

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

“IUSTITIUM”: STATO DI ECCEZIONE, SALUS POPULI E DIRITTI FONDAMENTALI. BREVI RIFLESSIONI SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA AI TEMPI DEL COVID-19

del Prof. Avv. Adriano Tortora

Introduzione. – 1. Lo stato di emergenza: «*Necessitas (non) habet legem, sed ipsa sibi facit legem*». – 2. Emergenza democratica, il quadro normativo delle misure di contrasto alla pandemia. – 3. Lo status dei diritti fondamentali e le misure economiche assistenziali – 3.1. Le misure economiche assistenziali – 4. La Giustizia alla prova dell'emergenza. Il ruolo del giudice amministrativo come giudice dell'emergenza. – 5. Conclusioni.

Le traversie legate alla diffusione del CoViD-19 hanno profondamente inciso sul tessuto politico ed istituzionale del nostro Paese, al punto da rappresentare un vero e proprio banco di prova per la tenuta del nostro assetto costituzionale. In un simile contesto, lo spirito di critica va tenuto alto, pertanto, nel presente contributo si tenterà di dare conto, in modo quanto più esaustivo possibile, del rapporto tra emergenza e diritti fondamentali, al fine di cogliere i limiti di dilatazione del sistema costituzionale. In modo particolare, si farà riferimento al riparto delle competenze tra i vari organi istituzionali, al funzionamento della forma di governo e ai provvedimenti necessari e urgenti previsti dall'ordinamento e adottati dal legislatore.

Introduzione

All'indomani del 30 gennaio 2020 - data nella quale l'OMS¹ ha dichiarato l'emergenza sanitaria da CoViD-19², sancendone ufficialmente la rilevanza internazionale in quanto fenomeno di dimensioni pandemiche - l'intera collettività mondiale si è trovata a dover lottare contro un nemico invisibile, virulento e ad alto potenziale diffusivo³. L'insorgenza della nuova epidemia di coronavirus in Cina e la successiva rapida diffusione anche in altri Paesi, tra cui l'Italia, ha imposto l'adozione di una serie di misure a livello nazionale ed internazionale dirette a prevenirne ed arginarne l'espansione. In particolare, in Italia, il Consiglio dei ministri non sceso da polemiche interne, ha proclamato in data 31 gennaio 2020⁴ lo "stato d'emergenza"⁵ su tutto il territorio

¹ L'Organizzazione Mondiale della Sanità - OMS, istituita nel 1948 con sede a Ginevra è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie e vi aderiscono 194 Stati Membri di tutto il mondo divisi in 6 regioni (Europa, Americhe, Africa, Mediterraneo Orientale, Pacifico Occidentale e Sud-Est Asiatico). L'Italia ha aderito ufficialmente all'OMS in data 11 aprile 1947. Secondo la Costituzione dell'OMS, l'obiettivo dell'Organizzazione è "il raggiungimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute", definita come "uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale" e non semplicemente "assenza di malattie o infermità". L'OMS è l'organismo di indirizzo e coordinamento in materia di salute all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Tra le altre funzioni, è impegnata a fornire una guida sulle questioni sanitarie globali, indirizzare la ricerca sanitaria, stabilire norme e standard e formulare scelte di politica sanitaria basate sull'evidenza scientifica; inoltre, garantisce assistenza tecnica agli Stati Membri, monitora e valuta le tendenze in ambito sanitario, finanzia la ricerca medica e fornisce aiuti di emergenza in caso di calamità. L'OMS si trova oggi a operare in un contesto sempre più complesso e in rapido cambiamento, in cui i confini d'azione della sanità pubblica sono diventati più fluidi, estendendosi ad altri settori, che hanno un impatto sulle prospettive e sui risultati in ambito sanitario. La risposta dell'OMS a queste sfide si articola in un'agenda di sei punti: due obiettivi di salute: promuovere lo sviluppo e incrementare la sicurezza sanitaria; due necessità strategiche: potenziare i sistemi sanitari e mettere a frutto la ricerca, le informazioni e le evidenze scientifiche; due approcci operativi: intensificare i partenariati e migliorare la performance. Cfr. www.salute.gov.it.

² Questo il nome per la malattia che deriva dall'infezione da Sars-CoV-2. Il virus era stato chiamato provvisoriamente 2019-nCoV il nuovo coronavirus isolato in Cina all'inizio dell'epidemia. Successivamente ha però cambiato nome: l'International Committee on Taxonomy of Viruses (ICTV) ha classificato il nuovo coronavirus denominandolo Sars-CoV-2 ed è con questo nome che lo European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) si riferisce al nuovo coronavirus sul suo sito. L'11 febbraio 2020 il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha annunciato che è stata denominata ufficialmente COVID-19. "Avere un nome è importante per impedire l'uso di altri nomi che possono essere inaccurati o rappresentare uno stigma. - ha spiegato Tedros - Dovevamo trovare un nome che non fosse di un luogo geografico, di un animale, di un individuo o di un gruppo di persone, che fosse pronunciabile e legato alla malattia". COVID-19 è l'acronimo di Co (corona); Vi (virus); D (disease) e 19 (l'anno di identificazione del virus). Cfr. www.salute.gov.it.

³ Glossario www.epicentro.iss.it così definisce il "Numero decessi/letalità": Il tasso di letalità di una malattia è il numero di persone che sono morte a causa della malattia diviso per il numero totale di persone ammalate di quella malattia. Questo è diverso dal tasso di mortalità, che è il numero di persone che sono morte a causa della malattia diviso per la popolazione totale. Cfr. sull'argomento l'interessante articolo di L. TONON, Perché in Italia il Covid sembra uccidere di più, pubblicato sulla riv. Internazionale, 24 dicembre 2020; inoltre, lo studio epidemiologico condotto dall'Istituto di Genetica Molecolare del Consiglio Nazionale delle Ricerche di Pavia, riguardo alla morbilità del virus, il quale riporta l'evidenza che i bambini hanno meno probabilità di essere colpiti, mentre i più esposti sono gli anziani. I pazienti, inoltre, non presentano complicazioni nel 95% dei casi.

«Il primo grande studio clinico relativo alla morbilità, quindi relativo all'intensità dei sintomi e della letalità del virus, conferma il quadro che si era già venuto a definire in queste ultime settimane: siamo di fronte a un'infezione che nell'80 per cento dei casi causa sintomi lievi e all'incirca il 95 per cento delle persone guarisce senza gravi complicazioni". Lo ha detto all'AGI Giovanni Maga, direttore dell'Istituto di Genetica Molecolare del Consiglio Nazionale delle Ricerche di Pavia, commentando il più grande studio condotto in Cina sul nuovo». www.agi.it, Il primo grande studio sul coronavirus ne conferma la bassa letalità, 18 febbraio 2020; nonché i dati raccolti dall'ISTAT.

⁴ Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020: "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del 01/08/2021

nazionale, per la durata di sei mesi, cui è conseguita l'adozione di un numero esponenziale di provvedimenti di varia natura.

Ai primordi dell'attuale contesto pandemico, il legislatore interno si è trovato, infatti, impreparato ad affrontare il rapidissimo dilagare di tale situazione emergenziale. Si è introdotta una normativa multilivello, caratterizzata dal susseguirsi di numerosi atti di fonte per lo più governativa, ma anche regionale nonché derivanti dalla Protezione Civile, volti a colmare il vuoto legislativo determinato dall'impellente urgenza dell'emergenza. La sovrapproduzione delle disposizioni emergenziali⁶, spesso indeterminate e contraddittorie, ha reso confuso lo scenario normativo ed ha soprattutto messo a rischio la tenuta del fondamentale principio di legalità, senza dubbio incidendo su diritti e libertà fondamentali dell'individuo salvaguardati dalla Carta costituzionale⁷. A tal proposito, il Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della relazione di presentazione alla Camera del D.L. 25 marzo 2020 n. 19, non ha

rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020) e Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020 "Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (GU Serie Generale n.190 del 30-07-2020). Delibera del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2021 "Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (GU Serie Generale n.15 del 20-01-2021).

⁵ «In Italia gli eventi calamitosi sono classificati in base ad estensione, intensità e capacità di risposta del sistema di protezione civile. Per le emergenze di rilievo nazionale che devono essere, con immediatezza d'intervento, fronteggiate con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza, su proposta del Presidente del Consiglio, acquisita l'intesa della regione interessata. Lo stato di emergenza può essere dichiarato al verificarsi o nell'imminenza di calamità naturali o eventi connessi all'attività dell'uomo in Italia. Può essere dichiarato anche in caso di gravi eventi all'estero nei quali la protezione civile italiana partecipa direttamente. Il Codice della Protezione Civile (Decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018), ridefinisce la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale, portandola a un massimo di 12 mesi, prorogabile di ulteriori 12 mesi. La delibera dello stato di emergenza stanziava l'importo per realizzare i primi interventi. Ulteriori risorse possono essere assegnate, con successiva delibera, a seguito della ricognizione dei fabbisogni realizzata dai Commissari delegati. Nella delibera viene indicata anche l'amministrazione pubblica competente in via ordinaria che subentra nelle attività per superare definitivamente le criticità causate dall'emergenza. Agli interventi per affrontare l'emergenza si provvede con ordinanze in deroga alle disposizioni di legge ma nei limiti e secondo i criteri indicati con la dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Le ordinanze sono emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, se non è diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza. L'attuazione delle ordinanze è curata, in ogni caso, dal Capo del Dipartimento. Allo scadere dello stato di emergenza viene emanata un'ordinanza "di chiusura" che disciplina e regola il subentro dell'amministrazione competente in via ordinaria», cfr. sito istituzionale della Protezione Civile.

⁶ Dalla prima ordinanza del Ministro della Salute riguardante "Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus", fino all'ultimo decreto-legge del 12 febbraio 2021 (entrato in vigore il 13/2/2021) sono stati emanati cinquantatré tra DPCM e D.L. 547, tre Delibere del Consiglio dei Ministri riguardanti la dichiarazione dello stato di emergenza e due successive proroghe di questo.

