

"Covid- 19 e Diritto": Ai tempi del covid-19 il diritto muta forma, è un diritto d'emergenza: quale la copertura costituzionale? Ius in itinere presenta un focus d'approfondimento: questo primo articolo si propone di indagare la copertura costituzionale e i limiti dello stato d'emergenza. Seguiranno altri due approfondimenti: l'uno sul bilanciamento tra le restrizioni delle libertà fondamentali e la tutela del diritto alla salute, l'altro sulla gestione del Servizio Sanitario Nazionale tra Stato sociale e sussidiarietà.

## 1.Introduzione 2. Lo Stato d'eccezione tra dottrina e storia. 3. La configurazione dello stato di emergenza e la copertura costituzionale. 4. Limiti democratici.

### 1. Introduzione

Il 30 gennaio l'O.M.S. annuncia "l'emergenza sanitaria globale" causata dal COVID-19. Il giorno dopo il Presidente Conte dichiara lo stato d'emergenza con decreto: seguono D.P.C.M. ed ulteriori decreti-legge volti a contrastare la diffusione del virus con conseguenti restrizioni delle libertà personali dei cittadini dapprima nei territori direttamente colpiti, poi in tutta Italia. Due le *conditio sine qua non* che fanno sì che tali misure siano conformi allo Stato di diritto: il **presupposto di fatto** (l'emergenza sanitaria) e la **temporaneità**.

Il termine "emergenza" nell'ambito delle scienze sociali è impiegato per indicare *"situazioni improvvise di difficoltà o pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio, le quali comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale"*[1]. Questo significato viene trasposto in termini giuridici nello *"stato d'eccezione"*, espressione accompagnata da un'ambiguità terminologica e semantica[2]. Tali ambiguità sono riconducibili all'impossibilità di ricondurre ad un'unica figura le molteplici situazioni emergenziali che comportino una sospensione temporanea (più o meno pregnante) dei diritti costituzionali, cui lo stato possa ritrovarsi a far fronte. Questa disamina si propone di analizzare come sia stato affrontato *"lo stato d'eccezione"* nella teoria costituzionalistica, come si configuri lo stato d'emergenza in Italia e quale sia la copertura costituzionale, per approdare infine ad una riflessione più ampia sui limiti della configurazione dello stato d'emergenza nelle democrazie moderne.

### 2. Lo stato d'eccezione tra dottrina e storia

Lo stato d'emergenza rientra nella macroarea dello stato d'eccezione, definito dalla scienza politica come una *"particolare concezione del potere politico [...] che impone di sospendere il rispetto delle leggi scritte e di dedicarsi con tutte le forze al superamento della situazione stessa"*[3]. Orbene, tale stato si contrappone allo Stato di diritto, proprio perché si configura come una situazione in cui il diritto è sospeso. Esso è accompagnato da un'ulteriore ambiguità, che si aggiunge a quella terminologica e semantica: la collocazione. Esso è da considerarsi parte integrante del potere costituito o piuttosto una riappropriazione- seppur temporanea- del potere costituente? La dottrina costituzionalistica ne ha proposto diverse formulazioni: Schmitt lo considerava come uno stato intermedio tra natura e stato di diritto, Kelsen invece come stato pre-giuridico.

Schmitt[4] costruisce uno stato d'eccezione perenne, espressione della sovranità: *"Sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione"*, ma uno stato d'eccezione perenne è al tempo stesso fondamento e punto cieco del diritto. Più semplicemente, una sovranità senza limiti prestabiliti comporta la negazione dello Stato di diritto. Alla dottrina schmittiana è stata ricondotta la Costituzione di Weimar, il cui art. 48[5] prevedeva la sospensione parziale o totale dei diritti costituzionalmente garantiti per ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica. In tale articolo però non erano previsti limiti temporali tanto che Hitler trasformò lo stato d'eccezione in un'eccezione perenne: la forma di governo totalitaria [6]. Per Schmitt *"Il Sovrano decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Egli sta al di fuori dell'ordinamento giuridico normalmente vigente e tuttavia appartiene ad esso perché a lui tocca la competenza di decidere se la costituzione in toto possa essere sospesa"*[7].

