

## Le trasformazioni del diritto al tempo del Covid-19. Il caso sloveno\*

*Matija Žgur\*\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Strategie di governo: la securitizzazione della salute pubblica. – 3. Tecniche di governo: l'amministrativizzazione del governo. – 4. Conclusione.

### 1. *Introduzione*

La pandemia Covid-19 è stata senza dubbio la circostanza socio-politica che nell'ultimo periodo ha avuto il maggior impatto sulle varie strategie governative di tutte le autorità statali del mondo – cioè, sull'insieme di posizioni etiche, obiettivi politici e tecniche di governo specifiche utilizzate dalle forze politiche dominanti (principalmente il ramo esecutivo) nel regolare le relazioni sociali<sup>1</sup>. La natura della malattia e la sua diffusione globale hanno richiesto importanti aggiustamenti nella gerarchia dei valori sociali e degli obiettivi politici: indubbiamente, la *salute pubblica* è diventata il valore sociale fondamentale e la sua protezione l'obiettivo politico attorno al quale si sono sviluppate complesse strategie di governo. Per garantire la protezione di questo bene sono state adottate

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

\*\* Ringrazio Dario Ippolito, Maria Pappalardo e Giorgio Pino per i loro utilissimi commenti e suggerimenti. Ringrazio anche Marco Brigaglia per aver letto e commentato una precedente versione del testo.

<sup>1</sup> Va notato che le menzionate strategie di governo hanno un importante impatto sull'attuale contesto determinato dal Covid-19. Mi riferisco al fatto che strategie diverse per affrontare la pandemia di Covid-19 hanno portato a risultati abbastanza diversi. Per esempio: mentre nella prima ondata della malattia un più o meno completo "lockdown" ha contribuito a ridurre significativamente il numero di infezioni in tutta l'Europa, strategie diverse durante la seconda ondata hanno portato a risultati divergenti tra i paesi europei. Per le differenze nella risposta slovena alla sfida del Covid-19 nella prima e nella seconda ondata, v. S. Bardutzky – S. Zagorc, *Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism*, in *Verfassungsblog*, disponibile all'indirizzo: <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism/>, 19 marzo 2021.

misure radicali con cui una serie di diritti e libertà fondamentali sono stati limitati in modo profondo e capillare (ad esempio, severe limitazione degli spostamenti, divieti di attraversare i confini comunali, regionali o statali, proibizione degli assembramenti, ma anche il divieto di visitare amici e parenti nelle loro abitazioni ecc.).

Le già menzionate dimensioni globali della malattia, da un lato, e l'intensità delle misure adottate per frenare la pandemia nell'ultimo anno, dall'altro, mostrano chiaramente che stiamo assistendo a una situazione che va ben oltre la *normalità*, cioè di quelle caratteristiche del contesto di governo che accettiamo come implicite, evidenti, come base indiscussa per le attività e i processi politici quotidiani<sup>2</sup>. In questo senso, quindi, la pandemia di Covid-19 rappresenta un'*eccezione*: soprattutto in termini di salute pubblica, oltre che in termini politici e giuridici. In quanto tale, la pandemia Covid-19 è anche un'*emergenza*<sup>3</sup>. Nel contesto dei sistemi giuridico-politici un'emergenza viene tipicamente intesa come «una situazione che produce un grave turbamento del sistema o dell'ordine politico, *minacciandone la sopravvivenza*»<sup>4</sup>. Fondamentale in questo senso è l'idea che un evento del genere richieda una risposta urgente, immediata, per l'appunto, eccezionale.

In Slovenia, l'epidemia Covid-19<sup>5</sup> è stata dichiarata il 12 marzo 2020<sup>6</sup>. Il giorno dopo – in seguito alle dimissioni dell'allora Primo Ministro Marjan Šarec risalenti al 27 gennaio 2020 – ha prestato giuramento il nuovo e attuale governo di Janez Janša. In questo breve commento propongo l'analisi di alcune caratteristiche della risposta di questo governo all'epidemia Covid-19 e le sue

---

<sup>2</sup> Vedi M. Croce – A. Salvatore, *Normality as social semantics. Schmitt, Bourdieu and the politics of the normal*, in *European Journal of Social Theory*, 20(2), 2017, p. 288.

<sup>3</sup> L'emergenza va generalmente intesa come «una circostanza imprevista, un accidente, un caso fortuito, uno stato di pericolo, una situazione critica», che sopraggiunge in un certo momento ed è di durata provvisoria (G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, p. 14 e 162). Intesa così, un'emergenza sarà sempre anche una eccezione, mentre un evento eccezionale non necessariamente sarà un'emergenza.

<sup>4</sup> J. Ferejohn – P. Pasquino, *The law of the exception: A typology of emergency powers*, in *I. Con.*, 2(2), 2004, p. 231. Corsivo s.

<sup>5</sup> Quando mi riferisco al contesto nazionale parlo di un'epidemia, mentre nel contesto di un dibattito generale parlo della pandemia di Covid-19.

