407 ss., spec. 431; L. CHIEFFI, *Il diritto all’autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019, 90 ss.].

<sup>7</sup> Del rapporto tra il diritto politico e il diritto giurisprudenziale si discute – come si sa – *ab antiquo*: di recente, un confronto ricco di interessanti spunti teorico-ricostruttivi si è avuto in occasione di una Giornata di studi in ricordo di Alessandro Pizzorusso su *Il diritto giurisprudenziale* tenutasi a Pisa il 16 dicembre 2019; *adde* M. LUCIANI, *Diritto giurisprudenziale, limiti dell’interpretazione e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 12/2019, 345 ss., e C.V. GIABARDO, *Per la chiarezza di idee in tema di creazione giudiziale di diritto e ruolo della giurisprudenza nel tempo presente (Riflessioni al confine tra filosofia del diritto, diritto comparato e diritto processuale civile)*, in [Giustizia Insieme](http://GiustiziaInsieme), 4 settembre 2020.

<sup>8</sup> È pur vero, tuttavia, che talune suggestioni venute dalle pratiche giurisprudenziali possono poi avere (ed effettivamente non poche volte hanno) il loro ritorno in sede di normazione che dalle stesse beneficamente si alimenta e trae spunti preziosi per il proprio rinnovamento interno: con un moto – come si vede –, a conti fatti, di mutua ricarica tra i prodotti delle pubbliche funzioni.

in parola, tanto più laddove posta in essere a mezzo di pronunzie (quali quelle ablativo del giudice delle leggi) valevoli *erga omnes*, viene a trovarsi in stato di palese sofferenza il principio della separazione dei poteri, con grave incisione per l'idea stessa di Costituzione, in alcune delle sue più salienti espressioni nell'esperienza.

Qui è, infatti, il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa. Le carenze degli atti di normazione, a partire dalle leggi e dagli atti a queste equiparati, e il disordine del sistema da essi composto si risolve in un *vulnus* grave a carico della Costituzione e dello Stato che da questa prende il nome, al quale risulta assai problematico porre un qualche rimedio, perlomeno fin dove risulti possibile farvi luogo.

*2. Le torsioni dei ruoli istituzionali diffusamente testimoniate dagli atti di normazione, nei loro reciproci rapporti (con specifica attenzione a quelli tra leggi costituzionali e leggi comuni), la tendenza alla progressiva attrazione verso il basso delle discipline normative, fatte oggetto di prima regolazione da parte di atti di grado inferiore rispetto a quelli cui invece la stessa competerebbe, la piramide rovesciata che per effetto di queste esperienze viene di conseguenza a formarsi*

La torsione dei ruoli istituzionali si rende poi visibile – come si sa –, ancora prima che al piano dei rapporti tra gli atti di normazione e gli atti giurisdizionali, a quello dei rapporti dei primi *inter se*, dei quali si hanno diffusi e ripetuti riscontri, testimoniati ad es. dai casi ormai ricorrenti di sovrapposizione dell'uno all'altro strumento di normazione, laddove ciascuno di essi dovrebbe secondo modello svolgere un ruolo suo proprio, comunque distinto da quello agli altri spettante.

Pescando a caso e limitando i richiami unicamente a quelli maggiormente eclatanti, basti solo pensare ai casi di modifiche apportate a leggi di delega da decreti-legge, alle deleghe complessivamente carenti che lasciano il campo materiale da esse coltivato nella sostanziale disponibilità dei decreti delegati o alle parimenti gravi carenze delle leggi di delegificazione e, prima e più ancora di ogni altra, alla innaturale fungibilità dei ruoli cui si è molte volte assistito al piano dei rapporti tra leggi comuni e leggi di forma costituzionale. È evidente infatti – a me pare – che alla procedura aggravata stabilita nell'art. 138 non dovrebbe farsi ricorso unicamente laddove si punti ad innovare al dettato costituzionale – ciò che non è oggetto di contestazione alcuna<sup>9</sup> – ma anche per il caso che si ponga mano alla formazione di quelle “altre leggi costituzionali” di cui è parimenti parola nel disposto suddetto<sup>10</sup>.

Un fenomeno ricorrente al quale si vuol qui assegnare uno speciale significato è dato dalla innaturale sostituzione che si ha da parte di atti inferiori nei riguardi di atti sovraordinati, determinandosi pertanto una progressiva attrazione verso il basso delle discipline normative.

Così, le leggi comuni hanno preso (e prendono) il posto delle leggi costituzionali, a largo raggio e con varietà di effetti.

---

<sup>9</sup> Non si trascuri, tuttavia, la circostanza per cui la gran parte delle innovazioni alla Carta si è avuta non già battendo la via piana, alla luce del sole, tracciata dall'art. 138 bensì a mezzo di modifiche tacite del dettato alle quali hanno dato (e danno) un fattivo, considerevole (per quantità e, soprattutto, qualità) concorso proprio i giudici, a partire da quelli costituzionali. Un fenomeno, questo, fatto costantemente oggetto di monitoraggio dagli studiosi che, nondimeno, si sono dedicati più alla illustrazione dei dati emergenti dall'esperienza che all'indagine delle cause cui si deve la loro produzione.

<sup>10</sup> Il sintagma ha alimentato – come si sa – un fitto ed animato dibattito, alcuni ritenendo ristretta la categoria alle sole leggi di forma costituzionale alle quali la Carta fa esplicito richiamo, riservando loro la disciplina di talune materie (o porzioni di materia), altri invece (ed io tra questi) essendosi dichiarati dell'idea che degli strumenti in parola debba farsi uso laddove si tratti comunque di dare la prima ed essenziale regolazione della “materia” costituzionale [per la cui messa a punto teorica, indicazioni e riferimenti possono, volendo, aversi dal mio *La “materia” costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in AA.VV., *I generi letterari della storiografia giuridica. La produzione didattica negli ultimi due secoli (manuali, trattati, corsi e prolusioni)*, a cura di A. Lovato, Giappichelli, Torino 2019, 299 ss., nonché in *Rivista AIC*, 4/2017, 12 dicembre 2017], ricongiungendosi in tal modo forma e materia costituzionale, secondo quanto peraltro si preciserà ancora meglio a momenti.

In primo luogo, se ne ha riscontro proprio con riguardo alla essenza della Costituzione, i diritti fondamentali. Il riconoscimento di “nuovi” diritti – come sono usualmente chiamati<sup>11</sup> – si è avuto non di rado non già a mezzo di leggi di forma costituzionale<sup>12</sup>, ricongiungendosi pertanto armonicamente forma e materia costituzionale, bensì con atti comuni di normazione e, talvolta, in difetto di questi direttamente *ope juris prudentiae*.