Dopo l'esperienza weimariana, la dottrina costituzionalista ha affrontato lo stato d'eccezione non più come paradigma di governo ordinario, ma come eccezione permessa in situazioni talmente gravi da mettere in pericolo la vita stessa dello stato, misure volte al superamento di tale crisi del diritto, per questo temporanee. È in questa accezione che Giorgio Agamben ne ha individuato l'archetipo in un istituto del diritto romano: lo *iustitium*. Con tale istituto il Senato, in caso di concreto pericolo per la Repubblica, emettendo un *senatus consultum ultimum* poteva sospendere momentaneamente le leggi, affidando ai magistrati un potere illimitato. Agamben ci restituisce una peculiare formulazione dello stato d'eccezione, formulandolo come una *"figura d'ordine sospeso"*, ove vige una *"forza di legge senza legge"*. Ne deriva quindi un *"paradossale istituto giuridico che consiste unicamente nella produzione di un vuoto giuridico"*[8]. Ed è qui percepibile la differenza tra la formula dei *"pieni poteri"* e quella dei *"poteri necessari"*: la prima vietata nel nostro ordinamento, la seconda invece permessa, per la

conservazione stessa dello stato democratico. Esistono difatti delle circostanze di fatto talmente gravi da mettere in pericolo la vita stessa dello Stato: di fronte a situazioni straordinarie anche le misure saranno *extra ordinem*. E' qui che la necessità diventa fonte autonoma di diritto (si veda Santi Romano[9], Costantino Mortati[10]). Lo stato d'eccezione in tal senso non è uno stato pleromatico che legittima una pienezza dei poteri di schmittiana memoria, ma piuttosto uno stato kenomatico: un vuoto di potere[11]. Occorre però stabilire se tale vuoto sia dovuto ad una *deroga* (S. Romano) di potere o piuttosto ad una sua *sospensione* (Piazza)[12]. Sempre Piazza difatti nel definire la sospensione quale fattispecie particolare della deroga, specifica che essa è l'unica a non essere riconducibile *tout court* al concetto di revisione costituzionale, quindi l'unica ad essere delimitata nel tempo (al contrario la deroga rientrerebbe pienamente nel concetto di revisione, quindi modifica non temporanea, ma con effetti definitivi)[13].

### 3. La configurazione dello stato d'emergenza e la copertura costituzionale

La Costituzione italiana tuttavia, non prevede alcun articolo che disciplini lo stato d'emergenza/d'eccezione [14], volto a ricomprendere tutte quelle situazioni diverse (perché interne) che non si riferiscano al vero e proprio "*stato di guerra*" previsto ex art. 78 cost. (inerente conflitti bellici esterni). Benché in Assemblea costituente fosse presente una proposta che volesse far ricomprendere in tale articolo situazioni diverse da quelle dell'emergenza bellica internazionale, questa non trovò seguito. Diverse furono le argomentazioni del rigetto: non mancò chi argomentò che, sospendere i diritti di libertà in altre situazioni equivarrebbe a sospendere la stessa idea di democrazia, ravvisandone una "*contraddizione palese*" (Cherchi). [15] Piazza[16] invece smontò tale possibilità sulla base di una duplice argomentazione: l'una dovuta alle lungaggini procedurali dell'art. 78 (la previa delibera parlamentare non permetterebbe di far fronte alle eterogenee situazioni emergenziali che potrebbero presentarsi), l'altra facendo leva sull'impossibilità di ricorrere ad un'analogia dinanzi ad una disposizione di carattere eccezionale (quale, appunto, l'art. 78)[17].

La disciplina dello stato d'emergenza è stata introdotta con legge ordinaria: legge n. 225 del 24 febbraio 1992 inerente all'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione civile[18]. Lo stato d'emergenza è previsto nell'art. 5, tuttavia, per riassumere i punti essenziali dello svolgimento temporale di tale stato, mutueremo la scansione dalla disciplina dello stato d'assedio precedente alla costituzione[19]. Esso consta di quattro momenti fondamentali:

1. **Presupposto di fatto:** la delimitazione dell'emergenza non deve essere dovuta ad una valutazione politica *sui generis* ma ancorata al presupposto fattuale (in questo caso il presupposto fattuale è stata l'emergenza sanitaria dichiarata dall'OMS riconducibile all'art. 2 lettera c) della legge 225/ 1992)[20];
2. **Atto di proclamazione:** (avvenuto il 31 gennaio) tale atto è funzionale alla delimitazione temporale dell'emergenza, nonché conditio sine qua non per poter procedere all'adozione delle misure necessarie al suo "*superamento*"[21]. È il passaggio che segna inoltre anche la titolarità dell'emergenza[22]: l'organo istituzionale a cui ne è demandata la gestione è il Governo[23]. La Corte costituzionale, ha precisato che: "*spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, ricorrere allo stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma 1 [...], sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali*"[24];
3. **Concreta attuazione:** dichiarato lo stato d'emergenza è possibile attuare limitazioni dei diritti pur con il limite essenziale della conservazione dello Stato di diritto (si rimanda al par. successivo);
4. **Cessazione degli effetti ed il conseguente ristabilimento del precedente ordine sospeso:** *ex a 5 co.1-bis. Legge 225/1992 "La durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni"*. La delimitazione temporale è necessaria a far sì che lo stato d'emergenza non tramuti in un colpo di stato. Il ristabilimento del precedente ordine sospeso è garantito all'art. 4-ter che prevede il "*subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria*", cui provvedere "*almeno 10 giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1-bis*"[25].

Pur non sussistendo una specifica norma costituzionale che disciplini lo stato d'emergenza questo non significa che le diverse situazioni emergenziali non trovino copertura costituzionale. Come sottolinea il Colonna: "*i costituenti ritennero che, senza prevedere particolari situazioni di emergenza, la possibilità di interventi straordinari in casi eccezionali di necessità e urgenza, era prevista in alcuni casi espressamente indicati (13.3, 21.4 e 77 Cost.)*"[26].

Nel caso specifico dell'"emergenza Covid-19" è il costituzionalista Azzariti[27] a sottolinearne la copertura costituzionale con specifici riferimenti agli art.16, 17 e 32 cost. Difatti, se è vero che, ex art. 16 "*ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale*", può farlo "*salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza*". Anche la libertà di riunione "*può essere vietata soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica*". Come emerge dalla lettura delle norme, "*la sanità pubblica*" o "*l'incolumità pubblica*" possono risultare la base fattuale su cui costruire lo stato giuridico d'eccezione. Nel caso dell'emergenza attuale l'articolo che viene privilegiato permettendo una restrizione degli altri diritti è la **tutela della salute**, la quale ex art 32 viene tutelata dalla "Repubblica" sia nella sua dimensione individuale- diritto dell'individuo-, sia nella sua dimensione collettiva - interesse della collettività. Ed è questa tutela ad ampio raggio a permettere la costruzione di uno stato d'emergenza della Repubblica intera per la sua tutela. Affinché tale tutela possa essere effettiva, è l'art 120 co. 2 Cost. a completare il cerchio permette al Governo di sostituirsi agli enti territoriali tra i vari casi anche per "*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*" (se difatti il titolo V assegna la competenza del diritto alla salute alle regioni, l'art. 120 co. 2 ne va a supplire l'esigenza di unitarietà funzionale).

#### 4. Limiti democratici

Uno Stato di diritto, per poter definirsi tale deve "limitare" il potere, limitare il sovrano. L'articolo principe del costituzionalismo moderno che esplicita tale funzione è l'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione". Ebbene, tale limitazione deve essere garantita anche in situazioni emergenziali, sia pur in forme diverse. È una "**legalità dei periodi eccezionali**". E' una legalità a maglie larghe, questo perché deve lasciare spazio di manovra per consentire le misure necessarie all'occasione che si presenta, difficile quindi da preconstituire *ex ante*: "*quando sia in gioco la sopravvivenza dello Stato, che è condizione di ogni legalità, un'impostazione rigidamente formalista implicherebbe la distruzione delle fondamenta della stessa legalità*"[28]. Mortati sottolineava che il diritto, dinanzi a situazioni emergenziali non è in grado di imbrigliare i fatti.[29] Di fatto è la francese "*teoria delle circostanze eccezionali*"[30]. "*Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*": eppure, anche quando è la necessità a farsi legge questa incontra dei **limiti**, da ravvisarsi "**nei principi generali dell'ordinamento giuridico**"[31] tali per cui tali misure devono essere **generiche e astratte, limitate nel tempo, non** possono essere **retroattive**, devono essere  **motivate** ( superamento emergenza sanitaria) , devono inoltre essere **proporzionali** rispetto allo scopo che si prefiggono ( per operare un giusto bilanciamento tra l'emergenza sanitaria e quella economica).