<sup>6</sup> Secondo la legge slovena sulle malattie infettive (*Zakon o nalezljivih boleznih*; Znb; Gazzetta Ufficiale n. 33/06, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP e 82/21), l'epidemia viene dichiarata dal ministro della salute o dal governo a seconda dell'estensione del territorio colpito dalla malattia. L'epidemia di Covid-19 in Slovenia è stata formalmente annullata nel maggio 2020, poi reintrodotta il 18 ottobre 2020 e definitivamente annullata il 15 giugno 2021. Tuttavia, per tutto questo periodo le stesse misure sono state adottate per combattere la diffusione del Covid-19, anche quando l'epidemia non era ufficialmente in vigore.

conseguenze sociali. Sostengo che nel periodo trascorso dall'insediamento del nuovo governo si possono osservare alcune importanti trasformazioni strutturali nell'ambito della regolamentazione giuridica dei rapporti sociali.

## *2. Strategie di governo: la securitizzazione della salute pubblica*

In questo contesto di condizioni “eccezionali”, si è, nella dottrina slovena, sin dall'inizio dell'epidemia ampiamente discusso su due questioni strettamente correlate: in primo luogo, se queste condizioni eccezionali costituiscano una base idonea per dichiarare lo *stato di emergenza* ai sensi dell'art. 92, com. 1 della Costituzione slovena (in seguito: CRS)<sup>7</sup>; in secondo luogo, in assenza di uno stato di emergenza costituzionale<sup>8</sup>, su quale possa essere la diversa base giuridica idonea a legittimare le misure, finora adottate per combattere l'epidemia, che così fortemente limitano i diritti e le libertà fondamentali. Gli studiosi sloveni hanno recentemente proposto diverse risposte a queste due domande<sup>9</sup>, perciò non è mia intenzione qui discuterne ulteriormente<sup>10</sup>. Piuttosto, vorrei concentrarmi sulle

---

<sup>7</sup> Art. 92, co. 1 CRS: «Lo stato di emergenza viene proclamato qualora un grave e generale pericolo minacci l'esistenza dello Stato. Sulla proclamazione dello stato di guerra ovvero dello stato di emergenza, sui provvedimenti urgenti nonché sulla loro cessazione, decide la Camera di Stato su proposta del Governo.»

<sup>8</sup> L'art. 16, co. 1 CRS: «I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali possono essere eccezionalmente, temporaneamente sospesi ovvero limitati in caso di guerra e in situazioni di emergenza. I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali possono essere sospesi o limitati soltanto per il periodo della durata dello stato di guerra o di emergenza, tuttavia nella misura richiesta da tali condizioni e in maniera che i provvedimenti adottati non causino ineguaglianze fondate esclusivamente su razza, appartenenza nazionale, sesso, lingua, religione, ideologia politica o altro convincimento, situazione patrimoniale, origine, istruzione, stato sociale ovvero su qualsiasi altra circostanza personale.»

<sup>9</sup> Vedi per es. J. Gantar, *Odloki in odredbe z zakonsko močjo*, in *Pravna praksa*, n. 14/2020, p. 6 ss.; M. Žgur, *Izredno stanje po slovenski ustavi*, in *Pravna praksa*, n. 15-16/2020, p. 10 ss.; P. Baucon, *Ustavnost in zakonitost ukrepov v zvezi z virusom Sars-Cov-2 z vidika domačega in mednarodnega prava*, in *Pravnik*, n. 11-12/2020, p. 895 ss.; J. Kukavica, *(Rule of) Law in the Time of Covid-19: Warnings from Slovenia*, in *VerfBlog*, disponibile all'indirizzo: <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-in-the-time-of-covid-19-warnings-from-slovenia/>, 25 marzo 2020); S. Zagorc – S. Bardutzky, *Business as Usual, but to the Unusual Extremes: Slovenia and Covid-19*, in *VerfBlog*, disponibile all'indirizzo: <https://verfassungsblog.de/business-as-usual-but-to-the-unusual-extremes-slovenia-and-covid-19/>, 26 aprile 2020; S. Bardutzky, *Limits in Times of Crisis: on Limitations of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Slovenian Constitutional Order*, in *Central European Journal of Comparative Law*, vol. 1, 2020, p. 9 ss.

<sup>10</sup> Ho scritto già in passato sullo stato di emergenza nel sistema costituzionale sloveno. Vedi M. Žgur, *The State of Emergency in the Slovenian Constitutional Design*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, n. 17(2), 2017, p. 183 ss.; M. Žgur, *Izredno stanje: pristojnosti in odgovornost*

particolarità della strategia governativa adottata dal governo sloveno che ha cercato di legittimare le misure adottate per combattere l'epidemia senza dichiarare lo stato di emergenza costituzionale – in particolare quelle misure che limitano i diritti e le libertà delle persone. Ritengo che la caratteristica fondamentale di questa strategia, che caratterizza maggiormente la lotta all'epidemia di Covid-19 in Slovenia, sia la “securitizzazione” (ing. *securitization*) del contesto di governo ovvero, più precisamente, della sanità pubblica come (in questo momento) valore socio-politico fondamentale.