⁷ «Non dimentichiamoci che ci stiamo muovendo su un crinale delicatissimo nel quale le condotte rese tipiche da ipotesi sanzionatorie (penali o amministrative che siano) coincidono con condotte di legittimo esercizio di diritti costituzionali direttamente garantiti e senza che in ambito costituzionale sia, come si è detto, disciplinata una situazione di emergenza che ne consenta la deroga, se non a condizioni di estrema tassatività e puntualizzazione del contenuto derogatorio e di rigida predeterminazione del tempo della sua durata: il che dovrebbe rafforzare, anziché indebolire, l'esigenza di precisione e tassatività della deroga – precetto, indipendentemente dalla veste penale o amministrativa della sanzione prescelta», tratto da G. M. LOCATI, F. FILICE, Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio, in *Questione Giustizia – Leggi e Istituzioni*, 27.03.2020.

mancato di rimarcare la "singolarità" del contesto, osservando che: *« per la prima volta dalla fine del secondo conflitto mondiale siamo stati costretti a limitare alcune delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, in particolare la libertà di circolazione e soggiorno, la libertà di riunione nelle sue varie forme, la libertà di coltivare financo di contenere pratiche religiose. I principi ai quali ci siamo attenuti nella predisposizione delle misure contenitive del contagio sono stati quelli della massima precauzione ma contestualmente anche dell'adeguatezza e della proporzionalità dell'intervento rispetto all'obiettivo perseguito. [...] Poiché il nostro ordinamento, e lo vorrei sottolineare, non conosce, a differenza di altri ordinamenti giuridici, un'esplicita disciplina per lo stato di emergenza, abbiamo dovuto costruire, basandoci pur sempre sulla legislazione vigente, un metodo di azione e di intervento che mai è stato sperimentato prima».*

Il carattere pandemico dell'emergenza sanitaria da CoViD-19 ha imposto, sin da subito, una lettura comparativista⁸ delle misure emergenziali adottate dai singoli Stati per fronteggiare il diffondersi del virus. Certamente, l'organizzazione statale – sotto i due diversi profili della forma di governo politico-giuridica e della distribuzione del potere e della competenza amministrativa – ha determinato risposte diverse da Stato a Stato. Indubbiamente, le risposte più energiche, con particolare riferimento alla limitazione dei diritti individuali, si sono avute nei paesi con una vocazione meno democratica rispetto ai paesi occidentali. Tuttavia, anche in questi ultimi, non sono mancate frizioni e perplessità, da un punto di vista costituzionale, sulla gestione dell'epidemia. La comparsa di questa malattia infettiva e diffusiva di portata pandemica si è posta, pertanto, quale banco di prova⁹ per valutare l'attendibilità e

⁸ Per un'esaustiva e brillante analisi comparativa si rimanda a L. CUOCOLO, I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata, in *Federalismi – Osservatorio emergenza COVID- 19*, aggiornato al 31 marzo 2020. Cfr, anche la documentazione prodotta dal Centro europeo per la ricerca e la documentazione parlamentare: "Spotlight on Parliaments in Europe Drafted by the Directorate for Relations with National Parliaments Institutional Cooperation Unit Source: European Centre for Parliamentary Research and Documentation", n° 29 - July 2020

⁹ Per gran parte dell'opinione pubblica la situazione di emergenza sanitaria, soprattutto nei primi momenti della sua deflagrazione, è stata da considerare alla stregua di un evento bellico. Infatti, sebbene gli ultimi decenni siano

l'efficacia degli strumenti previsti e predisposti, tanto dal diritto interno, quanto dal diritto internazionale (Global Health Law)¹⁰, nel tentativo di fronteggiare emergenze di tale portata. Tuttavia, il quadro finora emerso, ha mostrato scarso coordinamento sul piano sanitario, a livello internazionale (ONU e OMS) e regionale (Unione europea – UE)¹¹, con prassi di gestione del CoViD-19 non uniformi¹², a dispetto dell'evidenza che, solo una cooperazione internazionale permette di affrontare in maniera adeguata le sfide delle moderne pandemie¹³. Va comunque dato atto della costante comunicazione tra Istituzioni nazionali e sovranazionali, nel segno del dovere di responsabilità e protezione dei cittadini in capo ai singoli Stati, la c.d. *Responsability to protect*¹⁴.

I. Lo stato di emergenza: «Necessitas (non) habet legem, sed ipsa sibi facit legem»

Concentrando l'attenzione sulle contromisure adottate in Italia, occorre rilevare come, in un lasso di tempo di fulminea durata, si è

stati caratterizzati da frequenti e spesso gravi epidemie, il livello di allarme suscitato dalla pandemia di CoViD-19 è impareggiabile, costituendo la «massima sfida con cui l'umanità si è dovuta confrontare quantomeno dalla fine della seconda guerra mondiale», A. BERNARDI, Il diritto penale alla prova della Covid-19, in *Dir. pen. e processo*, fasc. 441, aprile 2020, p. 1, richiamando Angela Merkel.

¹⁰ In generale, cfr. S. NEGRI, *Emergenze sanitarie e diritto internazionale: il paradigma salute-diritti umani e la strategia globale di lotta alle pandemie ed al bioterrorismo* in *Scritti in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, vol. I, 571 ss. le scienze mediche segnalano da tempo la necessità di inquadrare l'attività di contenimento delle epidemie tra le principali missioni della comunità internazionale, cfr.

A. M. STERN- H. MARKEL, *International efforts to control infectious disease: 1851 to present*, in *Journal of American Med. Association*, vol. 292, 2004, pp. 1474 ss.

¹¹ L'UE, tuttavia, ha provato a colmare la scarsa cooperazione nel settore sanitario attraverso un ingente piano di finanziamenti per contrastare il devastante impatto sull'economia del CoViD-19. V. ad esempio, il programma SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), [tps://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_regulation.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_regulation.pdf).

¹² Cfr. I. R. PAVONE, *La pandemia globale di CoViD-19*, cit. pp. 461-463, con un ritorno al dominio riservato, alla chiusura dei confini e all'unilateralismo. Il dominio riservato implica una sfera di competenza entro cui lo Stato è libero di regolamentare, se propri interessi e politiche, i rapporti che si svolgono all'interno del proprio territorio. L'Art. 2, Par. 7, della Carta dell'ONU, disciplina il dominio riservato, stabilendo che «Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII». V. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, 3. Ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 70.

¹³ Cfr. I. R. PAVONE, *La pandemia globale di CoViD-19*, cit. pp. 461-463.

¹⁴ È questa un concettionorma di diritto internazionale, conosciuta anche come R2P, sviluppato dall'International Committee on Intervention and State Sovereignty nel 2001. La Responsibility to Protect è poi stata adottata all'unanimità ("the largest gathering of Heads of State and Government in history") durante il World Summit delle Nazioni Unite nel 2005. Cfr. www.globalr2p.org.

534 Focolaio (cluster) di pazienti che si scoprì aver avuto origine dalle visite al mercato all'ingrosso di frutti di mare di Wuhan, frequentato da tutti i malati. Il mercato è noto per essere un centro di vendita di pollame, pipistrelli, serpenti e altri animali selvatici. il CoViD-19 è stato trasmesso all'uomo da un animale selvatico (nel caso di specie un pipistrello tramite un ospite intermedio, per alcuni il Pangolino, Manis javanica), acquistato in uno dei tanti mercati cinesi dove si vende illegalmente fauna viva.

passati da una situazione di normalità - lo *stato di diritto* - ad una di emergenza di fatto *extra ordinem*, qualificabile come *stato d'eccezione*. Un evento di tale tragica portata non poteva che incidere su ogni ambito della vita sociale, dall'ambito sanitario a quello economico nonché giuridico. Lo scenario che si è prospettato davanti al giurista – così come al comune cittadino – non può certamente essere paragonato ad altre emergenze localizzate, in risposta alle quali erano sufficienti normative ed operazioni di protezione calibrate su esigenze specifiche ed aree localizzate.

L'*annus horribilis* trascorso è stato, invece, caratterizzato da scelte politiche che coinvolgevano l'intera Nazione con carattere particolarmente "spinto". Queste hanno, infatti, comportato limitazioni e restrizioni ingenti, andando ad incidere su quei diritti fondamentali di libertà personale e di circolazione, garantiti da una riserva rinforzata di legge¹⁵. Secondo una tradizionale, ma insuperata ricostruzione giurisprudenziale, la funzione garantista della riserva di legge c.d. rinforzata, giacché è la stessa Costituzione che definisce gli interessi che possono giustificare l'intervento legislativo, è assoluta anche se si procede con i tradizionali atti aventi forza di legge (decreto legge, decreto legislativo delegato). In proposito, è stato recentemente osservato che, sebbene anche un "diritto dell'emergenza sanitaria" trovi la propria legittimazione nella tutela della salute e della vita¹⁶, «*i problemi dell'emergenza toccano sia la legalità quale forma dell'esercizio del potere normativo, sia la libertà quale limite o garanzia di fronte al potere*»¹⁷. Pertanto, va sottolineato come il

¹⁵ Si parla, infine, di riserva di legge rinforzata quando è la stessa disposizione costituzionale a predeterminare in parte il contenuto della stessa legge, come in materia di libertà di circolazione e soggiorno, ove un'eventuale legge limitativa può intervenire solo «per motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16, co. 1, Cost.). Si vedano anche gli artt. 13, 17, 18, 19, 24, 27, 32, 33 e 34 Cost.

¹⁶ Diritti che trovano fondamento nel testo costituzionale ma che sono parimenti fortemente tutelati dalla normativa europea ed internazionale, in quanto diritti fondamentali ed inviolabili dell'essere umano.

¹⁷ D. PULITANO, *Lezioni dell'emergenza e riflessioni sul dopo. Su diritto e giustizia penale, Sistema penale*, 28 aprile 2020, p. 3. Ritengo opportuno qui richiamare la teoria di C. Schmitt c.d. del decisionismo, secondo cui il fondamento dell'ordinamento si deve rinvenire nel potere di decidere in momenti critici per la sopravvivenza di una consociazione umana. Concezione teoretica che vede diritto e potere compartecipare e che identifica nella Costituzione il patto politico, essenziale ed irrinunciabile, tra i consociati: «sovrano – diceva Schmitt – è chi decide sullo stato di eccezione. Ma in realtà nella visione di Schmitt ogni ordinamento giuridico e ogni costituzione poggiano su una decisione, e la stessa «norma fondamentale» di Kelsen non è altro che una decisione fondamentale. Di fronte ai nemici della Repubblica di Weimar, comunismo e nazismo (ma per Schmitt, che poi aderì al nazismo, il vero pericolo era il primo) l'importante è salvare lo spirito della costituzione, più che la lettera,

legislatore dell'emergenza si sia trovato sul precipizio della degradazione amministrativa ammettendo un'"estensione oggettuale [tale da trasformare gli strumenti normativi impiegati] da attuativi ad innovativi"¹⁸.

È indubbio che disorientamento e paura abbiano contraddistinto l'esordio della crisi sanitaria nel nostro Paese, non solo sul piano sociale e sanitario ma soprattutto sul piano normativo, portando al prevalere di scelte ispirate ad una logica precauzionale¹⁹ che attribuiva – nel bilanciamento dei diritti – una preminenza assoluta al diritto alla salute, sì da comprimere significativamente altri beni costituzionalmente garantiti. Ciò considerato, una delle prime misure adottate, fondata sulla normativa di rango primario adottata in materia di protezione civile, è stata proprio la dichiarazione dello "stato d'emergenza" nazionale, con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020²⁰, al fine di fronteggiare situazioni che per intensità ed estensione richiedevano l'utilizzo di mezzi e poteri straordinari.