Grazie ai principi fondamentali è possibile calibrare il punto di incontro tra il principio di legalità ed il principio di necessità, a garanzia dello Stato di diritto. L'emergenza difatti non può espandersi a tal punto da snaturare l'ordinamento, non può andare oltre il "*minimo costituzionale*"[32], quel nucleo duro indefettibile dell'ordinamento, oltre il quale si valica il potere costituito per tornare al potere costituente[33]. Oltre ai limiti peculiari di ciascun ordinamento, esistono dei **limiti oggettivi** cui è possibile far riferimento nel **contesto internazionale**. L'**art. 4 della "Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite"** difatti disciplina lo "*stato d'emergenza*" prevedendone una individuazione sostanziale[34] ed una configurazione procedurale[35]. Dopo aver dichiarato che le misure derogatorie inerenti lo stato d'emergenza non debbono essere "*incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale*", al comma 2 procede ad esplicitare il "nucleo duro" del diritto internazionale, riprodotto anche all'**art. 15 co.2 CEDU**. Possiamo dunque procedere a delimitare questo nucleo duro che non può essere derogato neanche in situazioni emergenziali. E' assolutamente vietato derogare al **diritto alla vita** (ex art 6 del Patto, art.2 CEDU) , alla "**libertà di pensiero, coscienza e religione**"( art 18 del Patto, art. 9 CEDU), persistono i **divieti** ( ex art.7 del Patto e art. 3 CEDU) **di tortura e di trattamenti inumani e degradanti**" in particolare il Patto delle Nazioni Unite precisa anche che "*nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico e scientifico*". Anche in stato d'emergenza è assolutamente conservato il **divieto di riduzione in schiavitù o servitù** (ex art.8 del Patto, art 4 par.1 CEDU). Persiste il **principio di legalità penale** (ex art. 15 del patto, art. 7 CEDU), nonché il divieto di essere imprigionato per il solo motivo che non è in grado di adempiere ad un obbligo contrattuale (ex. art. 11 del Patto).

L'emergenza inoltre si esprime in un linguaggio che le è proprio: l'equilibrio istituzionale si sbilancia a favore dell'esecutivo e l'esecutivo mette in atto strumenti che gli permettono di agire in tempi rapidi, nell'ordinamento italiano questi sono i decreti-legge i D.P.C.M.[36]. Discussa è stata in dottrina l'utilizzazione di tali strumenti: se per il De Vergottini la necessità e l'urgenza dell'art.77 sono ben lontane dalla necessità istituzionale su cui si basano o richiamano i regimi di crisi[37], per la dottrina maggioritaria l'utilizzo dei decreti legge è invece preferibile per via del successivo controllo parlamentare, che il Bonetti annovera come garanzia essenziale contro la possibilità di un arbitrario comportamento dell'esecutivo e la conseguente implementazione sproporzionata delle misure[38].

A conclusione, questa emergenza ha fatto emergere l'utilizzo di un altro strumento, uno strumento che va al di là dell'uso della forza (che pure storicamente ha connotato lo stato d'eccezione) ed è l'utilizzo della *soft law*: la *moral suasion* utilizzata come dirimente, una responsabilità individuale e collettiva che fa leva sulla forza morale della democrazia. Democrazia difatti, non è soltanto "*il diritto di avere diritti*"[39], ma anche "*il dovere di avere doveri*"[40], che si riconduce al dovere inderogabile di solidarietà ex art. 2 cost[41]. Violante sottolinea: "*Senza doveri non esiste il concetto di nazione: i doveri specificano il senso complessivo della cittadinanza, come obbligo politico e come rete di rapporti civili*"[42]. D'altra parte, il senso ultimo della democrazia passa attraverso la valorizzazione della cultura della legalità e della responsabilità[43], preconditione indefettibile al fine di poter garantire la tenuta dell'ordinamento democratico con metodo democratico "*l'essere responsabili perché liberi fa parte del non-detto nei testi costituzionali contemporanei*"[44].