La securitizzazione di un problema (ad esempio del terrorismo o delle migrazioni) è una procedura retorica (discorsiva) con cui un agente securitizzante (ad esempio lo Stato o il suo rappresentante, come il governo) cerca di convincere un pubblico selezionato (ad esempio gli abitanti di un paese) che il problema in questione sia un problema di sicurezza<sup>11</sup>. Va sottolineato che l'effettiva esistenza di una minaccia non è condizione necessaria per il successo del processo di securitizzazione: essenziale è che il pubblico accetti l'interpretazione dell'agente securitizzante della minaccia imminente<sup>12</sup>. La securitizzazione è quindi essenzialmente un'operazione argomentativa in cui l'agente securitizzante presenta al proprio pubblico nel modo più semplice ed efficace gli argomenti che giustificano la deroga di norme (giuridiche) che altrimenti sono vincolanti e il pubblico accetta questi argomenti<sup>13</sup>. Si noti che il problema, “elevato” con successo a livello di problema di sicurezza (problema securitizzato), non è inteso come un normale problema politico, bensì è pubblicamente presentato – e percepito dal pubblico – come una *minaccia esistenziale* per una determinata comunità. In quanto tale (nel ragionamento dell'agente securitizzante) richiede – e di conseguenza legittima – misure straordinarie, eccezionali, che vanno oltre i normali mezzi e processi politici<sup>14</sup>.

---

*predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi*, in I. Kaučič (ed.), *Ustavni položaj predsednika republike*, Maribor, 2016, p. 439 ss.

<sup>11</sup> La formulazione stessa del problema come problema di sicurezza è il primo elemento del processo di securitizzazione. Alcuni autori sostengono che questo sia un *atto linguistico illocutorio* (performativo). Sulla teoria della securitizzazione in generale, vedi B. Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, 1998.

<sup>12</sup> Infatti, in contesti come la lotta al terrorismo o il controllo delle migrazioni, è spesso difficile stabilire quando la situazione sia solo una minaccia apparente e quando, invece, sia reale.

<sup>13</sup> Vedi M. Brigaglia – P. De Sena – S. Marcenò – M. Žgur, *Introduction*, in *Ragion Pratica*, 48/2015, p. 5.

<sup>14</sup> Cf. C. Monteleone, *Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre*, in *Ragion Pratica*, 48/2015, p. 15. Questo linguaggio inevitabilmente evoca il lavoro di Carl Schmitt sul concetto di politico. Per Schmitt, qualcuno (qualcosa) che rappresenta una minaccia esistenziale per una data comunità deve essere considerato “un nemico”. Il nemico, nel gergo di Schmitt, è la quintessenza del concetto di “politico”. Vedi C. Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago, 2007.

A mio avviso, le azioni del governo sloveno durante l'epidemia di Covid-19 sono un caso paradigmatico della politica di securitizzazione. In primo luogo, l'agente securitizzante (ovvero il governo sloveno) doveva dimostrare l'esistenza di una minaccia esistenziale imminente. Sebbene, come si è già detto, la securitizzazione non richiede che il problema che viene securitizzato esista effettivamente, in questo caso non ci sono stati dubbi sul pericolo e sul dilagare della malattia, tranne forse tra i più estremi teorici del complotto. L'ovvia minaccia della malattia del Covid-19 fornisce quindi una solida base fattuale affinché le affermazioni dell'agente securitizzante siano accettate con successo tra i destinatari. A questo punto possiamo però domandarci: com'è possibile che il pubblico sloveno non solo abbia accettato la spiegazione originale del governo sulla necessità di adottare misure restrittive, ma continua ad accettare anche la loro ulteriore proroga da oltre un anno e persino il loro inasprimento? Una risposta chiara e, a mio parere, convincente a questa domanda è stata proposta dall'ex giudice della Corte suprema britannica Lord Sumption nel suo recente discorso all'Università di Cambridge. Nella sua critica alla condotta del governo britannico durante l'epidemia, l'ex magistrato sottolinea i metodi per instillare paura nel pubblico: linguaggio fatalistico, conferenze stampa quotidiane, proiezioni epidemiologiche allarmanti, manipolazione e uso selettivo delle statistiche, presentazione di casi tragici estremi come se fossero una normale conseguenza di Covid-19, ecc.<sup>15</sup>. Lord Sumption mostra chiaramente la presenza della logica di securitizzazione in queste misure quando afferma che queste "esagerazioni" sono state necessarie per giustificare misure governative straordinarie e soprattutto per stimolare l'obbedienza della popolazione<sup>16</sup>. Il caso sloveno è perfettamente in linea con la strategia presentata da Lord Sumption. Nelle conferenze stampa quotidiane, i funzionari del governo usavano frasi come "divertitevi finché potete" (alludendo così all'imminente "lockdown") e ripetutamente avvertivano i cittadini di rispettare rigorosamente le misure adottate in quanto "i prossimi 14 giorni saranno cruciali" per lo sviluppo dell'epidemia e così via. Inoltre, in queste stesse conferenze stampa, proiezioni catastrofiche riguardanti il tasso di mortalità (con scarso o nessun supporto scientifico) furono presentate pubblicamente da Milan Krek, un medico che – in gran parte proprio grazie a queste dichiarazioni pubbliche – presto sarebbe diventato il direttore dell'Istituto Nazionale di Sanità Pubblica (slov. *Nacionalni inštitut za javno zdravje*) e, successivamente, furono utilizzate come prova per

---

<sup>15</sup> Lord Sumption, *Government by decree: Covid-19 and the Constitution*, Cambridge Freshfields Annual Law Lecture, 27 ottobre 2020, p. 10. Disponibile all'indirizzo [https://resources.law.cam.ac.uk/privatelaw/Freshfields\\_Lecture\\_2020\\_Government\\_by\\_Decree.pdf](https://resources.law.cam.ac.uk/privatelaw/Freshfields_Lecture_2020_Government_by_Decree.pdf).