In secondo luogo, il governo delle dinamiche della normazione, anche nelle loro espressioni di grado primario, si è avuto (e si ha) non già, ancora una volta, con una disciplina seppur essenziale<sup>13</sup> di rango costituzionale<sup>14</sup> ma con legge comune ed altri atti a questa equiparati<sup>15</sup>; e non si dimentichi l’aureo insegnamento kelseniano secondo cui proprio in relazione alla formazione degli atti suddetti si coglie l’essenza della Costituzione *im materiellen Sinne*.

Una conferma, poi, particolarmente attendibile della incongruità dello strumento in relazione al fine si ha in relazione alla operatività dei criteri ordinatori delle fonti, specificamente nei casi in cui la legge reputi – come si viene dicendo, a torto – di poterne disporre persino con riguardo ai rapporti che essa intrattiene sia con altre fonti sia con... *se stessa*. Così, ad es., laddove ingenuamente reputi di poter porre vincoli a carico del legislatore futuro, ad es. per ciò che attiene al modo con cui far luogo all’abrogazione ed a modifiche in genere di leggi anteriori, “prescrivendosi” spesso che le novità in parola possano aversi unicamente *nominatim*: una prescrizione che, in realtà – e l’esperienza

---

<sup>11</sup> ... seppur, a rigore, impropriamente, non facendosi luogo alla “invenzione” (nella ristretta accezione del termine) di un nuovo principio fondamentale – ciò che, secondo una risalente ed accreditata dottrina, è da considerare riservato al potere costituente e, laddove ricorra, ne testimonia l’avvento – ma alla mera esplicitazione del principio di cui all’art. 2, nel suo fare tutt’uno con il principio di eguaglianza, ulteriormente valorizzato nel suo formidabile potenziale espressivo e, dunque, portato ad ancora più avanzate ed appaganti realizzazioni (dei c.d. “nuovi” diritti si è tornati a discutere in occasione del convegno del Gruppo di Pisa su *Cos’è un diritto fondamentale?*, Cassino 10-11 giugno 2016, a cura di V. Baldini, Editoriale Scientifica, Napoli 2017; quanto, poi, specificamente alle mutue implicazioni che si hanno tra libertà ed eguaglianza, per tutti, v. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi: libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009).

<sup>12</sup> ... come avrebbe dovuto essere, non foss’altro che per il fatto che i nuovi diritti partecipano poi, nel vivo dell’esperienza, ad armi pari coi vecchi ad operazioni di bilanciamento che comunque comportano sacrifici anche per questi ultimi.

<sup>13</sup> Quale sia poi la soglia oltre la quale la disciplina costituzionale non dovrebbe portarsi non è cosa che possa stabilirsi in astratto, con un criterio valevole per ogni caso, restando dunque demandato al prudente apprezzamento dello stesso legislatore trattenersi dallo spingersi in dettagli che ancora meglio possono essere dati con leggi comuni ed altri atti ancora che, raccordandosi alla disciplina iniziale, si volgano a darne la opportuna specificazione-attuazione. Resta, nondimeno, fermo che non si dà alcuna riserva di competenza a beneficio della legge comune nel suo rapporto con la legge costituzionale, così come invece patrocinato da un’autorevole dottrina, sia prima [C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), rist., Giuffrè, Milano 1964] che dopo (F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, I e II, Giuffrè, Milano 1970) l’avvento della Carta repubblicana: una tesi, questa, che, seppur sorretta da fini argomenti, non è riuscita – come si sa – a farsi largo nella dottrina e giurisprudenza correnti. Ciò non toglie, ad ogni buon conto, che sarebbe palesemente irragionevole che la disciplina venuta alla luce con le procedure dell’art. 138, abdicando alla propria natura e funzione, esibisca disposti eccessivamente minuti e dettagliati, per quanto la questione ora posta, con ogni verosimiglianza, si riveli invero essere meramente teorico-astratta, non essendo realistico immaginare che la Consulta si determini a far luogo alla caducazione di una normativa costituzionale siffatta per questa sola ragione (e, forse, come l’esperienza dimostra, anche per altre ragioni, dal momento che annullamenti di leggi costituzionali, al di fuori della nota e peculiare vicenda dello statuto siciliano, non si conoscono, la Consulta trattenendosi dal farvi luogo e preferendo piuttosto – come si faceva poc’anzi notare – battere la via, assai più comoda e piana, delle modifiche tacite per via d’interpretazione, secondo quanto ha emblematicamente testimoniato l’ormai imponente mole delle pronunzie riguardanti il nuovo Titolo V).

<sup>14</sup> ... secondo quanto a mia opinione sarebbe stato necessario [mi sono sforzato di argomentare questa tesi in più scritti, tra i quali *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss.].

<sup>15</sup> ... atti che, poi, si faccia caso, hanno preteso di mettere ordine anche a dinamiche della normazione di rango... *costituzionale*: come se fosse mai possibile immaginare che la seconda potesse soggiacere a prescrizioni dei primi (numerose, infatti, come si sa, le disposizioni sulla produzione giuridica di rango superprimario contenute in leggi comuni e in altre fonti ancora: un solo esempio per tutti, con riguardo alle regole su promulgazione e pubblicazione delle leggi di forma costituzionale contenute nella legge n. 352 del 1970. Di qui la conseguenza paradossale che dovrebbe predicarsi l’invalidità per vizi di forma di legge costituzionale venuta alla luce in disprezzo dei canoni in parola risultanti da legge comune).

ne dà ripetute ed inconfutabili riprove –, si converte e risolve in un mero *desiderio* o *consiglio* privo della capacità di imporsi e farsi valere.

Insomma, in un caso e nell'altro, sia che si guardi all'essenza della Costituzione da una prospettiva assiologico-sostanziale e sia pure che si adotti una prospettiva di ordine formale-procedimentale, vistoso e diffuso appare lo scarto tra forma e materia costituzionale, il "declassamento" – se così vogliamo chiamarlo – subito dalla seconda a motivo del fatto che gli atti che ne fanno oggetto di disciplina non sono rivestiti della forma loro propria.

Di questa esperienza, peraltro, non si ha riscontro unicamente al piano dei rapporti tra le leggi dell'una e dell'altra natura e forma, trattandosi – come si viene dicendo – di una generale tendenza che attraversa e pervade tutti i gradi della scala gerarchica.

Basti solo pensare a quell'autentica *fictio* alla quale ci si è trovati costretti a fare ricorso al fine di trovare una qualche giustificazione al fenomeno della delegificazione, il più delle volte (per non dire sempre...) risultante da una disciplina legislativa gravemente, vistosamente carente e talora, a conti fatti, in tutto assente, posta in essere unicamente perché non se ne può fare comunque a meno, nel mentre la nuova regolazione della materia resta – come si sa – demandata ai regolamenti del Governo che, poi, a loro volta, talora fanno luogo ad ulteriori rinvii ad altri atti ad essi subordinati.