Tecnicamente, per "stato d'emergenza" (o d'eccezione) si usa intendere una misura emergenziale, contemplata da alcuni odierni ordinamenti costituzionali²¹, che viene predisposta dal governo e

e a tale scopo il presidente potrebbe decidere di sospendere anche tutti gli articoli della costituzione, se le ragioni della politica lo rendessero necessario» (Treccani, v. decisionismo).

¹⁸ M. Calamo Specchia, Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "Covid-19", AIC -Osservatorio Costituzionale, fasc. 3/2020, 28 aprile 2020, p. 152.

¹⁹ Su tale argomento cfr. tra gli altri, C. CUPELLI, Il diritto penale alla prova dell'emergenza Covid-19: nuove esigenze di tutela e profili sanzionatori, in Cass. pen., fasc. 6, 1° giugno 2020; D. PULITANÒ, Lezioni dell'emergenza e riflessioni sul dopo, cit.

²⁰ La delibera dello stato di emergenza è stata adottata basandosi sull'articolo 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. 1/2018. Lo stato di emergenza nazionale è giustificato da «emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità o estensione, debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo», ma non ha una caratterizzazione specifica per quanto attiene alle emergenze sanitarie. Si è proceduto dunque ai sensi degli articoli 24 e 25 del d.lgs. 1/2018, ossia con la deliberazione del Consiglio dei ministri che ha fissato la durata e l'estensione nazionale dello stato di emergenza - di durata pari a 6 mesi, fino al 31 luglio 2020 - seguita da atti normativi primari e secondari e da ordinanze di protezione civile. Cfr. Legislatura 18ª - Dossier n. 183, Senato della Repubblica.

²¹ Secondo quanto riportato da E. REDAELLI, Legge ed eccezione. Benjamin, Schmitt e il fondamento del diritto, Noema, 7-2/2016, noema.filosofia.unimi.it, p. 1-2, «Giorgio Agamben ne rintraccia l'archetipo in un provvedimento previsto dal diritto romano, denominato iustitium (egli svolge una prima analisi dello stato di eccezione in Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita, Einaudi, Torino 1995, che trova poi un ulteriore sviluppo in Stato di eccezione, Bollati Boringhieri, Torino 2003)». Successivamente lo stesso autore riporta che «il primo esempio di stato di eccezione negli ordinamenti moderni si trova invece nell'articolo 92 della Costituzione francese del 1799 che, in caso di rivolta o di grave minaccia per la sicurezza della nazione, permetteva di interrompere momentaneamente l'applicabilità delle norme costituzionali. Ma già un decreto dell'Assemblea costituente francese del 1791 garantiva un simile provvedimento eccezionale, lo "stato d'assedio" (état de siège). Nell'odierna costituzione francese, lo stato di eccezione è regolato dall'art. 16 dove si prevede che il presidente della Repubblica prenda le misure necessarie quando la nazione o le sue istituzioni sono in pericolo.

finalizzata, attraverso la sospensione dell'ordine giuridico vigente, a fronteggiare crisi di varia natura. Lo stato di eccezione *«si profila come una sorta di autonegazione del diritto che viene a situarsi in una zona di confine illocalizzabile tra ambito giuridico e ambito extragiuridico, ossia tra legge e mero esercizio della forza, non essendo riconducibile propria-mente a nessuna di queste due sfere. Lo stato di eccezione è infatti il punto nel quale la legge si applica disapplicandosi. Esso è dunque definibile come uno stato kenomatico (un «vuoto di potere») piuttosto che come uno stato pleromatico (una «pienezza di poteri» nel senso della plenitudo potestatis formulata dal diritto canonico) »*²². Ne consegue che lo "stato di emergenza" è necessariamente uno *status* provvisorio²³, essendo suscettibile di modificare le attribuzioni e le competenze ordinarie. Viene sempre dichiarato dall'Esecutivo pur sussistendo, sotto diverse forme, un controllo parlamentare. Pertanto, in situazioni emergenziali, quale risulta certamente essere quella in questione, *«Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza »*²⁴.

In Italia, troviamo una prima definizione legislativa, a carattere generale, dello stato d'emergenza, con la legge istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile (L. 225/1992, abrogata dal d.lgs. 1/2018, recante il Codice della protezione civile)²⁵. Considerando il periodo storico in cui è nata la nostra Costituzione,

Un provvedimento simile è incluso anche nell'attuale costituzione tedesca. In altre nazioni, come Italia, Inghilterra e Stati Uniti, pur non essendo previsto dalla costituzione, si è di fatto ricorso in molte occasioni negli ultimi due secoli alla proclamazione dello stato d'assedio o a misure d'emergenza che attuavano un'interruzione di alcune norme costituzionali. A partire dalla Prima guerra mondiale, in particolare, è invalsa in quasi tutte le nazioni europee la prassi della legislazione eccezionale ad opera del governo (sebbene, in base al principio liberaldemocratico della suddivisione dei poteri, la facoltà di emanare leggi spetti al parlamento) attraverso decreti di immediata attuazione che, per mantenere successivamente il proprio potere normativo, devono essere ratificati entro un certo periodo dal parlamento».

²² IBIDEM.

²³ F. CERQUOZZI, "Stato d'emergenza" e Costituzione, iusinitinere.it/stato-demergenza-e-costituzione- 26393, 26.03.2020: «art. 24 co. 3 del Codice Protezione Civile "La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12mesi"; (si ricorda qui che lo stato d'emergenza attuale è stato dichiarato per sei mesi a partire dal 31 Gennaio, prorogato una prima volta al 15 Ottobre, una seconda volta sino al 31 Gennaio 2021, una terza volta al 30 aprile 2021). La delimitazione temporale è necessaria a far sì che lo stato d'eccezione non si tramuti in un colpo di stato. Il ristabilimento del precedente ordine sospeso è garantito all'art. 26 del Codice rubricato: "Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale" cui provvedere "almeno 30 giorni prima" della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale"».

²⁴ Sul punto sent. cost. n. 15/1982.

²⁵ I testi delle due leggi sono disponibili qui: www.protezionecivile.gov.it.

il Testo stesso non poteva prevedere un esplicito riferimento alla dichiarazione dello stato d'eccezione, pertanto, l'unica previsione è quella relativa allo "stato di guerra", come disposto ex art 78 Cost²⁶. Ulteriori disposizioni che, in contesti di necessità ed urgenza, vengono in rilievo sono l'art. 77²⁷, relativo alla decretazione d'urgenza e l'art. 120, comma 2²⁸, che prevede poteri dello Stato sostitutivi di quelli regionali in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

In occasione degli eventi legati all'epidemia di COVID -19, perno della gestione emergenziale, connotata da esigenze di rapidità, sono stati i provvedimenti amministrativi. Le prime due ordinanze di contenimento, connesse ai soli profili di prevenzione e controllo sanitario, sono state adottate dal Ministro della Salute²⁹. Successivamente, sempre in funzione della necessità ed urgenza, sono (stati) i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ad aver scandito le seguenti fasi, dal *lock-down* in poi. La base normativa che ha legittimato l'adozione di questi DPCM è rappresentata dal decreto legislativo n. 1, emanato il 2 gennaio del 2018, secondo il quale, a fronte di «*emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo (sic!)*», si può ricorrere a *mezzi e poteri*

²⁶ «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari». La Costituzione Italiana Commentata: «Questo sintetico articolo stabilisce che è il Parlamento a sancire la condizione di guerra e a conferire al Governo i poteri necessari per svolgere il suo ruolo. Secondo la dottrina, la deliberazione delle Camere deve avvenire "non molto lontano dall'insorgere del conflitto", altrimenti il Governo non avrebbe la "possibilità di esercitare quei poteri ulteriori che la situazione stessa potrebbe esigere ai fini della difesa nazionale". Per rendere concreta la partecipazione delle Camere alle decisioni in materia di difesa, è stata approvata la legge n. 25 del 1997: essa conferisce al Ministro della difesa il compito di attuare le deliberazioni adottate dal Governo, ma limita la funzione del Ministro alle deliberazioni "preventivamente sottoposte" all'esame del Consiglio supremo di difesa e all'approvazione del Parlamento».

²⁷ «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

²⁸ «[...] Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. [...]».

²⁹ Sulla base dell'articolo 32 della L. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, facendo leva sui poteri attribuiti all'autorità sanitaria competente in tema di «sorveglianza sanitaria e di perseguimento dello scopo di contenere la diffusione delle malattie infettive diffuse». L'articolo 32 della L. 833/1978 disposizione prevede infatti che «il Ministro della [salute] può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni».

*straordinari*³⁰.

In tale contesto si è ritenuto opportuno coinvolgere in prima battuta il diritto penale, come monito al rispetto delle misure adottate per il contenimento dell'epidemia, comminando sanzioni penali anche molto pesanti. Scelta, questa, che non è andata esente da critiche, anche molto dure, fin dai primi provvedimenti legislativi, essendo la fonte di questi di natura per lo più governativa: « *in estrema sintesi, sembra possibile affermare che le critiche toccano essenzialmente tre diverse questioni concernenti rispettivamente: a) il contenuto precettivo delle prescrizioni varate; b) le fonti giuridiche e le tecniche normative utilizzate in relazione ad esse; c) la complessiva disciplina sanzionatoria del mancato rispetto delle suddette prescrizioni*»³¹. Il d.l.n. 6/2020 (ora abrogato) sanzionava l'inosservanza delle misure limitative nei seguenti termini: «*salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale*». Il disposto dell'art. 3 comma 4 del d.l. 6/2020 configurava così una figura di reato con portata precettiva autonoma rispetto a quella dell'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, di cui all'art. 650 c.p., operando il rinvio solo *quoad poenam* (l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro). Basti qui aggiungere, senza addentrarci nella materia penale, che al fine di riallinearsi ai binari tracciati dalla Carta costituzionale il legislatore è tornato sui suoi passi abbandonando l'opzione penale e introducendo un nuovo illecito amministrativo punitivo³², cui si è provveduto con il D.L. 25 marzo 2020 n. 19³³. Con

³⁰F. CERQUOZZI, "Stato d'emergenza" e Costituzione, cit., Lo Stato d'emergenza è previsto al Capo IV. Tuttavia, per riassumere i punti essenziali dello svolgimento temporale di tale stato, mutueremo la scansione dalla disciplina dello stato d'assedio precedente alla costituzione. Esso consta di quattro momenti fondamentali: presupposto di fatto; atto di proclamazione; concreta attuazione; cessazione degli effetti ed il conseguente ristabilimento del precedente ordine sospeso.