<sup>16</sup> Lord Sumption, *op. cit.*

giustificare misure più rigorose<sup>17</sup>. Queste e altre azioni simili hanno avuto l'effetto di aumentare significativamente il sostegno delle misure rigorose adottate, soprattutto nei primi mesi dell'epidemia<sup>18</sup>.

Infine, vale la pena notare come la particolare doppia relazione tra securitizzazione e diritti fondamentali abbia funzionato nel caso concreto. Come abbiamo visto, i diritti fondamentali sono spesso soggetti a securitizzazione: nel nostro caso, come già accennato, il valore securitizzato è il diritto alla salute (pubblica)<sup>19</sup>. D'altra parte, però, molto spesso tra le misure proposte per proteggere il valore securitizzato ci sono quelle che interferiscono fortemente con altri diritti fondamentali. Nel caso specifico sono stati severamente limitati il diritto alla libertà di circolazione (art. 32 CRS), il diritto di riunione e di associazione (art. 42 CRS), e il diritto alla libertà personale (art. 19 CRS)<sup>20</sup>. È particolarmente interessante osservare che il governo, senza alcun particolare processo di bilanciamento, ha fissato una gerarchia di valori costituzionali che vede la salute pubblica prevalere su ogni altro valore o interesse costituzionalmente protetto, indipendentemente dai casi concreti<sup>21</sup>.

Una delle principali virtù della teoria della securitizzazione è, a mio avviso, quella di offrire la migliore spiegazione del motivo per cui le autorità slovene non hanno mai preso seriamente in considerazione la dichiarazione dello stato di emergenza per contrastare il Covid-19, nemmeno quando l'epidemia era in pieno svolgimento. Da un lato, lo stato di emergenza, pur dando accesso a meccanismi decisionali eccezionali, è uno strumento giuridico formale e come tale necessariamente limitante, in quanto richiede procedure decisionali specifiche. Inoltre, le caratteristiche della regolamentazione dello stato di emergenza nell'ordinamento giuridico sloveno fungono da ulteriore deterrente. Nello

---

<sup>17</sup> Vedi, per esempio, <https://www.dnevnik.si/1042926590/slovenija/zaostitve-branjo-s-katastroficnimi-izracuni> (6 aprile 2020) (in sloveno).

<sup>18</sup> Va sottolineato il fatto che, dopo più di un anno, questo supporto oggi è molto più basso, attestando in questo modo che le emergenze sono davvero fenomeni temporanei. Infatti, se le misure di emergenza vengono applicate troppo a lungo, rischiano di trasformare l'emergenza in un fenomeno "normale", anzi permanente. Su questo tema vedi A. Greene, *Permanent States of Emergency and the Rule of Law*, Oxford, 2018.

<sup>19</sup> Vedi l'art. 72 CRS che sancisce il diritto di tutti a un ambiente di vita sano; implicitamente, il diritto alla salute (pubblica) è riconosciuto anche in alcune altre disposizioni della CRS.

<sup>20</sup> La costituzione della repubblica di Slovenia, Gazzetta Ufficiale n. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16 e 92/21. Per un'analisi più esaustiva, v. S. Bardutzky, *op. cit.*, particolarmente p. 21-26.

<sup>21</sup> Si dice, invece, che i principi costituzionali sono (prevalentemente) pari-ordinati e che la gerarchia tra principi costituzionali in conflitto sia "mobile", cioè "che vale per il caso concreto ma che potrebbe invertirsi in relazione ad un caso concreto diverso". R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, 2004, p. 219.

specifico, ci sono almeno tre ragioni per cui credo che il governo abbia volutamente evitato lo stato di emergenza costituzionale: (i) secondo la Costituzione slovena, il principale decisore durante uno stato di emergenza è il parlamento e non l'esecutivo (che è solamente il proponente, seppur esclusivo, di tutte le misure relative all'emergenza); (ii) la regolamentazione costituzionale dello stato di emergenza è carente e in alcuni casi contraddittoria<sup>22</sup>. Inoltre, in quanto lo stato di emergenza non è mai stato dichiarato in Slovenia, non abbiamo ancora esperienze pratiche con questo strumento costituzionale. A causa di queste incognite, dichiarare lo stato di emergenza si rivela un grande rischio e quindi una soluzione poco sensata in tempi di una crisi reale; (iii) la dichiarazione di uno stato di emergenza e la possibile sospensione di alcuni diritti costituzionali consentiti da tale situazione (vedi l'articolo 16 CRS) obbligano secondo diritto internazionale uno Stato a riferire regolarmente a determinate istituzioni internazionali sui motivi delle restrizioni e le sue misure<sup>23</sup>. Ciò impone obblighi aggiuntivi al Paese, il che è certamente problematico per un governo che vuole agire rapidamente e lontano dai riflettori del pubblico internazionale.

Dall'altro lato, contrariamente al funzionamento rigido e relativamente lento del parlamento – seppur in uno stato di emergenza –, un contesto socio-politico “normale” ma securitizzato rappresenta un ambiente di lavoro ottimale per il governo, in quanto può, scavalcando il parlamento, monopolizzare i processi decisionali (sia sull'epidemia sia su altri problemi ad essa non connessi). Infatti, la riuscita securitizzazione del problema ha consentito al governo una flessibilità incomparabilmente maggiore, sbloccando l'accesso a un'ampia gamma di misure estreme e normalmente illegittime con poche restrizioni giuridiche<sup>24</sup>. Si possono elencare diversi esempi di questo fenomeno nell'ultimo anno. In primo luogo, il governo ha utilizzato la Legge sulle malattie infettive (Znb) come principale meccanismo normativo per l'adozione di misure restrittive volte a prevenire la diffusione del virus. Secondo vari studiosi, però, il governo ha superato i limiti dell'interpretazione costituzionalmente legittima dei suoi poteri

---

<sup>22</sup> Vedi M. Žgur, *The State of Emergency*, cit., p. 183 ss.