Il vero è che – come si è già fatto da tempo notare – la delegificazione non può farsi rientrare nella cornice costituzionale così com'è ad oggi fatta, ogni tentativo posto in essere per darvi una qualche giustificazione avendo mancato l'obiettivo preso di mira<sup>16</sup>, a conferma dunque del fatto che solo una nuova disciplina di rango costituzionale potrebbe giovare allo scopo<sup>17</sup>.

Non si trascuri, poi, il fenomeno sicuramente non poco consistente, per quanto risulti, una volta di più, assai arduo (e, forse, praticamente impossibile) stabilirne il giusto peso, che è dato da discipline normative – ché di questo invero si tratta, per quanto la teoria tardi ad averne consapevolezza o, come che sia, a darne il riconoscimento – poste in essere a mezzo di atti (apparentemente) dotati di mera efficacia interna, quali le circolari, venuti alla luce allo scopo di esplicitare o attuare disposti di legge, regolamenti ecc., che però fanno luogo a sostanziali modifiche delle fonti in parola, seppur alle volte abilmente mascherate. Un ruolo, questo esercitato dagli atti in discorso, di straordinario rilievo nella pratica giuridica d'ogni giorno ma assai poco o nient'affatto appariscente ed apprezzabile, proprio perché svolgentesi lungo canali sotterranei e non trasparenti.

Insomma, un'autentica *piramide rovesciata* è quella che risulta composta ed incessantemente rinnovata nell'esperienza dagli atti della produzione giuridica, che comporta – come si vede – uno stravolgimento del modello, sol che si ponga mente al fatto che una porzione consistente – si badi:

---

<sup>16</sup> È stato così per la tesi, che pure ha goduto dell'avallo di un'accreditata dottrina ed è stata quindi fatta propria – come si sa – dalla legge 400 dell'88, volta ad imputare alla legge di delegificazione l'effetto abrogativo ed innovativo in genere nei riguardi della disciplina preesistente, dal momento che porta fatalmente all'esito di fare dei regolamenti delegati degli atti privi di effetto; ed è così – convengo – anche per la tesi da me patrocinata [in "*Fluidità dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione)*", in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Giappichelli, Torino 2001, 777 ss., e, pure *ivi*, la mia *Relazione di sintesi dei lavori dell'atelier sulla delegificazione*, 929 ss., nonché *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. Caretti e mia, Giuffrè, Milano 2003, 1 ss.] che, per dir così, "spalma" o distribuisce l'effetto ablativo tra la legge e il regolamento, ciascun atto per la sua parte concorrendo alla produzione dello stesso, rimanendo comunque insuperato l'ostacolo opposto da un'autorevole dottrina (V. Crisafulli), secondo cui nessuna fonte può istituire fonti concorrenziali rispetto a se medesima o – il che è praticamente lo stesso – abilitare altra fonte a derogare ad atti della sua stessa forma (e forza).

<sup>17</sup> Altra questione è, poi, quella relativa alla opportunità di introdurre talune novità di ordine procedimentale, specie a finalità di garanzia nei riguardi della volontà parlamentare espressa nella legge di delegificazione (della qual cosa, ad ogni buon conto, non può qui discorrersi con il dovuto approfondimento). Non si trascuri, tuttavia, la circostanza per cui la Carta costituzionale ha, sì, dato modo al Governo di far luogo ad atti di forza primaria ma sottoponendoli pur sempre al controllo, preventivo ovvero successivo, delle Camere. La legge di delegificazione potrebbe, dunque, assolvere ad una funzione analoga a quella svolta dalle leggi di delega, sempre che però se ne determinino nella stessa Carta, allo scopo opportunamente novellata, i contenuti qualificanti.

*per qualità e non solo per quantità* – della produzione stessa, *pur laddove abbia ad oggetto beni di rilievo costituzionale*, risulta da atti ignorati dalla Carta o, come che sia, da questa non considerati di rango primario, nel mentre quelli da essa previsti da se medesimi si degradano e distorcono nella natura e funzione loro tipica e qualificante, disponendosi assai spesso a far luogo, irragionevolmente, a discipline fin troppo minute e dettagliate, la cui posizione invece competerebbe ad atti inferiori. Discipline che poi appaiono già a prima vista inadeguate a dar voce ai valori fondamentali della Carta e, perciò, a concorrere alla realizzazione del grandioso ed ambizioso disegno in essa tracciato di profonda trasformazione sociale, che ha la sua sintesi maggiormente espressiva nell'art. 3, II c., nel suo fare “sistema” con l'art. 2 e con i valori restanti<sup>18</sup>, che imprime una spinta vigorosa all'azione dei pubblici poteri (e, specificamente, del legislatore) volta a dare finalmente ristoro alle persone maggiormente deboli e vulnerabili, le più bisognose, a quanti insomma non sono effettivamente eguali nel godimento dei diritti fondamentali rispetto ad altri più fortunati ed avvantaggiati.

L'immagine della piramide rovesciata, che – come si è veduto, seppure in modo largamente approssimativo e sintetico – ha risalenti ascendenze e si alimenta da radici profonde e diffuse per l'intero ordinamento, trova poi la sua più marcata ed esasperata rappresentazione in occasione di emergenze, quale quella sanitaria in atto, provviste di un non corto respiro temporale, di capacità onnipervasiva e gravemente incisiva nei riguardi della stessa struttura portante della società e dell'ordinamento. L'emergenza da Covid-19 infatti – per ciò che è di più diretto interesse per l'esame che di qui a momenti si farà – si presenta attraversata da un moto interno incessante, foriero di mutamenti continui della situazione di fatto, come tali bisognosi di parimenti continui aggiustamenti nella disciplina man mano prodotta al fine di farvi fronte.

*3. Lo spinoso, anomalo bilanciamento tra il valore della salute e della vita delle persone e le ragioni di una teoria delle fonti d'ispirazione formale-astratta, l'inadeguatezza del decreto-legge a far fronte alle emergenze del tempo straordinario, quale quella sanitaria in atto, il bisogno di un complessivo, critico ripensamento del quadro delle fonti, con conseguente aggiornamento della Carta che tenga conto delle emergenze in parola*

Le notazioni da ultimo svolte danno subito l'idea del fatto che verosimilmente non avrebbe potuto farsi – perlomeno con gli strumenti di cui in atto si dispone – nulla di diverso di ciò che si è fatto al

---

<sup>18</sup> Una particolare considerazione va al riguardo riservata al disposto dell'art. 5, ove si convenga che il riconoscimento dell'autonomia (anzi, *delle autonomie*, nelle loro plurime forme espressive) ha la sua *ratio* qualificante nel porsi in funzione servente nei riguardi dei diritti fondamentali che proprio grazie ad esso possono, secondo modello, averne non poco guadagno. È pur vero, tuttavia, che qui pure si registra uno scarto vistoso tra il disegno e l'esperienza, specie di quella maturata in alcune Regioni dove non si è fatto congruo utilizzo delle competenze ad esse dalla Carta assegnate a beneficio dei diritti stessi. La qual cosa, nondimeno, non toglie che alcune realizzazioni si siano ugualmente avute, secondo quanto risulta documentato da alcune indagini accurate, quale quella su *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014.