³¹ In A. BERNARDI, Il diritto penale alla prova della Covid-19, in Dir. pen. e processo, fasc. 441, aprile 2020, p. 1.

³² Per approfondire la questione circa le sanzioni applicabili in caso di violazione delle misure emergenziali, si rimanda all'interessante contributo di G. L. GATTA, Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza COVID-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre nel d.l. 25 marzo 2020, n. 19, in Sistema Penale, 26 marzo 2020, p. 3.

³³ D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» D.L. 17 marzo 2020, n. 18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (cd. decreto "Cura Italia"), D.L. 25 marzo 2020, n. 19 recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19".

quest'ultimo atto la divergenza della normativa emergenziale rispetto al dettato costituzionale è stata poi riallineata e si è inoltre provveduto a ricomporre il caos normativo, caratterizzato da quadro oggettivamente complesso e poco chiaro, ingenerato dall'urgenza di regolare la situazione emergenziale in essere, nella consapevolezza che *«la legislazione dell'emergenza deve preoccuparsi [sempre e comunque] di rispettare i principi dello Stato di diritto nel quale viviamo e continueremo a vivere, passata la tempesta»*³⁴.

Contestualmente, non sono mancati interventi normativi adottati sempre in via d'urgenza in materia di giustizia. Nella prima fase, i provvedimenti in questione sono stati, in prevalenza, volti alla sospensione ed al rinvio d'ufficio di tutte le attività processuali al fine di ridurre al minimo le forme di contatto tra individui di potenzialmente agevolazione del contagio. Successivamente onde porre un freno agli effetti negativi sulla tutela dei diritti determinati dal differimento delle attività processuali e dal conseguente ed eventuale effetto del decorso dei termini legati al processo, si è provveduto, sulla base del d.l. n. 137 del 2020 nonché del d.l. n. 44 del 2021, al potenziamento degli strumenti del processo telematico che consentono il compimento delle attività giudiziarie anche da remoto.

2. Emergenza democratica, il quadro normativo delle misure di contrasto alla pandemia

L'impatto della crisi sanitaria sull'ordinamento giuridico dei singoli Stati colpiti dalla pandemia proietta inevitabilmente un'eco suggestiva sul dibattito circa la nozione di "*(stato di) emergenza*", già ampiamente presente nella riflessione giuridico-filosofica europea³⁵. In particolare, lo "*stato di emergenza*" - quale declinazione dello "*stato di eccezione*" - trova le sue origini nello

³⁴ IBIDEM

³⁵ Tra i più famosi ed illustri autori che si sono occupati del tema si ricordano Carl Smith, Walter Benjamin, Jacob Taubes e Giorgio Agamben.

stato d'assedio³⁶, istituto sorto nel sistema francese e successivamente assimilato dai sistemi costituzionali italiano³⁷, germanico ed austriaco, con sfumature differenti a seconda dell'ordinamento.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, nel nostro ordinamento giuridico si è stabilita una precisa gerarchia delle fonti normative e nel segno del principio della divisione dei poteri al Parlamento spetta il ruolo di legislatore mentre al governo quale organo della Pubblica Amministrazione ed in quanto espressione della maggioranza parlamentare, spetta la funzione esecutiva³⁸. La "filiera normativa" prevista dalla Carta costituzionale contempla, inoltre, situazioni "normali" di necessità e urgenza, all'occorrenza delle quali, il Governo può esercitare la funzione legislativa nelle due tipologie tassativamente previste: si tratta di atti emergenziali emanati dal Governo che tuttavia presuppongono un intervento parlamentare che sia a valle, ed in questo caso si parla di decreto-legge³⁹, ovvero a monte, nel qual caso si fa riferimento al decreto legislativo delegato⁴⁰ (nella stessa tipologia di atti, vi

³⁶ S. TRAVERSA, Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza, p. 1 «Con l'espressione "stato d'assedio" si intende generalmente, secondo l'accezione più lata accolta già da lungo tempo dalla dottrina, "l'assetto eccezionale al quale un territorio è sottoposto temporaneamente per superare condizioni di turbativa sociale, mediante la estensione dei poteri delle autorità dello Stato e la correlativa restrizione delle libertà dei cittadini"». Per ulteriori approfondimenti sul tema si rimanda a G. MOTZO, Assedio (stato di), Enc. del Diritto [III,1958], DeJure online, «All'origine la "proclamazione" dello stato di assedio serviva a differenziare, nel sistema francese in cui è sorta, trasmigrando poi nei sistemi costituzionali italiano, germanico ed austriaco, la situazione di una fortezza di confine, o di uno stabilimento militare in grave pericolo, dalla situazione di semplice assedio. In "stato di assedio" veniva considerata la città fortificata nel momento in cui essa venisse tagliata fuori dai collegamenti con le proprie forze armate ad opera del nemico esterno: si trattava di una situazione tecnica militare cui non risultavano connesse, in un primo momento, se non limitate conseguenze per la "popolazione" assediata».

³⁷ Nella prassi italiana, la figura dell' "assedio" «corrispondeva a quel regime di emergenza che veniva eccezionali, risultanti spesso in contrasto con la «legalità» del regime costituzionale», G. MOTZO, Assedio (stato di), Enc. del Diritto [III,1958], DeJure online. La scansione dello stato d'assedio è rimasta immutata rispetto all'attuale disciplina dello stato di emergenza, prevista dal Titolo V del Codice della protezione civile (D.LGS. n. 1 del 2 gennaio 2018 nel quale è confluita la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale - l. 225 del 24 febbraio 1992). In proposito è possibile individuare quattro momenti significativi: presupposto di fatto; atto di proclamazione; concreta attuazione; cessazione degli effetti e conseguente ristabilimento dell'ordinamento sospeso. Scansione temporale ed individuazione dei momenti principali mutuate sulla base di quanto efficacemente rappresentato da S. TRAVERSA, Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza, p.137-138.

³⁸ La legge 400/88 indica dettagliatamente le attribuzioni del Consiglio dei Ministri. Cfr. La funzione del Governo | www.governo.it.

³⁹ Il Governo può adottare, autonomamente e sotto la sua responsabilità, decreti-legge per fronteggiare situazioni impreviste e che richiedono un intervento legislativo immediato. In questo caso, il Parlamento si riserva, nei sessanta giorni successivi, di convertire in legge, anche con modifiche, il decreto. In caso contrario, il decreto-legge decade.

⁴⁰ Parlamento stesso conferisce al Governo - con un'apposita legge di delega, secondo principi e criteri predeterminati e per un tempo definito - il compito di provvedere ad emanare decreti legislativi aventi forza di legge.

rientra anche la dichiarazione dello stato di guerra⁴¹).

Al verificarsi di casi straordinari, resta possibile l'apertura di stati di emergenza "atipici" (nei quali è lo stesso fenomeno emergenziale a costituire la base del presupposto di fatto⁴²), è quanto si evince da un risalente principio affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 15 del 1982: *"di fronte ad una situazione di emergenza [...] Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso e indeclinabile dovere di provvedere adottando una apposita legislazione di emergenza"*.

Pertanto, tenendo in considerazione il contesto di continua evoluzione e repentina mutevolezza della crisi sanitaria (almeno nella fase iniziale), il Governo, nell'intento di reagire quanto più tempestivamente possibile, ha optato per l'utilizzo di una particolare tipologia di atti amministrativi (secondari), ovvero dei decreti interministeriali emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, caratterizzati dall'assenza di necessaria conversione da parte del Parlamento in quanto disposizioni attuative dei decreti-legge⁴³: i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (successivamente, DPCM).

La catena normativa che si è andata formando nel corso di questa crisi fonda, dunque, la propria legittimazione sul d.l. n. 6 del 2020 – *"Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"* (convertito con modificazioni dalla legge n. 13/2020). In particolare, il comma 2 del d.l. n. 6 del 2020, dopo un lungo elenco di misure adottabili (comma 1 lett. a - o), stabilisce che *«le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1»*. Contestualmente, ed in attuazione del d.l. n. 6, è stato adottato il

⁴¹ Art. 78 Cost. «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari».

⁴² Rappresentato nel caso di specie dalla dichiarazione di emergenza pandemica da parte dell'OMS.

⁴³ Ad ogni modo un coinvolgimento del Parlamento e il suo controllo sull'operato del Governo è garantito dal fatto che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato riferisce ogni 15 giorni alle Camere sulle misure adottate.

primo DPCM (del 23 febbraio 2020)⁴⁴ recante "*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*". Quasi tutte le disposizioni ivi contenute erano ridotte, inizialmente, ai soli comuni di Lombardia e Veneto, sedi dei primi "focolai". Successivamente, sono stati emanati ben ventitré DPCM⁴⁵ applicabili sull'intero territorio nazionale.

Si è dubitato se non si trattasse di un eccesso di potere quello di adottare un numero così elevato di DPCM ed effettivamente sulla scorta di un vaglio di costituzionalità qualche dubbio potrebbe sorgere. Ebbene, l'attuale crisi sanitaria, toccando in atto ed in potenza l'intero territorio nazionale, non poteva che essere affrontata disponendo una sospensione generalizzata delle legalità liberali. Tuttavia, se in un primo momento le forti restrizioni alle libertà fondamentali erano giustificate dalla necessità di adottare misure che, in tempi contingentati, potessero fornire risposte efficaci nella gestione del contagio e dei suoi effetti sulla vita sociale ed economica del paese, in un secondo momento sono venuti in rilievo i profili discutibili, sul piano costituzionale, relativamente alla forma ed alla modalità di adozione della normativa emergenziale nonché, alla proroga, più volte rinnovata⁴⁶, dello *status* di sospensione dell'ordinamento vigente.

Alcune Corti⁴⁷ hanno posto in rilievo un ulteriore profilo di illegittimità dei DPCM: essendo questi atti amministrativi, secondo quanto disposto dalla legge sul procedimento amministrativo (l. 241/90, art. 3), essi devono – come ogni altro provvedimento amministrativo – essere accompagnati da una motivazione, nella

⁴⁴ Votato all'unanimità.

⁴⁵ Per una raccolta ordinata cronologicamente di tutti i provvedimenti emanati dal Governo e da altre amministrazioni dello Stato con la finalità di gestire lo stato di emergenza connesso all'infezione epidemiologica da COVID-19 consulta <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglioArea/12>.