<sup>23</sup> Per es. in conformità con l'art. 15, par. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, lo Stato è tenuto a informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa di qualsiasi deroga ai diritti convenzionali.

<sup>24</sup> Un vantaggio fondamentale della securitizzazione d'un problema in rispetto allo stato di emergenza è che il suo arco temporale è quasi illimitato e può durare fino a quando il pubblico accetta l'interpretazione dell'agente di securitizzazione (ricordiamoci che l'effettiva esistenza di una minaccia per il successo della securitizzazione non è necessaria). Ciò è vero, a prescindere dal fatto che l'art. 92 CRS non contiene la cosiddetta “sunset clause”.

ai sensi di questa legislazione<sup>25</sup>: ad esempio, utilizzando l'autorità di limitare il movimento di persone nelle aree infette e l'assembramento di persone in determinati spazi pubblici per adottare un divieto quasi totale di offrire o vendere beni e servizi direttamente ai consumatori sul territorio dell'intero paese (con alcune eccezioni per i beni necessari), così come il divieto di circolazione e riunione in luoghi e spazi pubblici<sup>26</sup>. In secondo luogo, il Consiglio nazionale<sup>27</sup> ha *a priori* rinunciato al suo potere di "veto" costituzionale in relazione alla legislazione urgente proposta dal governo per contrastare gli effetti dell'epidemia, permettendo così al governo di adottare le misure restrittive in tempi più rapidi. Infine, il governo ha fatto diversi tentativi di espandere i poteri della polizia e dell'esercito<sup>28</sup>. Se le proposte del governo avessero avuto successo, la polizia avrebbe ricevuto una serie di poteri invasivi per far rispettare le misure antiepidemiche. Quello più costituzionalmente sospetto sarebbe stato il potere di entrare nel domicilio di una persona senza un mandato di perquisizione, perseguendo solo un obiettivo generale di applicare le misure antiepidemiche.<sup>29</sup>

### *3. Tecniche di governo: l'amministrativizzazione del governo*

In questa parte, presenterò diverse tecniche che sono state impiegate all'interno della strategia di governo adottata dal governo sloveno per combattere l'epidemia di Covid-19. Prima di procedere all'analisi, vorrei sottolineare che i

---

<sup>25</sup> Vedi S. Bardutzky – S. Zagorc, *Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism*, *VerfBlog*, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism>, 19 marzo 2021.

<sup>26</sup> Tutti questi divieti generali contenevano diverse eccezioni tassative, come ad esempio la possibilità di viaggiare per motivi di lavoro, per andare al supermercato o in farmacia. Va qui menzionato il fatto che la Slovenia ha istituito uno dei coprifuochi più duraturi e severi in tutta l'Europa: tra metà ottobre 2020 e fine aprile 2021 sono stati vietati tutti gli spostamenti (salvo per le eccezioni esplicitamente previste) tra le ore 21 e le ore 6. Vedi il decreto governativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147/20 del 19 ottobre 2020.

<sup>27</sup> Il Consiglio nazionale è una quasi-seconda camera del parlamento sloveno ed è l'organo di rappresentanza dei titolari di interessi sociali, economici, professionali e locali. Dal punto di vista delle funzioni statali svolte dagli organi dello stato, il Consiglio nazionale non può essere considerato il titolare del potere legislativo.

<sup>28</sup> A seguito di una forte protesta pubblica contro la proposta, che includeva avvertimenti da parte del "Garante della privacy" e di varie ONG, il governo alla fine ha abbandonato questa proposta.

<sup>29</sup> Vedi S. Zagorc – S. Bardutzky, *Business as Usual, but to the Unusual Extremes: Slovenia and Covid-19*, in *VerfBlog*, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/business-as-usual-but-to-the-unusual-extremes-slovenia-and-covid-19>, 26 aprile 2020.



fenomeni discussi di seguito non sono necessariamente una novità presentatasi con la pandemia Covid-19 o con l'insediamento del nuovo governo sloveno. Molti di essi rappresentano una caratteristica strutturale del diritto contemporaneo che precede sia l'attuale crisi sanitaria sia l'entrata in carica dell'attuale governo sloveno. Mostrerò anche che la maggior parte di questi fenomeni non sono peculiarità slovene. Indipendentemente da ciò, penso che proprio al momento della pandemia e dall'insediamento dell'attuale governo sloveno, queste caratteristiche e questi cambiamenti abbiano acquisito ulteriore impulso e siano diventati particolarmente evidenti.

La caratteristica comune di queste tecniche è quella che qui chiamo "l'amministrativizzazione del governo". Considero il *governo amministrativizzato* (il *governo amministrativo*) una specifica tecnica di governo, particolarmente appropriata per un contesto securitizzato in virtù del fatto di basarsi su meccanismi di governo meno rigidi rispetto al governo attraverso il diritto "normale", caratterizzato dall'uso delle leggi come mezzo primario di governo. Chiamo quest'ultimo tipo di governo "governo per leggi"<sup>30</sup>.