[1] PIZZORUSSO A. "*Emergenza, stato di*" in Enciclopedia delle Scienze sociali, Treccani, 1993, disponibile qui: [www.treccani.it/enciclopedia/stato-di-emergenza\\_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-di-emergenza_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/);

[2] La Germania utilizza il termine "*stato di eccezione, di necessità*" e ricomprende in costituzione le diverse tipologie che vanno a specificare i diversi stati d'emergenza (es. *stato di difesa- stato di tensione- stato di catastrofe*) Francia e Italia si riferiscono a tali situazioni con un generico "*stato emergenza, stato d'assedio*", l'Inghilterra invece predilige la terminologia "*legge marziale, potere d'emergenza*". Per una disamina comparatistica dello stato d'emergenza si veda: "*Sénat, étude de législation comparée n° 156- Janvier 2006- L'État d'urgence*", disponibile qui: [www.senat.fr/lc/lc156/lc156\\_mono.html#toc2](http://www.senat.fr/lc/lc156/lc156_mono.html#toc2); nonché PASSAGLIA P. "*Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*", marzo 2011 in Studi della Corte costituzionale disponibile qui: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_Poteri\\_emergenziali\\_10052011.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Poteri_emergenziali_10052011.pdf);

[3] Voce "Stato d'eccezione" in Wikipedia, disponibile qui: [https://it.wikipedia.org/wiki/Stato\\_d%27eccezione](https://it.wikipedia.org/wiki/Stato_d%27eccezione);

[4] SCHMITT C. "La dittatura" opera del 1921, edizione a cura di A. Caracciolo ed. Settimo Sigillo-Europa Lib. Ed. 2015;

[5] Art 48 Cost. Weimar "Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153". Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il Presidente deve senza indugio dare notizia al Reichstag. Le misure stesse devono essere revocate se il Reichstag lo richieda".

[6] RIMOLI F. "Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente", Rivista AIC, 30 Aprile 2017, disponibile qui: [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/eccezione\\_trasformazione/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/eccezione_trasformazione/index.html);

[7] SCHMITT C. "Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità (1922) in "Le categorie del "politico", il Mulino, Bologna 1972, pag. 34; ed ancora SCHMITT C. "Dottrina della costituzione", a cura di Antonio Caracciolo, Giuffrè 1984;

[8] AGAMBEN G. "Stato di eccezione", Bollati Boringhieri, Torino 2003, pag. 56; si sottolineano anche le recensioni di SIMONCINI R. "Un concetto di diritto pubblico: lo "stato di eccezione" secondo G. Agamben" in Diritto e questioni pubbliche, disponibile qui: [www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2008\\_n8/2008-DQ\\_09\\_studi\\_Simoncini.pdf](http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2008_n8/2008-DQ_09_studi_Simoncini.pdf); ed ancora: SIMONCINI A. "G. Agamben, Stato di eccezione." Homo sacer, II, I, Bollati Boringhieri, Torino 2003 in Jura Gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", disponibile qui: <https://www.juragendum.org/books/it/agamben.htm>;

[9] ROMANO S. " Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria (1909), ora in Id., Scritti minori, a cura di ZANOBINI G., I, Giuffrè, 1950, rist. 1990, 349 ss.: per Romano la necessità si pone quale "fonte prima e originaria di tutto quanto il diritto, in modo che rispetto ad essa, le altre sono da considerarsi in certo modo derivate".

[10] MORTATI C. "Istituzioni di diritto pubblico", IX ed. Cedam, Padova, 1975-76, t. I 79 e 319 e ss., t. II 702 e ss.;

[11] REDAELLI E. "Legge ed eccezione, Benjamin, Schmitt e il fondamento del diritto" in Noema 7-2 2016" disponibile qui: <https://riviste.unimi.it/index.php/noema/article/view/9955/9406>;

[12] BUSCEMA L. op. cit. 2017, pag. 59;

[13] BUSCEMA L. *ibid.*, il quale il quale rimandando all'opera di SCUDIERO M. "Aspetti dei poteri necessari dello stato di guerra", Napoli, Jovene (1969); sottolinea alla nota 50 come Scudiero ha differenziato la revisione e la sospensione: "l'una con effetti temporanei, l'altra, sia nel senso dell'abrogazione che della modificazione, con effetti definitivi".