⁴⁶ Stato di emergenza che è stato dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, successivamente prorogato fino al 15 ottobre 2020 con delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, poi prorogato fino al 31 gennaio 2021 con delibera del 7 ottobre 2020. Ulteriormente prorogato fino al 30 aprile 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021. E da ultimo prorogato fino al 31 luglio 2021, con delibera del Consiglio dei Ministri. In effetti, la normativa di riferimento dello stato di emergenza, il d.lgs. n. 1/2018 (codice della protezione civile), ne delinea in modo esplicito il limite temporale che corrisponde a dodici mesi, eventualmente prorogabili per ulteriori dodici mesi. Articolo 24 Codice della protezione civile, Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

⁴⁷ Per tutte si veda Tribunale di Pisa, con la sentenza n. 419 del 17 marzo 2021.

quale devono essere indicati tra l'altro i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche poste a fondamento dell'atto stesso. Sebbene sia ammissibile la c.d. motivazione *per relationem*⁴⁸, l'atto di riferimento deve necessariamente essere reso disponibile agli interessati. Diversamente, nel caso di specie, il frequente riferimento ai verbali del Comitato Tecnico Scientifico - nelle funzioni di motivazione *per relationem* -, tradiva il dettato della norma, in quanto tali verbali sono stati secretati per lungo tempo⁴⁹ non sono stati resi noti. Da ciò, secondo alcuni, deriva dunque l'invalidità dei provvedimenti⁵⁰.

Al fine di individuare correttamente i presupposti normativi che hanno consentito l'impiego di tali strumenti giuridici emergenziali e conseguentemente vagliare la loro adeguatezza ai principi ed alle regole dell'ordimento (e quindi al dettato costituzionale – che è e resta, anche in situazioni emergenziali la bussola da seguire), occorre fare un passo indietro.

La nostra Costituzione prevede tre ipotesi in cui possono essere conferiti poteri straordinari al Governo, in particolare, si tratta delle disposizioni previste agli articoli 77 (sulla *decretazione d'urgenza*), 78 (sullo *stato di guerra*) e 120 co. 2 e 3 (nel quale si prevedono *poteri sostitutivi del Governo rispetto alle Regioni in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*). Al di là di

⁴⁸ L'articolo 3, comma 3, della legge n. 241 del 1990 ammette la figura della motivazione per relationem, stabilendo che le ragioni del provvedimento possano risultare da altro atto amministrativo richiamato dal provvedimento stesso: in tal caso prescrive che «insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile [...] anche l'atto cui essa si richiama». Si tratta, dunque, di una particolare «tecnica motivazionale», che non diminuisce in alcun modo l'essenza dell'operazione valutativa. Sulla motivazione per relationem, ex multis, si rinvia all'organica trattazione di Cardarelli, *La motivazione del provvedimento*, cit., pp. 493 ss.

⁴⁹ Cons. St., sez. III, dec., 31 luglio 2020, n. 4574 – Pres. Frattini - È sospesa in via monocratica la decisione sulla accessibilità ai verbali espressi dal comitato tecnico scientifico sull'emergenza epidemiologica da Covid 19.

⁵⁰ MARIA STELLA BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, Capitolo primo - Le sorti dell'obbligo di motivazione: ascesa, crisi e rivalutazione contemporanea, Università degli Studi Roma Tre Dipartimento di Giurisprudenza, Collana L'unità del diritto, n. 26, pp. 35-36:

«Nel caso di motivazione postuma, invece, potrebbe ampliare o riformulare l'impianto giustificativo, introducendo argomenti nuovi, non desumibili dall'originario iter procedimentale. In quest'ultima ipotesi, quindi, la correzione non investirebbe soltanto la motivazione, ma lo stesso procedimento. Il dato è rilevante: solo nel primo caso si assisterebbe a una sanatoria della motivazione; nel secondo caso, la motivazione non sarebbe l'oggetto proprio della sanatoria, ma l'epifenomeno della stessa. Il problema, dunque, non è soltanto processuale, ma anche sostanziale: nel primo caso, si perfezionerebbe la 'qualità' dell'atto, intervenendosi sul prodotto finale del procedimento; nel secondo, si assisterebbe a una vera e propria 'creazione' della motivazione, andandosi a completare una procedura incompiuta. [...] Ciò posto, l'applicazione del disposto di cui all'articolo 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990 continua, tutt'oggi, ad evidenziare posizioni discordanti: da un lato, l'orientamento giurisprudenziale maggioritario predilige l'impostazione secondo cui la motivazione deve precedere e non seguire il provvedimento amministrativo; in senso opposto si sviluppa un altro filone giurisprudenziale, che inquadra il difetto di motivazione tra i vizi formali, ammettendo interventi postumi in sede giudiziale».

queste ipotesi, sono contemplati stati di emergenza "atipici" il cui fondamento normativo – che, tra l'altro, ha determinato e legittimato il ricorso a misure emergenziali di natura governativa nell'attuale crisi sanitaria -può essere individuato nella legge ordinaria e precisamente nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile), che all'art. 5 prevede *speciali attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri*⁵¹, all'art. 7 indica la *tipologia degli strumenti emergenziali* (in particolare al comma 1 lett. c), all'art. 24 disciplina *"lo stato di emergenza di rilievo nazionale"* ed all'art. 25 disciplina le *ordinanze come provvedimenti tesi a coordinare l'attuazione di interventi necessari*. Pertanto, l'esecutivo nazionale dispone di mezzi per superare il dissenso anche regionale e locale, esercitando un generale potere di annullamento degli atti amministrativi che viene conferito al Governo dall'art. 138⁵² del T.U. enti locali e dall'art. 2⁵³, comma 3, della legge 400 del 1988⁵⁴.

La dichiarazione dello stato di emergenza, infatti, è stato il presupposto che ha determinato l'adozione di misure urgenti,

⁵¹ «1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, e determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, della città metropolitana, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con direttive da adottarsi ai sensi dell'articolo 15, predispone gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori».

⁵² «1. In applicazione dell'articolo 2, comma 3, lettera p), della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità».

⁵³ Art. 2, comma 3, Attribuzioni del Consiglio dei ministri « [...] 3. Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri: [...] d) gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano; gli atti di sua competenza previsti dall'articolo 127 della Costituzione e dagli statuti regionali speciali in ordine alle leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, salvo quanto stabilito dagli statuti speciali per la regione siciliana e per la regione Valle d'Aosta; e) le direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle; f) le proposte che il Ministro competente formula per disporre il compimento degli atti in sostituzione della amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro i termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi; [...] p) le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali) gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare».

⁵⁴ Corte costituzionale n. 37 del 2021 «Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei D.P.C.M. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale».

caratterizzate dall'attribuzione di straordinari poteri di ordinanza⁵⁵, le quali altrimenti non potrebbero essere usate nelle forme più rapide. Tuttavia occorre ricordare che sebbene la dichiarazione dello stato di emergenza sia funzionale a sveltire delle procedure e ad instaurare una struttura commissariale⁵⁶, identificabile con il Comitato Tecnico Scientifico⁵⁷ (CTS)⁵⁸, la vigenza di questo stato di eccezione non può durare illimitatamente, pertanto il codice della protezione civile lo prevede per periodi limitati e predefiniti, fissando ad 1 anno il limite massimo, prorogabile per non più di un ulteriore anno.

Ulteriore testo di legge che prevede alcuni poteri straordinari attribuibili al Ministro della salute è la legge istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale⁵⁹ (legge n. 833 del 1978), la quale precisamente all'art. 32, al comma 2, prevede che *«Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni»*. In

⁵⁵ Il potere di ordinanza, in deroga alla normativa vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, deve comunque essere esercitato nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza. Cfr. sul sito, Coronavirus, la normativa vigente | www.governo.it, le norme, circolari e ordinanze sul sito del Ministero della Salute, le ordinanze di Protezione civile sul sito del Dipartimento, le ordinanze del Commissario per l'emergenza Covid-19, le circolari del Ministro dell'Interno. si pensi inoltre alle attribuzioni spettanti alla Protezione Civile, il cui necessario intervento in quanto organo di chiusura del sistema, è stato reso evidente dal sovraccarico del Sistema Sanitario Nazionale.

⁵⁶ Ma tecnicamente la struttura commissariale senza la proroga dell'emergenza verrebbe meno (attualmente presieduta da gen. Figliulo). Argomento molto debole perché i commissari governativi in Italia sono retti da una legge dell'88/400 quindi non serve lo stato d'emergenza. L'emergenza è regolata dal codice della protezione civile che fissa termini molto chiari e presupposti essenziali.

⁵⁷ «Il 5 febbraio 2020, con Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 371, è stato istituito il Comitato Tecnico Scientifico (CTS) con competenza di consulenza e supporto alle attività di coordinamento per il superamento dell'emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del Coronavirus.

Il Comitato è composto da esperti e qualificati rappresentanti degli Enti e Amministrazioni dello Stato. La sua attuale composizione è stata ridefinita prima con l'Ordinanza del Capo Dipartimento n. 663 del 18 aprile 2020 e poi con l'Ordinanza n. 673 del 15 maggio 2020. Il 17 marzo 2021 con l'Ordinanza n.751 è stata ridefinita la composizione del Comitato. Il 17 marzo 2021 con l'Ordinanza n.751 è stata ridefinita la composizione del Comitato e, vista la necessità di razionalizzarne le attività per ottimizzarne il funzionamento, ridotto il numero dei componenti. E' stata prevista, inoltre, la presenza di esperti nel settore statistico-matematico-previsionale o di altri ambiti utili a definire il quadro della situazione epidemiologica e a effettuare l'analisi dei dati raccolti per il contrasto della pandemia e per fornire il necessario supporto ai soggetti preposti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19», cfr. emergenze.protezionecivile.gov.it.

⁵⁸ Cfr. G. MINGARDO, Il ruolo del comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza covid-19, Rivista di BioDiritto, 27 marzo 2020.

⁵⁹ Il PSN è uno strumento programmatico, di durata triennale, del quale lo Stato si serve per stabilire le linee di indirizzo del SSN, gli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché i livelli di assistenza sanitaria da applicare in condizione di uniformità sul territorio nazionale. I principi fondamentali che lo caratterizzano sono l'universalità, l'uguaglianza e l'equità. Attualmente, la programmazione sanitaria si effettua a vari livelli: livello statale, con il Piano Sanitario Nazionale (PSN); livello delle singole Regioni, con il Piano Sanitario Regionale (PSR); livello locale (in ogni azienda sanitaria), con il Piano Attuativo Locale (PAL). Cfr. I principi del Servizio sanitario nazionale (SSN) (salute.gov.it).

tale contesto non può non richiamarsi anche l'art. 53 dello stesso testo, il quale stabilisce che le linee generali di indirizzo, nonché, le modalità di svolgimento delle attività istituzionali del Servizio Sanitario Nazionale «sono stabilite con il piano sanitario nazionale in conformità agli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale». Proprio l'inadeguatezza del Piano Sanitario Nazionale vigente al momento del deflagrare della pandemia, fermo di fatto al 2006, è venuta incidentalmente alla luce a seguito dell'inchiesta per epidemia colposa, coordinata dalla procura di Bergamo⁶⁰.