La distinzione tra il governo per leggi e il governo amministrativo può essere qui ricondotta alla più nota distinzione tra il modello di governo *Rule of Law* e il modello *governmentality*. Il primo di questi si basa sull'idea di un governo per regole. Le regole, per svolgere la loro funzione fondamentale, cioè di dirigere il comportamento dei destinatari, devono soprattutto possedere determinate qualità formali: per esempio, devono regolare il comportamento futuro dei destinatari, devono essere comprensibili e non contraddittorie; inoltre devono essere rese pubbliche in modo che i destinatari possano essere adeguatamente informati sul comportamento richiesto ecc.<sup>31</sup>. Solo regole con tali caratteristiche possono fungere da vere "ragioni per agire" e consentire ai destinatari di decidere autonomamente e razionalmente come comportarsi, tenendo conto tanto delle ragioni per agire offerte dalle norme giuridiche quanto delle ragioni per agire derivanti da altre fonti, ad es. dalle proprie convinzioni morali<sup>32</sup>. Al contrario, il

---

<sup>30</sup> Vedi N. Bobbio, *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, p. 163 ss.; B. Celano, *Lezioni di filosofia del diritto*, Torino, 2018, p. 91 ss.

<sup>31</sup> Secondo Lon Fuller, l'autore della più nota teoria del Rule of Law formale, le norme giuridiche devono essere: (i) generali, (ii) promulgate, (iii) non retroattive, (iv) comprensibili, (v) non contraddittorie, (vi) (relativamente) immutabili e (vii) non possono prescrivere l'impossibile. Inoltre, nella pratica giuridica, deve esserci (viii) la massima coerenza possibile tra la condotta dei funzionari che applicano il diritto e le norme promulgate. Vedi L. Fuller, *The Morality of Law* (edizione rivista), New Haven, 1969.

<sup>32</sup> Qualora un atto normativo o una norma non dovessero possedere una o più di queste caratteristiche (o non le possiedono sufficientemente in una misura non predeterminabile in astratto), alcuni autori affermerebbero che tale atto normativo o tale norma non sono affatto

cosiddetto modello *governmentality* cerca di raggiungere un certo livello di prevalenza dei modi di comportamento desiderati dei destinatari così che tale comportamento sia raggiunto all'interno di un certo rapporto (ottimale) tra costi e benefici, misurati in termini di soddisfazione di rilevanti benefici sociali<sup>33</sup>. L'indirizzamento delle azioni dei destinatari all'interno di questo modello è più indiretto e avviene attraverso meccanismi che influenzano solo la – maggiore o minore – probabilità di un certo tipo di comportamento (tipico esempio di tecniche moderne di questo tipo di governo è la cosiddetta *choice architecture*<sup>34</sup>). Chiaramente, questa forma di governo porta a risultati meno affidabili in termini di garanzia di un tipo specifico di azione da parte dei destinatari rispetto al governo attraverso le regole.

Di seguito, metto in evidenza tre caratteristiche del governo amministrativo così come attuato in Slovenia durante l'epidemia di Covid-19.

(1) Il *trasferimento del centro decisionale* dal potere legislativo al potere esecutivo, *in primis* al governo, è la caratteristica più evidente della tecnica di governo qui discussa – ed è allo stesso tempo la base per le altre due caratteristiche che discuteremo di seguito. Il rafforzamento dell'esecutivo a spese del potere legislativo non è un fenomeno nuovo: si tratta di una tendenza in corso nelle democrazie parlamentari europee da almeno un secolo e si intensifica ad ogni crisi (solo negli ultimi decenni, ad esempio dopo l'11 settembre 2001 e con la crisi finanziaria globale dal 2007)<sup>35</sup>. Pertanto anche il parlamento sloveno, nel periodo trascorso dalla dichiarazione dell'epidemia nel marzo 2020, è stato quasi completamente allontanato dai processi decisionali (formalmente e sostanzialmente) sulle misure riguardanti l'epidemia<sup>36</sup>. L'unica area importante su cui il parlamento ha mantenuto un controllo maggiore è l'area economico-sociale, dove opera principalmente attraverso dei pacchetti legislativi (i cosiddetti pacchetti anti-corona) di misure per mitigare le conseguenze dell'epidemia

---

diritto; al contrario, altri come Raz, ritengono che l'ordinamento giuridico rimane tale anche se viola gravemente i principi di cui sopra. Vedi J. Raz, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*, Oxford, 1979.

<sup>33</sup> M. Brigaglia, *Il governo per regole* (mns.).

<sup>34</sup> Il tipico esempio della *choice architecture* è il metodo del *nudge*. Vedi R.H. Thaler – C. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, 2008.

<sup>35</sup> Vedi M. Barberis, *Il format populista. Cos'è, perché, come rimediare*, in *Analisi e diritto*, 2/2020, p. 18.

<sup>36</sup> Ad esempio, l'art. 39 Znb stabilisce che il governo deve (solamente) informare il Parlamento e il pubblico sulle misure adottate. Lo stesso obbligo è stato imposto al governo dalla Corte costituzionale con la decisione U-I-83/20 del 16 aprile 2020 (punto 4 del dispositivo).

sull'economia<sup>37</sup>. Un tale modo di governare in situazioni di crisi – in un contesto securitizzato – non è del tutto sorprendente: il governo è l'autorità che ha accesso alla più ampia gamma di informazioni, in quanto dispone di un'ampia rete di organi con conoscenze specializzate; grazie al suo assetto snello, può rispondere agli eventi rapidamente, sicuramente più velocemente del parlamento; cosa ancora più importante, attraverso la sua rete di ministeri e altri organi amministrativi ha il controllo diretto sui mezzi necessari per affrontare le crisi, compreso il monopolio sull'uso della forza.