Ad ogni buon conto, l'osservazione congiunta dei principi fondamentali, nel loro farsi diritto vivente, rende inconfutabile conferma che essi unicamente nel loro fare tutt'uno possono essere colti nella loro essenza ed apprezzati come si conviene. E così, l'unità-indivisibilità dell'ordinamento come si è fatto in altri luoghi notare, si preserva e trasmette non soltanto parando il rischio di una dissennata dispersione della integrità del territorio della Repubblica, quale quella minacciata in un tempo che per fortuna sembra essere ormai lontano anni-luce da una nota formazione politica inizialmente affermatasi con lo *slogan* “la Padania se ne va” ed oggi per la legge del contrappasso votatasi alla causa di un nazionalismo esasperato ed ingenuo, ma anche assicurando identità di diritti fondamentali e doveri inderogabili in capo ai membri della comunità organizzata ovunque risultino stanziati, a Trapani come a Ventimiglia. In altri termini, nella struttura stessa del principio fondamentale di cui all'art. 5 si immettono i principi di cui agli artt. 2 e 3, così come – si è sopra veduto – questi ultimi risultano promossi e sorretti dal primo [su tutto ciò ragguagli, volendo, nei miei *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss.].



fine di arginare fin dove possibile lo tsunami travolgente della pandemia<sup>19</sup>. Un esito obbligato, dunque, frutto di uno spinoso, anomalo bilanciamento tra il valore fondamentale della salute e della vita delle persone ed altri beni costituzionalmente protetti, a partire da quello del mantenimento dei conti pubblici e della tenuta del sistema economico-produttivo. Tutto ciò, nondimeno, attiene al merito delle misure straordinarie adottate ed al tempo della loro permanenza in vigore: una verifica, questa, secondo ragionevolezza<sup>20</sup>, che richiederebbe analisi complesse ed approfondite delle quali è, di tutta evidenza, altra la sede, restando riservato il ristretto spazio di cui ora si dispone alla sola questione concernente le forme di cui le misure stesse si rivestono. Una questione che obbliga a riconsiderare taluni punti di approdo della teoria delle fonti (e, segnatamente, di una teoria delle fonti d'ispirazione formale-astratta, qual è quella in cui – come si sa – si riconosce la dottrina corrente) alla luce del peculiare contesto in cui s'inscrivono le misure suddette ed al quale esse fanno appello a giustificazione della loro messa in atto.

Accreditati studiosi hanno – come si sa – deplorato l'uso improprio degli strumenti di normazione messi in campo per regolare le dinamiche sociali nel tempo dell'emergenza<sup>21</sup>, a partire dai decreti del

---

<sup>19</sup> La questione è stata posta in termini crudi ma con molta chiarezza da G. AZZARITI che, riferendosi alle pratiche di normazione poste in essere per far fronte alla pandemia, ha così efficacemente sintetizzato un pensiero da molti condiviso: “È una prassi conforme a quanto la Costituzione ha stabilito? Direi di no. Sono atti illegittimi? Anche in questo caso darei una risposta negativa. È l'autoassunzione di un potere *extra ordinem* che si legittima per via di necessità” [*Il diritto costituzionale d'eccezione*, Editoriale in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, 31 marzo 2020, III]. Molti autori [tra i quali, 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](#), 1/2020, 4 aprile 2020, 518 ss.] hanno, con varietà di accenti ed argomenti, fatto richiamo al principio di ragionevolezza quale fondamento e limite delle misure adottate per far fronte all'emergenza; al rispetto del principio di precauzione hanno poi fatto riferimento L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in [BioLaw Journal](#), Special issue, 1/2020, 71 ss., e F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in [Federalismi.it](#), 32/2020, 18 novembre 2020, 183 ss.

<sup>20</sup> ... nella sua peculiare forma espressiva, quale congruità della norma al “fatto”, alla luce dei valori. Si ha qui lampante riprova del moto interno incessante che attraversa e connota il *sistema delle norme* (non già – come, invece, comunemente si ritiene – *delle fonti*), l'ordine che tra le stesse si intrattiene, la qualifica della loro validità facendo pertanto di necessità capo ad un parametro che – come si è tentato in altri luoghi di mostrare (tra i quali, il mio *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le “metamorfosi” dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino 1994) – è fattuale ed assiologico allo stesso tempo, dal momento che la stessa Carta fa naturalmente rimando al contesto al fine della verifica della idoneità degli strumenti adottati e dei contenuti di cui gli stessi si dotino a dare appagamento ai bisogni più diffusamente ed intensamente avvertiti dal corpo sociale, specie appunto in situazioni di emergenza.

<sup>21</sup> Sull'uso fattosi degli strumenti di normazione notazioni di vario segno sono state espresse da numerosi studiosi [riferimenti nel mio *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: simul stabunt vel simul cadent*, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 3/2020, 15 novembre 2020, 31 s., in nt. 51; adde: E. AFFANNATO, *Le ordinanze sindacali di necessità e urgenza al ricorrere di emergenze di carattere nazionale: il caso dello Stretto di Messina*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 5/2020, 1 settembre 2020, 68 ss.; i contributi che sono nel fasc. monografico 2/2020 di [Questione Giustizia](#) su *Il diritto nell'emergenza*, settembre 2020 (ed *ivi* part. M. BIGNAMI, *Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria*, 11 ss.), e, in prospettiva comparata, AA.VV., *L'emergenza sanitaria da COVID-19: una prospettiva di diritto comparato*, a cura di R. Tarchi, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), Quad. 1/2020, 9 settembre 2020. Infine, i contributi al Seminario AIC del 4 dicembre 2020 su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*].

Presidente del Consiglio<sup>22</sup> e, a seguire, dalle ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci<sup>23</sup>, specie per il duplice aspetto della osservanza delle riserve di legge stabilite nella Carta con riguardo alle limitazioni dei diritti costituzionali<sup>24</sup> e del marcato “riaccentramento” della disciplina della salute a discapito dell’autonomia regionale, senza peraltro essere stato compensato da un congruo ricorso al canone della leale cooperazione<sup>25</sup>. I decreti-legge, in breve, per la tesi più rigorosa, avrebbero dovuto

---

<sup>22</sup> Di un “ruolo egemone” nella circostanza esercitato dall’organo ha discorso F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza coronavirus*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, 20 aprile 2020, spec. 139; non si trascuri, nondimeno, la circostanza per cui i contenuti più salienti dei decreti in parola sono concordati dal Presidente del Consiglio con i partners della coalizione. La sottolineatura del ruolo degli organi monocratici in genere è, peraltro, diffusamente rilevata [tra gli altri, F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in [Diritti Regionali](#), 2/2020, 30 giugno 2020, 108 ss.].