[14] Ciascuno stato ha una peculiare disciplina dello stato d'eccezione: c'è chi come Francia e Italia lo disciplinano attraverso legge ordinaria, chi invece come la Germania in costituzione. Occorre precisare però che anche la Germania prima degli anni '60, disciplinava tali casi attraverso legge ordinaria. Fu proprio il fallimento della Costituzione di Weimar attraverso l'abuso dell'art. 48 a far da monito a legittimare in costituzione lo stato d'eccezione: la Legge Fondamentale non conteneva norme sullo stato di guerra o qualunque riferimento a situazioni emergenziali che comportassero la sospensione dei diritti fondamentali. Tuttavia, nel 1968, una revisione costituzionale spinta sull'onda degli attentati terroristici ha inserito in costituzione diversi stati emergenziali.

[15] CHERCHI B. "Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente", in Riv. Trim. Dir. Pubblico 1981 p. 1108 ss.;

[16] PIAZZA M. "L'illegittima "sospensione della costituzione" prevista nel cosiddetto c.d. "Piano Solo" in Giur. Cost., p. 804 ss.;

[17] BUSCEMA L. "Lo stato di emergenza e la (irrinunciabile) saldezza dei valori di libertà in un ordinamento democratico" in Democrazia e Sicurezza- Democracy and Security Review" anno VII, n°1/ 2017, disponibile qui: [romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Lo-stato-di-emergenza-e-la-irrinunciabile-saldezza-dei-valori-di-libertà-di-un-ordinamento-democratico.pdf](http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Lo-stato-di-emergenza-e-la-irrinunciabile-saldezza-dei-valori-di-libertà-di-un-ordinamento-democratico.pdf);

[18] Il testo della legge è direttamente consultabile qui: disponibile qui: [www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset\\_publisher/default/content/legge-n-225-del-24-febbraio-1992-istituzione-del-servizio-nazionale-della-protezione-civile](http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/legge-n-225-del-24-febbraio-1992-istituzione-del-servizio-nazionale-della-protezione-civile);

[19] TRAVERSA S. "Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza", pag. 137, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari.- 27 ( 1976), n.1, disponibile qui: <http://www.yumpu.com/it/document/read/19600074/orientamenti-dottrinali-e-precedenti-parlamentari-in-tema-di-regimi-di->