Nonostante questi evidenti vantaggi operativi, tale modalità di governo è problematica in termini di *Rule of Law* e del principio della divisione dei poteri. Il trasferimento dei processi decisionali (effettivi e simbolici) dal parlamento al governo priva il parlamento della possibilità di svolgere varie importanti funzioni, inclusa la *funzione deliberativa*. Questa è centrale per garantire la legittimità democratica del parlamento: il *dialogo* sui progetti di legge e altri atti più spesso proposti al parlamento dal governo consente al parlamento di prendere decisioni che sono il risultato di un consenso di maggioranza e sono di conseguenza rappresentative. Allo stesso tempo, la funzione deliberativa consente all'opposizione parlamentare (almeno in parte) di esercitare il controllo sull'attività del potere esecutivo. Per esercitare questa funzione di controllo dell'opposizione è essenziale *la pubblicità* dei dibattiti parlamentari, che allo stesso tempo garantisce la responsabilità del parlamento nel suo insieme nei confronti dell'elettorato<sup>38</sup>.

(2) Un'altra caratteristica fondamentale è *l'ampliamento del campo decisionale degli organi amministrativi* nei confronti di organi di altri rami del potere. Una vasta rete di enti amministrativi statali e locali già in circostanze normali influenza profondamente tutti gli ambiti della vita, mentre il diritto amministrativo rappresenta la maggior parte del diritto prodotto nelle comunità politiche contemporanee<sup>39</sup>. La particolarità dell'attuale periodo consiste nel fatto

---

<sup>37</sup> Si tratta di leggi proposte dal governo che in genere contengono misure come sussidi a società e individui colpiti dal "lockdown". In genere contengono modifiche a una serie di leggi, in particolare la legislazione sulla sicurezza sociale. Alcuni critici notano, però, come queste leggi siano strategicamente utilizzate dal governo in termini di opportunità per l'adozione di misure tese ad intervenire sulla struttura del sistema economico sloveno piuttosto che a prevenire le conseguenze economiche negative causate dall'epidemia. Vedi S. Bardutzky – S. Zagorc, *Slovenia: Second Wave of Challenges*, cit.

<sup>38</sup> Cfr. C.F. Ferrajoli, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, vol. VII, n. 13, p. 11 ss.

<sup>39</sup> Le ragioni di una tale espansione del diritto amministrativo, soprattutto negli ultimi decenni, sono numerose: ad esempio, l'espansione dei poteri statali legati allo sviluppo dello "stato

che gli organi amministrativi non solo stanno acquisendo ulteriori poteri formali<sup>40</sup>, ma soprattutto che il loro potere decisionale *de facto* si sta espandendo in modo incontrollabile, il che vale particolarmente per i cosiddetti funzionari di primo livello, cioè quei funzionari che svolgono compiti amministrativi a diretto contatto con i destinatari delle norme del diritto<sup>41</sup>.

Questo aumento della discrezionalità dei funzionari di primo livello è dovuto a diversi fattori, di cui ne evidenzio qui due: in primo luogo, la enorme quantità di norme potenzialmente rilevanti in ogni singolo caso (basti pensare a tutti i decreti, ordinanze e circolari emanati nell'ultimo anno); in secondo luogo, la grande indeterminatezza di queste norme ovvero di alcuni dei termini in esse utilizzati. In queste circostanze, i funzionari di primo livello (ad esempio un agente di polizia o un vigile urbano) possono, in una situazione specifica, non solo decidere se avviare una procedura contro l'individuo, ma anche sulla base di quale norma agire e, infine, come interpretare la norma scelta. Un caso paradigmatico di tale incertezza in questo periodo è la formula «in prossimità della propria abitazione» che in una delle tante fonti secondarie emanate durante l'epidemia in Italia indicava i confini entro i quali i residenti potevano svolgere attività sportive nel periodo del primo lockdown nel 2020<sup>42</sup>. Pertanto, non essendo chiaro il raggio di distanza rientrante nel concetto di "prossimità", l'accertamento della violazione della suddetta ordinanza veniva rimesso interamente all'interpretazione soggettiva del funzionario che ben poteva applicare la relativa sanzione sia al corridore che si fosse trovato, per esempio, a duecento metri di distanza dalla propria abitazione sia a quello che si fosse trovato, invece, ad un chilometro di distanza. In Slovenia, numerosi sono stati i casi simili di applicazione arbitraria di ordinanze anti-Covid. Forse il più inquietante è stato

---

sociale"; specializzazione delle conoscenze tecniche concentrate negli organi esecutivi; il già citato trasferimento graduale dei poteri legislativi, nonché di alcuni poteri giudiziari, al potere esecutivo e così via.