Sta di fatto, tuttavia, che, pur laddove in occasione dell’adozione degli atti in discorso si abbia – come, in effetti, sembra esservi – un coinvolgimento di altre figure soggettive ed esponenti delle forze politiche, ugualmente essi *quoad formam* sono imputati agli organi abilitati alla loro produzione. La qual cosa non è, comunque, priva di rilievo a plurimi pianti di esperienza giuridica.

<sup>23</sup> Con specifico riguardo alle ordinanze dei Sindaci, per una messa a punto dei confini oltre i quali esse non possono spingersi, v. part. N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell’emergenza sanitaria nazionale: un potere “inesauribile”*, in [Diritti Regionali](#), 2/2020, 10 giugno 2020, 68 ss.

<sup>24</sup> V., tra gli altri e variamente, I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del COVID-19 (anche) ai giuristi*, in [Questione Giustizia](#), 18 marzo 2020, e, della stessa, ora, l’intervento al nostro Seminario, cit.; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in [Federalismi.it](#), Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020; 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](#), 1/2020, 30 marzo 2020, 506 ss.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, 31 marzo 2020, 77 ss.; F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell’emergenza da coronavirus*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 22 aprile 2020, 618 ss., spec. 626 ss.; nella stessa Rivista, R. CHERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell’emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, 23 aprile 2020, 648 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 361 ss.; notazioni di vario segno, inoltre, nei contributi al forum su *Le libertà al tempo del distanziamento sociale* (con intervento introduttivo di G.L. CONTI, *Le libertà al tempo del Coronavirus, alcune premesse*, 240 ss.), in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2020, 23 luglio 2020; nella stessa Rivista, v. anche il forum su *Emergenza Covid e organi costituzionali* (con intervento introduttivo di A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all’emergenza: notazioni introduttive*, 321 ss.), 2/2020, 10 agosto 2020; R. CARIDÀ, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 4/2020, 10 novembre 2020, 123 ss., e V. BALDINI, *La gestione dell’emergenza sanitaria: un’analisi in chiave giuridico-positiva dell’esperienza...*, in [Dirittifondamentali.it](#), 3/2020, 12 novembre 2020, 410 ss., spec. 419 s.; AA.VV., *Dialoghi in emergenza*, a cura di F. Niola e M. Tuozzo, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in [BioLaw Journal](#), Special issue, 1/2020, 95 ss. Allo stesso R. si deve – come si sa – un accurato studio monografico su *Norme d’ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna 2020.

<sup>25</sup> Variamente sul punto, tra gli altri, v. C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in [Diritti Comparati](#), 2/2020, 24 aprile 2020, 45 ss.; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 3/2020, 28 aprile 2020, spec. 196 ss.; F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell’emergenza da coronavirus*, cit., 634 ss.; A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in [Federalismi.it](#), Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020, e, pure ivi, V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in [Federalismi.it](#), Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 11 giugno 2020, 531 ss.; nella stessa Rivista, A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, 558 ss.; i contributi al forum su *L’emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni* (con intervento introduttivo di E. CATELANI, *Il rapporto tra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus: una premessa*, 3 ss.), in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 23 luglio 2020; G. DI COSIMO - G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in [BioLaw Journal](#), 2/2020, 183 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 333 ss.; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in [Federalismi.it](#), 26/2020, 23 settembre 2020, 67 ss., spec. 88 ss.; AA.VV., *Le fonti normative nella gestione dell’emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](#)), fasc. spec. 2020; G. DELLEDONNE - C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4/2020, 753 ss. Di una “nazionalizzazione” dell’emergenza hanno poi discusso G. SCACCIA e C. D’ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#),

fare tutto da soli (quanto meno con riguardo alla disciplina di materie coperte da riserva assoluta di legge), dal momento che essi (e solo essi) sono gli strumenti previsti in Costituzione per i “casi straordinari di necessità e di urgenza”, mentre per una più temperata ricostruzione sarebbe comunque richiesta un’adeguata precostituzione con legge o fonte ad essa equiparata della disciplina normativa quindi apprestata dagli atti sublegislativi, senza peraltro che sia chiaro come “pesare” a modo la consistenza o, diciamo pure, la sufficienza della regolazione di base venuta da fonti di primo grado (e, segnatamente, dai decreti-legge)<sup>26</sup>. Ancora bisognoso di ulteriore chiarificazione è, poi, il rapporto che s’intrattiene tra la regolazione apprestata dal Governo e quella adottata in sede locale, in ispecie per l’aspetto delle diverse procedure previste, rispettivamente, quanto all’inasprimento ovvero all’alleggerimento della disciplina varata dal Governo stesso<sup>27</sup>, a prima vista speculari. E ciò, tanto più se si considera che, ove si fosse prefigurato anche per il primo caso un modulo pattizio, non sarebbe stata disagiata la sua messa in atto in tempi assai contenuti<sup>28</sup>.

Si aggiunge, inoltre, da parte di un’accreditata dottrina che neppure in prospettiva *de iure condendo* si avvertirebbe il bisogno di apportare alcuna modifica all’assetto stabilito nella Carta in relazione alla gestione delle emergenze in genere, dal momento che i decreti-legge possono valere per *ognuna* di esse, quale che ne sia la gravità, la durata, la portata degli effetti<sup>29</sup>.

Non posso tacere di comprendere le ragioni addotte da questa dottrina e di apprezzare l’*animus* che ne pervade ed alimenta la ricostruzione; e, tuttavia, non mi pare che l’argomentazione risulti per ciò solo in tutto persuasiva. È chiaro che a base della tesi patrocinata da questi studiosi c’è il bisogno di preservare integro il patrimonio delle garanzie apprestate dalla Carta con riguardo ad alcune delle più salienti e significative espressioni della normazione. L’adozione dei decreti-legge è infatti circondata – come si sa – da plurime garanzie, a partire dal controllo interno di tipo squisitamente politico che prende forma in occasione dei deliberati del Consiglio dei ministri<sup>30</sup> e poi a seguire dal

---

3/2020, 4 agosto 2020, 108 ss., spec. 116 ss., ma v. la diversa lettura che ne dà M. BIGNAMI, *Le fonti del diritto tra legalità e legittimità nell'emergenza sanitaria*, cit., spec. 16 ss., a cui opinione il Governo, lungi dal “conculcarle”, avrebbe piuttosto “conferito ulteriore base legale alle autonomie”. E, ancora, L. BUSCEMA, *La “democrazia imperfetta”. Alla ricerca di una disciplina (costituzionale) dell'emergenza sanitaria*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 3/2020, 29 ottobre 2020, 246 ss., e, pure *ivi*, V. FANTI, *Al tempo dell'emergenza non si può ritornare all'autoritarismo di Oreste Ranalletti*, 264 ss., e A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell'emergenza*, in [Diritti Regionali](http://Diritti Regionali), 3/2020, 8 novembre 2020, 347 ss., nonché, da ultimo, i contributi al Seminario AIC su *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, cit.