L'emergenza sanitaria che abbiamo vissuto, ed è ancora in atto, è stata probabilmente la peggiore crisi sanitaria e poi economica dalla seconda guerra mondiale e, non a caso, è stata da molti equiparata ad una vera e propria guerra contro un nemico invisibile. Tuttavia gli errori e l'iniziale stato di mancata preparazione, soprattutto iniziale sono stati determinati da un difetto «non di conoscenza, bensì [dalla] presunzione, dimostratasi manifestamente e tragicamente errata, che [l']eventualità [del rischio pandemico] avrebbe continuato ad interessare altri, percepiti "lontani" geograficamente, soprattutto come abitudini e stili di vita»⁶¹.

Tutto ciò considerato, è allora inevitabile, osservando la situazione di fatto, porsi la domanda: *questa estensione dello stato di emergenza è effettivamente corrispondente ad una proroga dell'emergenza o piuttosto è sintomo di una incapacità di gestire la crisi (tenendo conto del fatto che la parte emergenziale del fenomeno pandemico è scemata e l'emergenza si è sempre più strutturata)?*

A tal proposito, il filosofo Agamben osservando che la paura vissuta e *vivenda* a causa della pandemia ha fatto sì che si accettassero, sulla scorta dello stato d'eccezione ed in nome della sicurezza, misure che limitano gravemente la libertà, afferma che: «*si*

⁶⁰ Si veda per tutti l'articolo del Sole 24ore, Covid, il "report fantasma" dell'Oms che mette a nudo le falle del sistema Italia, Il documento ritirato dopo solo sette ore: i pm indagano sulla reticenza dell'istituto, di S. MONACI, aprile 2021.

⁶¹ T. CARRADORI, F. BRAVI, G. VALPIANI E R. DE VOGLI, Covid-19: lezioni dall'emergenza, in Salute Internazionale, 22 giugno 2020.

manifesta ancora una volta la tendenza crescente a usare lo stato di eccezione come paradigma normale di governo. Il decreto-legge subito approvato dal governo "per ragioni di igiene e di sicurezza pubblica" si risolve infatti in una vera e propria militarizzazione "dei comuni e delle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio di virus". Una formula così vaga e indeterminata permetterà di estendere rapidamente lo stato di eccezione in tutte le regioni, poiché è quasi impossibile che degli altri casi non si verificano altrove (...). L'altro fattore, non meno inquietante, è lo stato di paura che in questi anni si è evidentemente diffuso nelle coscienze degli individui e che si traduce in un vero e proprio bisogno di stati di panico collettivo, al quale l'epidemia offre ancora una volta il pretesto ideale. Così, in un perverso circolo vizioso, la limitazione della libertà imposta dai governi viene accettata in nome di un desiderio di sicurezza che è stato indotto dagli stessi governi che ora intervengono per soddisfarlo»⁶².

Per poter inquadrare correttamente la questione, occorre prendere le mosse dalle disposizioni costituzionali: la copertura sussiste, fintanto che il tempo è determinato. È necessario, infatti, che tutti i provvedimenti adottati (e da adottare) prevedano una scadenza e siano giustificati, fintanto che il trend della malattia non inverta la sua rotta. Non mancano, tuttavia, elementi di tensione ed il primo principio costituzionale che sembra essere stato violato è quello di legalità. La nostra Costituzione prevede, com'è noto, una serie di riserve di legge, assolute e relative, che definiscono fattispecie in relazioni alle quali solo la legge, e gli atti ad essa equiparati, possono regolare la materia. Nel caso di specie, le critiche che sono

⁶² G. AGAMBEN, Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata, Il Manifesto, 25 febbraio 2020. Di Agamben si veda naturalmente Lo stato di eccezione, Bollati Boringhieri, Torino, 2003. In senso adesivo L. BRANDOLI, La paura ai tempi del coronavirus, The Vision, 3 marzo 2020; in senso fortemente critico cfr. D. GRASSO, Agamben, il coronavirus e lo stato di eccezione, in minima&moralia, 27 febbraio 2020.

state mosse si fondavano sul carattere "in bianco"⁶³ delle disposizioni contenute nel d.l. n. 6 del 2020, il quale ha autorizzato le autorità competenti ad adottare atti amministrativi, emanati al fine di comprimere libertà che sono, ovvero dovrebbero, essere inviolabili. La questione certamente più dibattuta, che ha diviso giuristi e costituzionalisti, riguarda la capacità dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in quanto atti amministrativi di secondo grado, di incidere su quei diritti fondamentali, garantiti dalla costituzione e limitati drasticamente nel periodo emergenziale.

3. *Lo status dei diritti fondamentali*

Le implicazioni delle misure di contrasto al COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sull'esercizio dei diritti fondamentali, nei singoli Stati ed all'interno dell'UE non sono da sottovalutare. Di fondamentale è, in effetti, il peso da attribuire alla valutazione circa il rispetto dei principi di legalità, formale e sostanziale, da parte delle misure utilizzate dal Governo per fronteggiare alla pandemia. Sebbene lo stato di emergenza sanitaria sia stato dichiarato non solo dalle autorità italiane ma anche, e soprattutto, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità - accordando al governo un incisivo potere di intervento attraverso misure straordinarie ed urgenti -, *«è evidente che la piena riespansione di tutte le libertà deve essere assicurata appena cessata, anzi appena migliorata, la situazione emergenziale»*⁶⁴, essendo la tutela dei diritti personali fondamentali uno degli aspetti fondanti le democrazie moderne. La chiave di volta che, nel nostro ordinamento ha permesso alla popolazione, pervasa da un *« sentimento che è insieme di autoconservazione e di solidarietà verso gli altri »*⁶⁵, di

⁶³ Individuando in modo insufficiente i contorni della normativa a carattere generale.

⁶⁴ Così GAETANO AZZARITI, docente di diritto costituzionale alla Sapienza, in una intervista a La Repubblica, Coronavirus, Azzariti: "Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato", di LIANA MILELLA, 8 MARZO 2020. Cfr. La risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2020.

⁶⁵ "Nel Dna degli italiani la ricetta antivirus. La politica rispetti i sentimenti popolari", intervista a Giuliano Amato di CARLO FUSI, Il dubbio, 28 marzo 2020.

comprendere, accettare, sebbene non a cuor leggero, le necessarie limitazioni dei propri diritti fondamentali non può che essere individuata nella Costituzione, che racchiude lo spirito comune di unità e cultura di valori, in particolare, nell'art. 2 Cost., che recita: *“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”*.

Questa percezione è ben rappresentata, in un'intervista, da Giuliano Amato: *«Da noi, le misure restrittive sono efficaci via via che la coscienza collettiva ne assorbe il significato e lo fa proprio. Una democrazia funziona così. [...] Io credo che la nostra condizione attuale è di un Paese nel quale lo spirito di solidarietà stia prevalendo a passi da gigante. Le città sono deserte, il jogging a grappoli non lo vediamo più, la consapevolezza che il tuo medico rischia di morire per te, è entrata nelle coscienze»*⁶⁶. Il sacrificio cui tutti noi siamo stati chiamati, si inserisce nel bilanciamento tra interesse pubblico e diritti fondamentali mettendo in risalto il singolare peso specifico che vengono ad assumere i diversi interessi in gioco: *«la necessità di bilanciare diritti fondamentali deriva dalla circostanza che vi è più di un diritto fondamentale e nessun diritto è privo di limiti. Essi possono collidere l'uno con l'altro. Perciò anche la maggior parte dei diritti fondamentali (come vita e libertà) possono essere espressamente limitati tramite leggi, non solo per evitare prevedibili collisioni, ma anche per realizzare altri scopi legittimi sul piano giuridico - costituzionale»*⁶⁷. Detto altrimenti, l'emergenza non può assumere le spoglie di un pretesto per accantonare le garanzie costituzionali, predisposte dai Costituenti anche, e forse soprattutto, per tutelare l'ordinamento in

⁶⁶ Ibidem. Si vedano nello stesso senso, le parole del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel testo della Dichiarazione sull'emergenza coronavirus del 5 marzo 2020, resa nota dall'Ufficio stampa del Quirinale: «Il momento che attraversiamo richiede coinvolgimento, condivisione, concordia, unità di intenti nell'impegno per sconfiggere il virus: nelle istituzioni, nella politica, nella vita quotidiana della società, nei mezzi di informazione». Richiamo all'unità che è compito del Presidente della Repubblica, nel segno dell'art. 87 comma 1 Cost.

⁶⁷ J. HABERMAS – K. GÜNTHER, Diritti fondamentali: “Nessun diritto fondamentale vale senza limiti”, in Giustizia insieme, 3 maggio 2020, traduzione e nota di V. MILITELLO. Cfr. inoltre, M. PELISSERO, Covid-19 e diritto penale pandemico. Delitti contro la fede pubblica, epidemia e delitti contro la persona alla prova dell'emergenza sanitaria, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 2, 1° giugno 2020, pag. 503 ss.

momenti di esasperazione della conflittualità tra poteri dello Stato, tra autorità e libertà⁶⁸.

Il diffondersi del contagio da Sars-Cov2 e l'aumento indiscriminato ed esorbitante di morti causato dal virus hanno determinato un'inevitabile presa d'atto della diffusività del fenomeno rendendo indispensabile un intervento incisivo da parte delle Autorità. Sono intervenuti e si sono susseguiti una moltitudine di provvedimenti ministeriali, regionali, comunali e della Protezione Civile che, nel reticolato quadro del riparto delle competenze previsto dalla Costituzione, hanno tentato di limitare le odiose implicazioni della pandemia tanto sul piano della salute che successivamente su quello economico.

Nella drammatica successione di notizie ed immagini mostrate al telegiornale, intervallate dalle pressoché quotidiane conferenze stampa dei vari Ministri competenti e del Presidente del Consiglio nonché dai cadenzati bollettini della Protezione Civile che, ogni sera in diretta tv, davano conto degli ultimi dati sul contagio, molte sono state le restrizioni cui siamo stati costretti. Basti pensare agli interventi limitativi sulle libertà, in particolare su quelle di domicilio, soggiorno e circolazione divenute poi ancor più gravose, all'apice della c.d. prima ondata, con l'imposizione dell'ormai familiare "*lock-down*"⁶⁹ generalizzato, l'obbligo di quarantena rivolto "*ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre*" e l'assoluto divieto di muoversi dalla propria abitazione per i soggetti risultati positivi al virus e per chiunque fosse venuto a contatto con un potenziale soggetto contagiato ovvero rientrasse dall'estero, il blocco agli spostamenti tra Regioni, finanche i divieti di circolazione all'interno delle singole Regioni (sulla base della colorata mappatura dell'Italia a seconda del livello di rischio). Tutte

⁶⁸ In questo contesto di emergenza mondiale, non poteva che mettersi a confronto la nostra realtà di tradizione giuridico-costituzionale liberale dell'occidente con i regimi autoritari. Le somme di tale confronto potranno tirarsi solo una volta superata l'emergenza e verificata l'efficacia delle modalità e delle misure adottate nei singoli Paesi.