- [20] Art. 2 "Tipologia degli eventi e ambiti delle competenze", co. 1 lettera c. "*calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza dell'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo*".
- [21] Ex art 3, co. 5 Legge 225/92 "**Il superamento dell'emergenza** consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita".
- [22] DE MINICO G. "Costituzione ed emergenza" in Osservatorio sulle Fonti, n.2/ 2018, disponibile in: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-la-costituzione-tra-rigidita-e-trasformazioni-fasc-2-2018/1224-costituzione-ed-emergenza>;
- [23] Art.5 comma 1: **Stato di emergenza e potere di ordinanza**: "*Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, su sua delega, di un Ministro con portafoglio o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio, formulata anche su richiesta del Presidente della regione interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza[...]*".
- [24] Sentenza Corte cost. n°127/ 95 disponibile qui: [www.giurcost.org/decisioni/1995/0127s-95.htm](http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0127s-95.htm);
- [25] Difatti, ex art. 4 ter- che : "*Almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1-bis, il Capo del Dipartimento della protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza. [...]*".
- [26] COLONNA F. "*Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*" in Dem. e Dir., p. 263 ss.;
- [27] Per il commento di AZZARITI G. si veda l'intervista MILELLA L. "*Coronavirus, Azzariti: << Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato >>*" In [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), Disponibile qui: [https://www.repubblica.it/politica/2020/03/08/news/coronavirus\\_azzariti\\_le\\_misure\\_sono\\_costituzional\\_a\\_patto\\_che\\_siano\\_a\\_tempo\\_determinato\\_-250680089/](https://www.repubblica.it/politica/2020/03/08/news/coronavirus_azzariti_le_misure_sono_costituzional_a_patto_che_siano_a_tempo_determinato_-250680089/);
- [28] BONTEMPS DI STURCO C. in PASSAGLIA P. op. cit. 2011 pag.6 rimanda alla nota 12 a RIVERO J. e WALINE J. "*Droit administratif*," Dalloz, Paris, 2004, p. 273 e 278;
- [29] CARLASSARE L. "*Stati d'eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*", in Il pensiero giuridico secondo Mortati, Milano 1990, 481 ss.; per un confronto diretto col testo di Mortati invece si veda: "MORTATI C. "La Costituzione materiale", Milano, Giuffrè 1940;
- [30] Per un approfondimento si veda, LANIYAN B. "*Il potere regolamentare autonomo in periodi di crisi. A proposito di una particolarità francese: la teoria delle circostanze eccezionali*". In [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 novembre 2016, disponibile qui: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=35210&dpath=document&dfile=24112017173616.pdf&content=Il%2Bpotere%2Bregolamentare%2Bautonomo%2Bin%2Bperiodi%2Bdi%2Bcrisi%2E%2BA%2Bproposito%2Bdi%2Buna%2Bparticolarit%C3%A0%2Bfrancese%3A%2Bla%2Bteoria%2Bdelle%2Bcircostanze%2Beccezionali%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>;
- [31] Come precisato anche dal co.2 dell'art. 5 legge 225/92;
- [32] MAZZARITA G. "*L'emergenza costituzionale, definizione e modelli*", Milano, Giuffrè, 2003;
- [33] AZZARITI G. "*Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*", Giappichelli 2000;
- [34] 4.1 "*In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato un atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale*". [...];
- [35] 4.3 "*Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare*".
- [36] Per un chiarimento in ordine a tali strumenti si rinvia PAPPONE M. "*I rischi di una confusione semantica ai tempi*

dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e circolari" su questa rivista: <https://www.iusinitinere.it/i-rischi-di-una-confusione-semanticai-tempi-dellemergenza-coronavirus-tra-decreti-legge-ordinanze-dpcm-e-circolari-26146/>;

[37] DE VERGOTTINI G. *"Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati"*, in *Diritto e società*, 1992 pag. 235;

[38] BONETTI P. *"Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche"*, Bologna, il Mulino, 2006 pag. 237 e ss. L'autore sottolinea che, a fronte di uno sbilanciamento a favore dell'esecutivo nei casi emergenziali, il principio di separazione dei poteri viene ripristinato attraverso il controllo parlamentare e le garanzie giurisdizionali. Queste ultime risultano essere quindi il "nucleo duro" della costituzione.

[39] RODOTA' S. *"Il diritto di avere diritti"* ed. Laterza, Bari, 2012;

[40] VIOLANTE L. *"Il dovere di avere doveri"* Einaudi, 2014;

[41] Art 2 cost. «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei **doveri inderogabili di solidarietà** politica, economica e sociale.»

[42] VIOLANTE L. op. cit. 2012;

[43] PINELLI C., *"Libertà e responsabilità"* in [www.aic.it](http://www.aic.it), 2010 , pag. 89 disponibile qui: <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Pinelli001.pdf>;

[44] PINELLI C., *ibid.*, 2010, pag.1 e ss., in particolare egli riporta una proposta in Assemblea costituente di La Pira volta ad inserire nel testo costituzionale la responsabilità delle libertà in uno stato democratico un articolo proposto dall'on. La Pira la I Sottocommissione alla Costituente *"l'autonomia dell'uomo e le singole libertà in cui essa si concreta [...]debbono essere esercitate per l'affermazione ed il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale. Pertanto, ogni libertà è fondamento di responsabilità"* I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Seduta del 1° ottobre 1946 in *"La costituzione e i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, vol. VI, Camera dei deputati, Segretariato Generale, Roma, 1971, pag. 467.*

Fonte immagine:

[https://www.repubblica.it/economia/2020/03/11/news/emergenza\\_coronavirus\\_conferenza\\_stampa\\_conti\\_misure\\_economiche-250924846/](https://www.repubblica.it/economia/2020/03/11/news/emergenza_coronavirus_conferenza_stampa_conti_misure_economiche-250924846/);