

L'analisi



OSCAR GIANNINO

## STATO DI ECCEZIONE

Con la fine di marzo, l'Italia è uscita da 26 mesi di protratti poteri di emergenza, assunti di fronte al Covid per delibera del Consiglio dei ministri presieduto da Conte il 31 gennaio 2020. Si è trattato di una condizione senza eguali tra i Paesi avanzati, rispetto alla quale l'accademia giuridica ed economica italiana - al di là degli esponenti divenuti poi No Vax - è stata singolarmente silente, e neanche ora ha finora prodotto una riflessione compiuta.

[pagina 15 →](#)

L'analisi

OSCAR GIANNINO

## DALLO STATO DI EMERGENZA ALLO STATO DI ECCEZIONE

**C**on la fine di marzo, l'Italia è uscita da 26 mesi di protratti poteri di emergenza, assunti di fronte al Covid per delibera del Consiglio dei ministri presieduto da Conte il 31 gennaio 2020. Si è trattato di una condizione senza eguali tra i Paesi avanzati, rispetto alla quale l'accademia giuridica ed economica italiana - al di là degli esponenti divenuti poi No Vax - è stata singolarmente silente, e neanche ora ha finora prodotto una riflessione compiuta. Tra tutti i giuristi, l'eccezione di maggior rilievo è stata il professor Sabino Cassese, che fin dall'inizio ha riservato allo stato di emergenza un profluvio di osservazioni critiche taglienti. Una delle voci più attive in rete è stata invece Vitalba Azzollini, che presta la sua opera in un'Autorità indipendente ma ha saputo accompagnare ogni passo dell'emergenza con un'analisi normativa che le è valsa vasti apprezzamenti. Per capire che cosa si sia prodotto in questo biennio aiuta una sinossi compiuta dalla benemerita [fondazione Openpolis](#). Sono state assunte grazie ai poteri di emergenza ben 925 misure con una media di circa 35 al mese, emanati 60 decreti legge, e un profluvio di ordinanze e decreti e circolari ministeriali di cui 367 del ministero della Salute, 123 della Protezione Civile, 65 del governo, 58 del ministero dell'Interno, 51 della presidenza del Consiglio dei ministri, 50 della struttura commissariale anti Covid. Il Parlamento ha contribuito solo al 3,5% di questa alluvione. Ci sono state 77 relazioni al parlamento di cui 62 di Conte e 15 di Draghi, al termine delle quali il Parlamento approvava ordini del giorno, risoluzioni e mozioni assolutamente non vincolanti. Attraverso fonti normative di rango minore o addirittura infimo sono state assunte misure limitative della libertà d'impresa (lockdown parziali e totale con esenzione dei settori di emergenza, blocco e poi dopo lungo tempo sblocco dei licenziamenti, affidamento oneroso a imprese di poteri sostitutivi nei controlli anti Covid relativi a Green Pass con relative sanzioni per inadempienza), della libertà delle persone (circolazione,



agibilità al lavoro, accesso differenziato a servizi di ristorazione, spettacolo, ginnici e via proseguendo, disciplina del Green Pass e Green Pass rafforzato). E sono state assunte misure economiche per oltre 200 miliardi di euro, per lo più concentrati nel cosiddetto decreto Rilancio e decreto Agosto del 2020 e poi nei successivi decreti ristori assunti fin sotto il governo Draghi, e sette diversi successivi scostamenti del deficit rispetto ai tetti previsti dalle leggi di bilancio in corso. Giuridicamente, misure assunte sapendo che si stava attuando una forzatura immensa. I poteri in base ai quali si interveniva erano quelli relativi alla Protezione Civile. Che consentono di agire per calamità naturali con poteri di ordinanza in deroga all'ordinamento e allentata responsabilità e controllo di bilancio. Ma scegliendo di ignorare - per concentrare tutto sul governo - i poteri invece esercitabili dalla Sanità secondo il Testo unico sanitario, nonché ignorando i poteri di profilassi internazionale affidati dalla Costituzione invece al governo, mentre si decideva di estendere alle ordinanze regionali una vasta serie di misure attraverso il coordinamento della Conferenza Stato-Regioni, tra continui conflitti e l'adozione di diverse successioni di misure semaforiche per giustificare l'adozione automatica di chiusure e limitazioni più estese, criteri che si sono rivelati fonte di continui aggiramenti e incertezze. In un lungo periodo iniziale le misure venivano assunte dal governo Conte dietro il velo di indicazioni espresse dal Cts, le cui valutazioni erano però secretate e i cui dissensi erano per impegno sottoscritto dai membri impossibilitate a comunicazione esterna. Solo grazie a un accesso agli atti chiesto e ottenuto dalla Fondazione Einaudi si è giunti nel 2021 a comprendere che in realtà la politica decideva molto spesso discrezionalmente senza tener conto delle valutazioni del Cts, che in ogni caso erano molto variegata al loro interno e non univoche su molte delle misure più impattanti. È stata una condizione per cui lo "stato di emergenza"

previsto dalla sola legge della Protezione Civile si è esteso invece a tutti i settori della vita nazionale, e ciò ha finito per configurare uno “stato di eccezione” che la Costituzione non prevede. E non per lacuna, ma perché l’esperienza proprio dello “stato di eccezione” nella Costituzione di Weimar consentì poi l’assunzione di poteri dittatoriali a Hitler, mentre ancor oggi nella Costituzione ungherese consentono quel che in Europa suona come violazione di diritti essenziali. La Costituzione italiana prevede che la libertà personale dei cittadini possa essere limitata solo per decisione di un giudice (articolo 13), salvo che per casi eccezionali e tempi limitati. Invece per due anni si è silenziosamente deciso che tale norma valeva solo per i poteri di arresto e detenzione, ma in Costituzione non è così. E invece le libertà sono state limitate attraverso atti amministrativi. È vero che l’articolo 2 pone per ciascun cittadino l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, ma la contraddittorietà di tante misure assunte ha finito per radicare in tanti la convinzione che si trattasse di arbitrio pericoloso e ingiustificato, non di un dovere costituzionale giustificato e comprensibile. Anche di questo, si sono nutriti copiosamente i No Vax. Infine: con tutta questa panoplia di superpoteri, non abbiamo saputo né ottenere dati granulari dei contagi per farne base di profilassi e chiusure su microterritori e non per Regioni, né un sistema di tracciamento tecnologico efficace dei contagi, né abbiamo evitato di essere tra i Paesi con il maggior numero di vittime, visto che sin qui piangiamo 160mila morti su 59,5 milioni di abitanti, rispetto ai 130 mila della Germania su oltre 82 milioni, o ai 144mila della Francia con quasi 68 milioni. Bisogna solo sperare che questa immersione nell’antidiritto non si replichi mai più. Mille volte meglio la legge sui poteri speciali per emergenza sanitaria che in Germania vincola Stato e Laender, bastava copiarla.

©RIPRODUZIONE RISERVATA