<sup>26</sup> Un apprezzamento, questo, che, a conti fatti, rimanda – come si diceva poc’anzi – al metro della ragionevolezza, nella sua forma peculiare della congruità delle norme alla situazione di fatto, secondo valore.

<sup>27</sup> Non è, peraltro, sicuro cosa esattamente significhino i termini suddetti, in particolare il primo, se cioè si riferisca unicamente – come, invero, *secundum verba* parrebbe – ad un aggravamento di restrizioni già in tutto e per tutto determinate dagli atti del Governo ovvero se possa riguardare altresì la previsione di misure diverse da quelle dal primo stabilite.

<sup>28</sup> Poniamo il caso che, a fronte della previsione della chiusura dei ristoranti o di altri esercizi alle ore 18.00, in ragione delle peculiari condizioni di cui si abbia riscontro nei territori regionali, una ordinanza locale abbassi di quattro ore l’orario suddetto ed un’altra invece lo innalzi dello stesso lasso temporale. È chiaro che condizione della validità delle misure (*sub specie* della loro conformità a ragionevolezza) è un equilibrato bilanciamento tra il bene primario della vita e della salute delle persone residenti nei luoghi suddetti ed altri beni costituzionalmente protetti, avuto specifico riguardo al bisogno di preservare la sopravvivenza di attività produttive soffocate dalla pandemia. Ed è allora da chiedersi – come si accenna nel testo – se la differenziazione sotto profili di non secondario rilievo delle procedure che presiedono all’adozione delle misure suddette risponda a pieno al fine di un’adeguata messa in atto del bilanciamento stesso.

<sup>29</sup> Così, per tutti, G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [UniCost](http://UniCost), 4 aprile 2020; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in AA.VV., *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, a cura della stessa G. De Minico e M. Villone, Genova, 2020, 21 ss ([e-book](http://e-book)); M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico*, in [Questione Giustizia](http://Questione Giustizia), 2/2020, 10.

<sup>30</sup> Discusso è il modo con cui l’organo assume le proprie decisioni e, in genere, quali siano le regole e le regolarità che presiedono allo svolgimento delle dinamiche interne. Sembra, nondimeno, provato che l’organo stesso, a motivo della peculiare composizione, naturalmente si sottragga – secondo modello come pure (e soprattutto) secondo esperienza – al governo in base ai canoni che tipicamente si applicano agli organi collegiali [v., ora, riconsiderata la questione da A. SAITTA, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo “Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana” di Antonio Ruggeri*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 3/2020, 16 novembre 2020, 433 ss.].

controllo del Capo dello Stato, del quale per vero non si è mai ben compreso né quale sia il piano al quale si svolge né quali i modi con cui può essere fatto valere, a riguardo dei quali la Carta rimane in tutto silente, un controllo idoneo a manifestarsi già in sede di emanazione<sup>31</sup> e quindi al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione, e, ancora, da quello delle Camere e, infine, il sempre possibile sindacato della Consulta, ove chiamata a pronunciarsi sia sull'atto governativo sia su quello parlamentare.

Ora, dico subito, a scampo di ogni possibile fraintendimento del mio pensiero, di condividere appieno il bisogno avvertito dalla dottrina suddetta, che tuttavia a mia opinione richiede di essere per altra via appagato. E, invero, come si è fatto altrove notare<sup>32</sup>, il decreto-legge è strumento non in tutto adeguato a far fronte al tipo di emergenza che ancora al presente ci affligge ed inquieta; se ne ha, sì, la necessità, se non altro al fine di delimitare pur sempre, *in qualche modo*, i poteri di normazione del Presidente del Consiglio, dei Ministri e degli operatori istituzionali in sede locale, che nondimeno risultano naturalmente portati ad emergere in contesti nei quali si richiede l'adozione in tempi ristretti o ristrettissimi di decisioni gravide di valenza politica. E, tuttavia, una emergenza, quale quella sanitaria, che dura a lungo nel tempo e cambia, in non secondaria misura, connotati di continuo sfugge naturalmente al controllo o, diciamo pure, al governo da parte dello strumento disciplinato dall'art. 77 della Carta. Quest'ultimo, infatti, è stato pensato per emergenze dotate di una sia pur relativa stabilità, nel senso della attitudine a presentarsi con caratteri immutati perlomeno per sessanta giorni (e, verosimilmente, anche oltre): il tempo concesso – com'è noto – alle Camere al fine della loro eventuale conversione in legge. L'emergenza sanitaria, però, reclama, come si diceva, aggiustamenti continui della disciplina volta a farvi fronte, quali possono aversi unicamente a mezzo di atti di organi monocratici, a partire appunto dai decreti del Presidente del Consiglio. Immaginare che ogni due settimane si debba varare un nuovo decreto-legge modificativo di altro anteriore<sup>33</sup> equivale a creare un intasamento presso le Camere, anzi a svuotare il ruolo di queste ultime di controllo dell'operato del Governo, dal momento che l'esame di un decreto nel frattempo innovato perderebbe gran parte del proprio significato.

*Il Parlamento-tartaruga non riuscirebbe mai a raggiungere ed a superare il Governo-Achille.*

Questa, in breve, la ragione di fondo che sento qui nuovamente di dover rappresentare a sostegno della tesi favorevole al ricorso agli strumenti di normazione utilizzati per combattere la pandemia. La qual cosa, beninteso, non significa né che io ne condivida in tutto e per tutto i contenuti, a riguardo dei quali nutro anzi non poche e pesanti riserve, né che consideri adeguatamente assolto il compito da parte dei decreti-legge sui quali gli strumenti stessi si sono appoggiati (e si appoggiano).