⁶⁹ Definizione tratta da Accademia della Crusca: Procedura di sicurezza che prevede l'isolamento temporaneo di un edificio, di un'area più o meno estesa, di un'intera città, impedendone uscita e ingresso; usato in modo estensivo anche in riferimento ai provvedimenti, quali il confinamento nelle abitazioni di residenza della popolazione di un intero paese, il conseguente blocco della maggior parte delle attività e dei trasporti, volti a contenere l'emergenza da Sars-Cov-2.

misure che incidono sull'esercizio di diritti e libertà costituzionali, quali la libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e la libertà di professare la propria fede religiosa (art. 19 Cost.), il diritto all'istruzione e alla cultura (artt. 9-33-34 Cost.), la libertà personale (art. 13); la libertà d'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 ss. Cost), nonché sull'attività della pubblica amministrazione. Questi interventi hanno permesso la necessitata sospensione di numerose attività: con la chiusura di strutture e spazi aperti al pubblico (quali luoghi destinati al culto, musei, cinema, teatri, palestre, centri sportivi, sale da ballo, discoteche, sale giochi, ecc.), la sospensione delle cerimonie civili e religiose e la limitazione o la sospensione di eventi e competizioni (anche se privati), la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni di formazione superiore, la limitazione o la sospensione delle attività delle amministrazioni pubbliche, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità. La pandemia ha causato molti cambiamenti nella vita di ogni persona, ognuno con le proprie incombenze ha dovuto adattarsi alle nuove restrizioni, alla necessità di impiego delle modalità di "*smart-working*" per chi non si è ritrovato licenziato, in cassa integrazione o comunque senza più possibilità di lavorare, e di "*distance learning*", la c.d. didattica a distanza (o DAD). In molti casi, tanto il settore pubblico quanto quello privato, si sono trovati impreparati e spesso sprovvisti delle apparecchiature necessarie per accedere ad internet. Sostanzialmente, le misure afflittive adottate sulla base dell'apprezzamento scientifico dei dati, quotidianamente aggiornati, non possono e non dovrebbero prescindere da una garanzia di adeguata e proporzionale imposizione. Il rischio incombente, infatti, è quello di un abuso nel porre limiti alle libertà personali. Certo, la sottovalutazione delle conseguenze legate ad un'indiscriminata disapplicazione dei principi costituzionali sarebbe stato un azzardo troppo grande, anche in un contesto tanto eccezionale. Fortunatamente, nonostante le forme legislative

adottate – probabilmente non le più tradizionali - la Costituzione è stata applicata nella sua intima essenza ossia di assicurare la vita, la salute e la dignità delle persone, è di tutta evidenza che l'esigenza primaria dello Stato sia e debba essere quella di salvaguardare il diritto *fondamentale* della salute⁷⁰ (art. 32 Cost.), nella sua dimensione individuale e collettiva. Il bilanciamento tra diritti dovrà essere individuato guardando specificamente alla tutela del diritto alla salute, evitando che le due nature di questo vadano l'una a scapito dell'altra: *«nel nostro ordinamento costituzionale non è ammissibile l'annichilimento del diritto individuale a favore della collettività, ma nemmeno è pensabile che l'interesse collettivo possa travolgere la sfera della tutela soggettiva. Facendo riferimento ad uno schema di ragionamento che deriva dai testi costituzionali europei, si potrebbe dire che questo necessario bilanciamento costituisce un tratto che definisce, ai sensi dell'art. 4, comma 2, TUE, l'identità nazionale italiana, non rendendo possibili soluzioni drastiche di deliberato scarso controllo sulla diffusione del virus, come quelle che sembravano profilarsi per il Regno Unito»*⁷¹

3.1. Le misure economiche assistenziali

Parallelamente al progredire della pandemia, la crisi da sanitaria veniva ad investire la sfera economica e sociale del Paese e del Mondo. La contrazione imposta al mercato del lavoro, le chiusure di bar e ristoranti nonché il freno imposto alla libertà di iniziativa

⁷⁰ A. MAZZOLA, Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale, Consulta online, fasc. 2/2021, 22 luglio 2021, commento alla sent. n. 4 del 2021 Corte costituzionale: «Com'è noto, quello alla salute è l'unico diritto ad essere esplicitamente definito come «fondamentale» dalla Costituzione, la quale ha recepito la relativa tutela come un fine indefettibile dello Stato. È invero un diritto nuovo, non riconducibile alle dicotomie note sino alla metà del XX Secolo (libertà negative vs. positive, norma programmatica vs. precettiva, diritto riconducibile a un fare vs. un non fare) perché esprime uno "stato, cioè una certa condizione di benessere da conservare nel tempo"».

⁷¹ B. CARAVITA, L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, federalismi.it - ISSN 1826-3534, n. 6/2020, pp. 4-5. Cfr. inoltre la risoluzione non legislativa approvata il 13 novembre 2020 dal Parlamento europeo, volta a richiamare l'attenzione degli Stati membri sul rispetto dei diritti fondamentali e del principio dello Stato di diritto delle misure adottate al fine di contrastare la pandemia di COVID-19 (Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2020 sull'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali (2020/2790(RSP) su Testi approvati - Impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo Stato di diritto - Venerdì 13 novembre 2020).

economica⁷² hanno generato, a lungo andare, un sentimento di insofferenza ed incomprendimento nei confronti dei Governanti.

Sebbene alcuni abbiano paragonato la pandemia di covid-19 ad una guerra contro un nemico invisibile, con il passare dei mesi, una guerra ancor più empirica e brutale cominciava a farsi largo tra i più poveri e le svariate categorie di lavoratori che, in un contesto normale, riuscivano a vivere giorno per giorno. È innegabile che la realtà economica del Paese, già in bilico, sia stata drasticamente stravolta da questa crisi sanitaria che pesa come un macigno su tutta la popolazione.

In risposta agli effetti sul sistema-paese, per controbilanciare le ripercussioni socio-economiche e per arginarne l'ulteriore espansione, sono state adottate numerose misure straordinarie in particolare si tratta di provvedimenti d'urgenza finalizzati a sostenere famiglie, lavoratori ed imprese. Tutte le Istituzioni, da quelle più prossime al territorio a quelle dell'Unione europea, si sono attivate per promuovere e predisporre un complesso di strumenti idonei ad operare con incisività a sostegno dei settori economici e lavorativi interessati dalle misure restrittive adottate nel corso della pandemia nonché a tutela di tutti coloro che si sono trovati in difficoltà. Nell'arco dello scorso anno, tra marzo e dicembre 2020, sono stati adottati: il decreto-legge n. 9 del 2020, (poi confluite nel successivo più ampio intervento legislativo del decreto-legge n.18 del 2020 Cura Italia), il decreto-legge n. 23 del 2020 Liquidità, il decreto-legge n. 34 del 2020 Rilancio, il decreto-legge n. 104 del 2020 Agosto, e il decreto-legge n. 137 del 2020 Ristori, il decreto-legge n. 149 del 2020 Ristori-bis, il decreto-legge n.154 del 2020 Ristori-ter e il decreto-legge n. 157 del 2020 Ristori-quater, D.L. n. 137/2020. In ragione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid -19, nel corso di quest'anno, il decreto-legge n. 41 del 2021 Sostegni e il

⁷² Garantita dalla Costituzione all'art. 4: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

decreto-legge n. 73 del 2021 Sostegni-bis. Ultimo ma non meno importante intervento che occorre richiamare è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷³⁷³, documento di pianificazione della gestione dei fondi che si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), il quale prevede un pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

4. La Giustizia alla prova dell'emergenza. Il ruolo del giudice amministrativo come giudice dell'emergenza

Dopo aver svolto alcune osservazioni sul piano sostanziale, occorre soffermarsi sul piano processuale. Appare quasi scontato osservare che la pandemia ha messo a dura prova anche il nostro sistema organizzativo della giustizia, che un po' come la nothofa di Minerva è giunta a comprendere la condizione storica che stiamo vivendo solo in seconda battuta, giudicando con il senno del poi sugli atti della gestione emergenziale. Come si è cercato di evidenziare, la gestione dell'emergenza è stata ed in gran parte è tuttora largamente concentrata su provvedimenti amministrativi, ritenuti i più efficaci a fronte dell'esigenza di disporre rapidamente dei mezzi necessari (strutture, personale, dispositivi). Pertanto, il giudice amministrativo, in quanto garante della giustizia nell'attività amministrativa, ha avuto ruolo estremamente importante in questa fase, segnatamente per quanto riguarda il bilanciamento dei diritti in gioco. Il ruolo rivestito dal giudice amministrativo in particolare, si spiega guardando la filiera normativa tradizionale alterata per gestire l'attuale emergenza: se normalmente è il Parlamento a svolgere la funzione legislativa e dunque il bilanciamento fra i diversi diritti viene compiuto dalla legge, attualmente quest'ultima, sull'onda di quella che abbiamo definito come "emergenza democratica", non si presta più a questo

⁷³ PNRR.pdf (governo.it).
01/08/2021

fine, pertanto sta al Governo in quanto vertice dell'apparato amministrativo, definire l'interesse pubblico preponderante e quindi, alla fine, il bilanciamento si sposta dalla sede naturale della legge, toccando al giudice⁷⁴ l'arduo compito.

Sul piano delle garanzie costituzionali, non si dimentichi, poi, che i DPCM, in quanto atti amministrativi, non vanno esenti dal sindacato circa l'esercizio del potere amministrativo, sono pertanto censurabili da chi reputi che i mezzi da questi individuati non siano stati adeguatamente calibrati e proporzionati rispetto alla minaccia. Il giudice amministrativo, per altro, non deve limitare il proprio controllo al mero atto impugnato, ma deve prodigarsi a vagliare tutto il percorso istruttorio svolto dalla P.A.

Fatte queste opportune premesse, occorre richiamare alcune delle sentenze che nel corso dell'ultimo anno sono intervenute sui vari profili di illegittimità dei DPCM che sono stati brevemente individuati nelle pagine precedenti. Tra le pronunce dei tribunali locali, interpellati in via più o meno incidentale al fine di compiere un sindacato giurisprudenziale sull'impiego dei pubblici poteri in tempo di emergenza, primeggiano tra le altre le decisioni (cautelari) del giudice amministrativo, chiamato a valutarne la legittimità (soprattutto in termini di ragionevolezza e proporzionalità).

A titolo esemplificativo⁷⁵, vale la pena ricordare alcune delle più emblematiche decisioni intervenute finora. Il Consiglio di Stato si è pronunciato più volte su diverse questioni, in particolare interessante è il decreto 31 luglio 2020, n. 4574⁷⁶, che, sebbene abbia sospeso l'accesso civico generalizzato ai verbali del comitato

⁷⁴ Diritti e interessi di natura fondamentale che il g.a. si è trovato a dover bilanciare. Va sottolineato, tuttavia, che ci troviamo in un sistema in cui la differenza tra g.o. e g.a. fonda sulla differenza tra interessi e diritti. Di fatto però, il g.a. si è dimostrato il più facilmente accessibile e con tempi più rapidi. Quindi l'opzione di affidare al giudice amministrativo il compito di bilanciare i diversi diritti rilevanti per l'ordinamento si giustifica per due ordini di ragioni: uno fattuale, particolarmente importante, in quanto una tutela intervenuta tempo dopo risulta quantomeno inutile; uno di diritto, per cui essendo il g.a. il giudice del potere pubblico è indubbio che questo interferisca con i diritti fondamentali come rilevato dalla sent.140/2007 della Corte costituzionale.

⁷⁵ Per una più ampia rassegna delle sentenze intervenute tra il 2020 ed il 2021 sulle questioni relative alla decretazione d'urgenza al tempo del covid-19 si veda <https://www.biodiritto.org/Dossier/Dossier-Coronavirus-Italia#Giurisprudenza>

⁷⁶ Consiglio di Stato sez. III.

tecnico scientifico relativamente all'emergenza epidemiologica, al fine di non pregiudicare definitivamente l'interesse dell'amministrazione che si opponeva all'ostensione degli atti, in attesa della decisione del collegio, ha evidenziato alcune evidenti criticità del diniego di accesso, così inducendo l'amministrazione stessa a consentirne l'accesso. Sul diverso fronte del riparto di competenze tra Stato e Regione, il Tar Calabria – Catanzaro con sent. n. 8 del 9 maggio 2020 ha dichiarato illegittima l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020 n. 37, recante *"Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art.32 comma 3 della legge 23 dicembre in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale "*, facendo particolare riferimento al punto 6, nel quale veniva disposto che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria è « *consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione e servizio con tavoli all'aperto* ». Illegittimità che deriverebbe dalla distanza rispetto a quanto prescritto dall'art. 3, comma 1, d.l. n.19 del 2020, secondo cui spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus COVID19, mentre alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti predelineati. Questo è quanto prevede l'art. 117, comma 2 lett. q Cost. attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale. Lo stesso art. 117, al comma 3, attribuisce, inoltre, allo Stato una competenza concorrente in materia di tutela della salute e protezione civile.

Un ulteriore aspetto è stato affrontato dal Tribunale di Reggio Emilia, con sentenza n. 54/2021⁷⁷, nella quale si è affermata

⁷⁷ F. PELLI, La giurisprudenza di merito e la legittimità del DPCM, 17/05/2021, aggiornato 16/05/2021; Cfr. inoltre M. FERRARI, Tribunale di Pisa: i DPCM sono illegittimi e vanno disapplicati, Altalex, pubblicato il 5.07.2021.
01/08/2021 1 01/08/2021

espressamente l'incostituzionalità dei DPCM, attraverso un iter argomentativo piuttosto carente, tra l'altro contrastata dalla successiva la sent. n. 37 del 2021 della Consulta relativa al ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la legge regionale 11 del 9 dicembre 2020 della Regione Val d'Aosta. Gli ermellini hanno quivi sospeso, in via cautelare, gli effetti della legge regionale affermando che «è da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale.

Difatti, "ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge" (sent. 198 del 2004)».

5. Conclusioni

Il dibattito circa i profili critici della decretazione d'urgenza, soprattutto rispetto a quanto previsto dalla Costituzione, si è certamente accentuato con il "boom" di DPCM di cui abbiamo preso atto nel marasma della pandemia. Tuttavia, non può non darsi conto del fatto che, da oltre un decennio, la frequenza nell'utilizzo della decretazione d'urgenza ha determinato l'insorgere di una prassi definita dalla Corte costituzionale «una degenerazione in grado di oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria »⁷⁸. Questo abuso della decretazione d'urgenza ha determinato quella che viene definita come " emergenza democratica" ovvero l'incapacità della

⁷⁸ Corte Cost. sent. n. 360/1996, punto 8 in diritto.
01/08/2021

macchina statale di gestire e affrontare i problemi ordinari con gli strumenti ordinari, determinando una trasfigurazione dello stato di emergenza, da momento temporaneo ed *extra ordinem* a stato permanente di nuova normalità⁷⁹, tanto da diventare la «*modalità ordinaria attraverso la quale si producono norme primarie nell'ordinamento*»⁸⁰.

Negli ultimi tempi, pertanto, si è assistito ad un crescente ampliamento dei poteri normativi del governo a fronte della progressiva marginalizzazione del Parlamento⁸¹. Tuttavia, un tale riassetto delle funzioni statali, esasperato dall'attuale situazione, non può prescindere dal rispetto dei principi costituzionali, declinando le scelte politiche nel segno della ragionevolezza e della proporzionalità delle misure da adottare, sebbene si debba dar conto di osservazioni critiche che rilevano come «*dato comune a tutte queste tendenze è senz'altro l'eclissi della politica, in un circolo vizioso senza fine nel quale tale eclissi costituisce al medesimo tempo la causa e l'effetto del fenomeno: lo stato comatoso nel quale si trova la politica alimenta le tendenze segnalate e a loro volta queste tendenze mortificano ulteriormente la politica*»⁸². È indubbio che le necessità funzionali dell'agire rapidamente in situazioni di emergenza, non prevedibili e di particolare pericolo (quali ad esempio le crisi economiche e la minaccia terroristica e le emergenze sanitarie), richiedono meccanismi decisionali adatti che siano in grado di dare una

⁷⁹ Alcuni autori sottolineano come tale trasfigurazione, connoti la gran parte delle democrazie contemporanee. Cfr. tra gli altri F. MUSELLA, L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica - Capi di Governo. Dalla primazia all'emergenza, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

⁸⁰ A. CELOTTO, L'abuso del decreto-legge, Padova, 1997, pag. 121; cfr. L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia, a cura di ANDREA SIMONCINI, Macerata, 2006.

⁸¹ La storia insegna che le situazioni emergenziali rafforzano le figure monocratiche. Non di meno, il banco di prova rappresentato dalla pandemia ha reso evidente una tendenza di lungo corso nel nostro ordinamento – che ha preso piede negli anni Sessanta, con la personalizzazione della politica e continua con l'attuale e progressiva espansione del ruolo normativo del governo. Il governo come il «signore delle fonti del diritto» sottrae così, a poco a poco, il fondamentale ruolo legislativo all'assemblea parlamentare, appropriandosi di prerogative sempre più ampie ed incrinando il legame con il modello liberale. Cfr. F. MUSELLA, L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica - Capi di Governo. Dalla primazia all'emergenza, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 11, cita M. CARTABIA, Il governo "signore delle fonti", in M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZARELLA (a cura di), Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università di Milano-Bicocca, 2011, IX-XI

⁸² I. MASSA PINTO, La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi, la quale nella relativa nota (15) riporta: «Per non parlare dell'assenza di una politica comune europea o, per alcuni temi che coinvolgono beni pubblici globali, come nel caso di specie, di una politica a livello globale. In argomento M. Pianta, Le conseguenze economiche del coronavirus, Sbilanciamoci.info, 13 marzo 2020».

risposta efficace in tempi contingentati. Ciò ancor più a fronte di un'emergenza di eccezionale gravità, imparagonabile ad altre esperienze, localizzate in aree delimitate e rispetto alle quali le risposte approntate devono essere calibrate su esigenze specifiche (es. terremoti, alluvioni ecc.). A tal proposito, non potevano essere più attuali le parole di sant'Agostino «Nei nostri occhi i fatti, nelle nostre mani i codici»⁸³.

Sebbene non vi siano dubbi circa l'appartenenza della macchina sanitaria alle singole Regioni, ciò non toglie che, a maggior ragione a fronte di una malattia virale di portata pandemica, si renda indispensabile una disciplina uniforme a livello statale, al punto che, tra l'altro, la profilassi delle malattie infettive è sempre stata appannaggio dello Stato, pertanto, ben può il legislatore statale imporre alle regioni criteri vincolanti di azione, e individuare le modalità di conseguimento degli obiettivi prefissati nel segno dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

La situazione di eccezionale emergenza che sta fronteggiando il nostro Paese è certamente un unicum negli ultimi decenni di storia contemporanea, da essa dovremmo aver imparato l'importanza di «non rinunciare mai alla bussola della legalità ed alla tutela giurisdizionale (di cui agli artt. 24 e 113 Cost.)»⁸⁴ onde restare sempre vigili nei confronti del potere esercitato *contra legem*, tenendo sempre a mente i principi ed i valori sanciti dalla Costituzione che anche nei tempi dell'emergenza delinea una linea di confine tra ciò che è legittimo e ciò che resta vietato. Superata l'emergenza, potranno tirarsi le somme circa l'adeguatezza delle scelte fatte. Per il momento si può osservare come sia prevalso il senso di solidarietà che ha determinato uno specifico bilanciamento tra i diversi interessi e diritti, salvaguardando, prima di tutto, il diritto alla salute quale diritto fondamentale di ogni uomo e della collettività tutta.

⁸³ Sermo 360/B,20: Sermo sancti Augustini cum pagani ingrederentur.

⁸⁴ M. PAPPONE, I rischi di una confusione semantica ai tempi dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e Circolari, Iusinitinere, 18/03/2020 - 28/03/2020.

Concludendo con un punto di domanda, c'è da chiedersi quale motto si vuole far proprio, tra i due brocardi, l'uno attribuito all'Imperatore Ferdinando D'Asburgo e l'altro, ad Hegel: *Fiat iustitia et pereat mundus*⁸⁵ oppure *Fiat iustitia ne pereat mundus*⁸⁶?

⁸⁵ Traduzione: "Sia fatta giustizia e perisca pure il mondo", Motto dell'imperatore Ferdinando d'Asburgo che sottolinea le difficoltà insite nella realizzazione pratica dei valori ideali.

⁸⁶ "Sia fatta giustizia affinché non perisca il mondo".