Rimane, ad ogni buon conto, irrisolta la questione cruciale riguardante le garanzie delle quali non è possibile, in alcun caso, fare a meno, pure dunque nel tempo di un'emergenza di tale portata qual è quella in corso. Per quanto sia fermamente convinto che il Governo in carica e i suoi componenti (a partire dal Presidente del Consiglio) non indulga a tentazioni autoritarie, l'ordinamento democratico

---

<sup>31</sup> Non si dimentichi che, a differenza di ciò che si ha in occasione della formazione delle leggi, passibili – com'è noto – di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, nulla si dice nella Carta in merito ai controlli in sede di formazione degli atti del Governo in genere. Se dovessimo qui pure fare applicazione del canone secondo cui la competenza si ha unicamente laddove vi sia una norma che la prevede e disciplina, sarebbe giocoforza concludere nel senso che nessun controllo (*sub specie* di rinvio con richiesta di riesame) possa aversi prima della emanazione degli atti stessi, restando nondimeno sempre possibile il diniego di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di conversione per i decreti-legge. Sappiamo tuttavia che questa rigorosa lettura non si è affermata nell'esperienza, nella quale si sono avuti non pochi casi di atti restituiti al Governo per un supplemento di valutazione, perlopiù peraltro in modo discreto e assai poco o nient'affatto appariscente; e questa prassi ha goduto – come pure è noto – dell'avallo della più accreditata dottrina.

<sup>32</sup> Raguagli sulla tesi ora evocata nel testo possono, se si vuole, aversi dal mio *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in AA.VV., *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 196 ss. Cfr., inoltre, sul punto di cruciale rilievo 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*, 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.

<sup>33</sup> ... come si è avuto nella circostanza fatto oggetto di commento da M. PANDOLFELLI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 1 dicembre 2020, 302 ss.

non può comunque correre alcun rischio, se è vero – com'è vero – che le regole, quelle presenti come pure quelle che verranno, hanno da essere invariante rispetto agli uomini chiamati ad avvalersene ovvero a farle rispettare. È con questo convincimento, nel quale sempre di più mi radico e confermo, che ho altrove affacciato la tesi, alla quale ora faccio nuovamente richiamo, secondo cui in situazioni di emergenza quale quella in atto è giocoforza ricorrere agli strumenti oggi adottati che tuttavia richiedono di essere circondati di ulteriori garanzie, in aggiunta ai controlli che sugli stessi usualmente si hanno (specie in sede giurisdizionale), garanzie facenti capo alla massima magistratura del Paese, il Capo dello Stato, al cui vaglio i decreti del Presidente del Consiglio e dei Ministri dovrebbero essere sottoposti prima di essere varati. Una soluzione – com'è chiaro – praticabile solo innovando alla Carta, nel quadro peraltro di una complessiva messa a punto del regime concernente il governo dell'emergenza.

La dottrina sopra richiamata, coerentemente con la ricostruzione teorica nella quale si riconosce, esclude – come si segnalava poc'anzi – che vi sia il bisogno di una disciplina costituzionale dell'emergenza<sup>34</sup>. A mio modo di vedere, di contro, occorre distinguere emergenza da emergenza, a quelle che ho altrove chiamato del *tempo ordinario* potendosi applicare pianamente il modello risultante dall'art. 77, mentre per quelle del *tempo straordinario*, in cui potrebbe trovarsi a rischio la stessa tenuta delle istituzioni repubblicane e del tessuto sociale sottostante, rimane vistosa una lacuna che necessita di essere urgentemente colmata e che – è appena il caso qui di notare – sollecita a far luogo a regole peculiari, specie per ciò che attiene a forme e modi della “leale cooperazione” centro-periferia. Una disciplina dell'emergenza che, poi, dovrebbe iscriversi in un più ampio disegno di riordino complessivo del sistema delle fonti, al quale già da tempo – come si è segnalato altrove – avrebbe dovuto porsi mano<sup>35</sup> e che dovrebbe riguardare gli strumenti in atto esistenti o altri che si dovessero giudicare meritevoli di essere introdotti, i criteri ordinatori, i controlli e quant'altro insomma concorre a dare il governo delle dinamiche della normazione ed a farne il regime complessivo.

Volendo, poi, fare ricorso al consueto meccanismo del “declassamento” della disciplina, la Carta revisionata potrebbe limitarsi a porre unicamente alcune indicazioni essenziali, rimandando quindi per i suoi opportuni svolgimenti ad un nuovo tipo di fonte, essa pure nondimeno bisognosa di venire alla luce con procedura aggravata e per quanto possibile partecipata<sup>36</sup> (sulla falsariga – per intenderci – del modello delle leggi organiche, come si sa già sperimentato in altri ordinamenti<sup>37</sup>), cui resterebbe demandata la disciplina di alcune dinamiche della normazione di particolare rilievo, tra le quali proprio quelle facenti capo al regime dell'emergenza che, in tal modo, avrebbe una sua regolazione di base in Costituzione e i suoi ulteriori e più immediati sviluppi nella nuova fonte in parola, alla quale dovrebbero quindi far seguito ulteriori novità introdotte con fonti diverse<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> A quest'esito perviene, poi, altra dottrina [F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in [BioLaw Journal](#), *Special issue*, 1/2020, 61 ss., del quale v. pure *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, cit., spec. 638 ss.; cfr., inoltre, A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem?*, Mucchi, Modena 2020, 60 s.], nell'assunto che possa farsi utilmente ricorso anche per emergenze quale quella in atto al disposto di cui all'art. 78 Cost.: una tesi che però – come si è tentato di mostrare altrove [nel mio [Il coronavirus, la sofferita tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 203 ss., spec. 207 s.] – non persuade per plurime ragioni (si è soffermato sul punto anche E.C. RAFFIOTTA nel suo intervento al nostro Seminario).

<sup>35</sup> Sull'onda dell'emergenza sanitaria in atto di questo bisogno si sono mostrati avvertiti più d'uno [tra gli altri, F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2020, 7 aprile 2020, part. 46].

<sup>36</sup> Raccomando particolarmente un'apertura delle Camere in sede di approvazione delle leggi in parola a formazioni sociali ed istituzioni ad esse estranee, ad ulteriore garanzia della più larga adesione delle espressioni della società e del pluralismo istituzionale alla formazione delle norme sulla normazione.

<sup>37</sup> In tema, da ultimo, R. MICCICHÈ, *Contributo alla teoria della legge organica. L'«organicità» come caratteristica delle scelte bipartisan delle assemblee politiche: dall'attuazione del Fiscal compact al regionalismo differenziato*, in [Diritti Regionali](#), 3/2020, 6 dicembre 2020, 384 ss.

<sup>38</sup> Si pensi solo all'aggiornamento cui dovrà porsi mano nei regolamenti camerale, in seno ai quali dovrebbe introdursi un capitolo ad oggi mancante relativo al diritto parlamentare delle emergenze del tempo straordinario. È di tutta evidenza

Non è ora possibile, per l'economia della trattazione che si va facendo, indugiare in ulteriori precisazioni che richiederebbero uno studio ad esse specificamente dedicato, non poco esteso ed approfondito.

Due punti nondimeno meritano di essere ulteriormente rimarcati, sui quali in chiusura dello studio mi permetto di invitare a fermare particolarmente l'attenzione.

Quanto al primo, la migliore riprova della inadeguatezza della legge e delle fonti in genere di grado primario a mettere ordine nelle dinamiche della normazione è data dallo spettacolo assai poco edificante cui hanno dato (e seguitano a dare) vita gli operatori istituzionali, sordi ai ripetuti appelli del Capo dello Stato alla massima concordia di intenti e di azioni, facendo luogo ad una serie ad oggi ininterrotta di controversie circa la delimitazione delle rispettive sfere di competenza<sup>39</sup>, con grave disorientamento per una comunità duramente provata dalla diffusione della pandemia e solo in parte da ultimo rasserenata dalla notizia della imminente diffusione dei vaccini, comunque ad oggi giustamente, fortemente preoccupata circa i prossimi sviluppi del quadro complessivo<sup>40</sup>.

Quanto al secondo, poi, l'alluvione di decreti del Presidente del Consiglio e degli altri atti prodotti da organi monocratici ci consegna una immagine della piramide rovesciata – come qui si è ritenuta di doverla chiamare – ingigantita dal Covid e viepiù messa in evidenza nelle sue linee portanti. I decreti in parola, infatti, a stare alle indicazioni delle preleggi, ad oggi considerate per questa parte vigenti, sono fonti di terzo grado per l'aspetto sostanziale-contenutistico<sup>41</sup>, in quanto subordinati ai regolamenti governativi; e le ordinanze dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci sono dagli stessi decreti qualificate come ad essi subordinate, disponendosi dunque in un gradino ancora più basso. Ebbene, le fonti in discorso non soltanto esprimono in concreto forza primaria, potendo derogare a disposti di legge, ma – di più – hanno dimostrato di incidere su previsioni costituzionali; e di farlo non già con riguardo a singoli disposti relativi a diritti fondamentali – la qual cosa è, comunque, di singolare gravità – bensì in relazione ad un insieme corposo di diritti, tutti assieme e in un sol colpo sottoposti a rilevanti sacrifici<sup>42</sup>; ciò che – se ci si pensa – neppure in tempo di guerra si è avuto<sup>43</sup>.

---

che queste ultime non potranno essere fronteggiate unicamente con leggi venute alla luce con le procedure loro proprie, dal momento che, se si ha a cuore il recupero di un ruolo non meramente nominale o di facciata delle assemblee elettive, dovrà pensarsi a procedure estremamente semplificate per la formazione degli atti normativi di produzione parlamentari (siano le leggi e siano pure nuovi atti inventati allo scopo). Un esito, questo, che, *mutatis mutandis*, di cui si dovrà avere riscontro anche in ambito regionale e locale in genere, laddove ugualmente si avverte il bisogno di una complessiva rivitalizzazione del ruolo delle assemblee elettive.

<sup>39</sup> È tornato ad intrattenersi sul punto nel corso del nostro Seminario E.C. RAFFIOTTA, intervento cit., che ha rilevato il difettoso coordinamento registratosi tra centro e periferia.

<sup>40</sup> Efficacemente rappresenta questo comune sentire M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., 181, laddove rileva che "l'impressione che si avverte, soprattutto nelle fasi acute dell'emergenza, è quella di un intervenire rapsodico, caotico, irrazionale, solo apparentemente dettato dai criteri della proporzionalità, progressività, ragionevolezza e temporaneità, efficacemente e plasticamente rappresentato dal compulsivo e irragionevole susseguirsi di sempre nuovi modelli di autocertificazione, quale concretizzazione di una burocrazia pervasiva, che vessa il cittadino anche di fronte alle emergenze".

<sup>41</sup> ... mentre per l'aspetto formale-procedimentale sono, a mia opinione, da annoverare tra le fonti di secondo grado, rinvenendo direttamente ed esclusivamente nella legge la loro regolazione (v. argomentata la tesi della scissione dei due profili in parola nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*<sup>5</sup>, Giappichelli, Torino 2009, spec. 66 ss. ma *passim*).

<sup>42</sup> Tralasciando ora i riferimenti per ciò che attiene agli scritti riguardanti limitazioni apportate a singoli diritti, un quadro d'insieme può vedersi efficacemente rappresentato in M. D'AMICO, *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza sanitaria da Coronavirus: profili costituzionali*, in *BioLaw Journal*, 3/2020, 31 ss., e R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in questa *Rivista*, 2020/III, 513 ss., spec. 536 ss. In prospettiva comparata, v., poi, AA.VV., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 5 maggio 2020.

<sup>43</sup> Un solo esempio per tutti, con riguardo alla libertà religiosa che – non si dimentichi – soggiace unicamente, nelle sue manifestazioni attraverso i riti, al limite del buon costume: una libertà, dunque, che neppure con legge può risultare compressa [in argomento, tra gli altri, N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7/2020, 16 marzo 2020, 25 ss.; A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in questa *Rivista*, 2020/I, 222 ss., e, pure *ivi*, dello stesso, *La Messe est servie. Un segnale forte dal Consiglio di Stato francese in materia di tutela della libertà religiosa*, 2020/I, 312 ss.; C. GENTILE, *L'epidemia di*

Diritti sospesi, altri messi sotto *stress* e comunque obbligati a sottostare a rilevanti limitazioni: tutto senza che alcuna norma costituzionale ne dia l'abilitazione, seppur sotto forma di rinvio alla legge corredato di alcune indicazioni essenziali idonee a darvi un orientamento circa il modo con cui raccordarsi con gli atti ad essa conseguenti coi quali si pongono le misure in concreto limitative dei diritti.

Ancora una conferma – come si vede – del bisogno non più differibile di una disciplina costituzionale delle emergenze del tipo straordinario.

---

*Covid-19, la libertà di culto ed i rapporti Stato-Chiesa*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), Osservatorio Emergenza Covid-19, 15 aprile 2020; V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](https://www.federalismi.it), 8/2020, 20 aprile 2020, 85 ss.; nella stessa Rivista, G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello “stato di emergenza” e nuove opportunità pratiche di socialità*, 9/2020, 4 maggio 2020; G. BLANDO, *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), Osservatorio Emergenza Covid-19, 5 maggio 2020; T. DI IORIO, *La quarantena dell'anima del civis-fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](https://www.federalismi.it), 11/2020, 1 giugno 2020, 36 ss.; pure *ivi*, M.L. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”: una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, 12/2020, 15 giugno 2020, 107 ss., e A. MADERA, *Some preliminary remarks om the impact of COVID-19 on the exercise of religious freedom in the United States and Italy*, 16/2020, 21 settembre 2020, 70 ss.; M. MASSA, *I limiti al culto pubblico durante la pandemia*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 602 ss.; N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in [Rivista AIC](https://www.federalismi.it), 4/2020, 15 ottobre 2020, 208 ss.].