<sup>40</sup> Ad esempio, la nuova legge sulle misure per aiutare a mitigare le conseguenze della seconda ondata dell'epidemia COVID-19 (la cosiddetta PKP7) modifica la Legge sulle malattie infettive (Znb) in modo che in base all'art. 39 Znb oltre all'ispettorato sanitario, per l'attuazione delle misure possono ora essere incaricati molti altri ispettorati (ad esempio, ispettorati dell'agricoltura, del mercato, del lavoro e altri). Vedi l'art. 55 della ZIUPOPDVE, Gaz. Uff. 203/2020, del 30.12.2020.

<sup>41</sup> Per uno studio classico sui funzionari di prima linea, vedi M. Lipsky, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, 1980.

<sup>42</sup> Cf. A. Schiavello, *Il costituzionalismo contemporaneo ai tempi di Covid-19*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2020, p. 19 ss. Per l'esperienza inglese, v. Lord Sumption, *op. cit.* p. 7 ss.

quello di un “rider” multato di 400 EUR per non aver indossato la mascherina in pubblico perché stava mangiando un panino durante la sua pausa<sup>43</sup>.

(3) La terza caratteristica del governo amministrativo è la *predominanza delle fonti del diritto secondarie* come principale strumento di governo. Questo fenomeno non è affatto nuovo. Il già citato progressivo aumento dell'apparato amministrativo e il contemporaneo ampliamento delle competenze degli organi amministrativi, hanno determinato un aumento esponenziale del numero degli atti amministrativi emessi, come pure l'aumento della loro influenza. All'interno della pubblica amministrazione, la fonte principale dei processi decisionali tra i funzionari non sono le leggi, né tantomeno la costituzione, ma sono le fonti secondarie come decreti e regolamenti, e addirittura le fonti “interne” come memorandum, linee guida, circolari, istruzioni, ecc.<sup>44</sup>. Anche in questo caso, l'influenza di tali atti di solito aumenta durante una crisi di un tipo o dell'altro. Durante la pandemia Covid-19, un certo numero di paesi, compresa la Slovenia, ha adottato una serie di regolamenti governativi come mezzo primario per decidere sulle misure necessarie<sup>45</sup>. Inoltre, alcune pratiche poco convenzionali sono emerse come un'importante fonte *de facto* di regole. Indipendentemente dal tipo di atto giuridico scelto, i problemi principali in questo contesto nella maggior parte dei casi sono: (i) la base giuridica (costituzionale) spesso poco chiara per l'emanazione di tali atti e (ii) la dubbia legittimità di interferire sui diritti fondamentali mediante regolamenti di attuazione. Affronto brevemente entrambe le questioni in relazione al caso sloveno.

La fonte del diritto che più ha segnato la regolamentazione giuridica delle condizioni sociali in Slovenia nell'ultimo anno è senza dubbio il decreto governativo (slov. *odlok*). L'art. 21 della Legge sul Governo<sup>46</sup> (slov. *Zakon o vladi*) stabilisce che con il decreto il governo regola *singole questioni* o adotta *misure individuali d'importanza generale* e altre decisioni per le quali la legge o il regolamento ministeriale prevedono che il governo le disciplini per decreto. In effetti, però, questa fonte del diritto secondaria è diventata in questo periodo il meccanismo principale di regolamentazione, con la quale il governo decide in

---

<sup>43</sup> Vedi <https://www.dnevnik.si/1042943328> (in sloveno). Dall'altro lato, ci sono stati numerosi casi in cui i ministri del governo o altri alti funzionari sono stati visti in pubblico senza la mascherina o altrimenti violando le stesse misure anti-covid.

<sup>44</sup> V. M. Žgur, *Legality on the frontlines of administrative decision-making*, in *Analisi e diritto*, 2/2020, p. 83 ss.; M. Mazzamuto, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 4/2015, p. 683 ss.

<sup>45</sup> Per il caso italiano, vedi per es. i contributi raccolti nel fascicolo speciale dell'Osservatorio sulle fonti: *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, Osservatoriosullefonti.it, vol. XIII, 2020 (fascicolo speciale).

<sup>46</sup> Gazzetta Ufficiale n. 24/05, 109/08, 38/10, 8/12, 21/13, 47/13, 65/14 e 55/17.

maniera generale e astratta non solo su misure per limitare la diffusione dell'epidemia, ma anche sul funzionamento di interi sottosistemi sociali (economia, istruzione, cultura e spettacolo, sport ecc.). Cosa ancora più importante è che attraverso decreti il governo limita anche i diritti fondamentali delle persone, in particolare il diritto alla libertà di movimento (art. 32 CRS) e il diritto alla libertà di riunione e associazione (art. 42 CRS). A questo proposito, va menzionata la decisione della Corte costituzionale slovena nel caso U-I-83/20 del 27 agosto 2020, in cui la Corte ha riesaminato la costituzionalità di due decreti sul temporaneo divieto generale di circolazione e raduno di persone in luoghi e aree pubbliche della Repubblica di Slovenia e sul divieto di circolazione al di fuori dei comuni<sup>47</sup>. In questa controversa decisione, adottata con cinque voti contro quattro, la Corte Costituzionale ha stabilito che i divieti nei decreti impugnati non erano in contrasto con la Costituzione. In sintesi, la Corte ha stabilito che, con le restrizioni introdotte, il Governo ha perseguito uno scopo costituzionalmente legittimo cioè quello di controllare la diffusione del Covid-19 e quindi di proteggere la salute e la vita delle persone a rischio. Bilanciando gli obiettivi perseguiti, da un lato, e le limitazioni dei diritti fondamentali, dall'altro, la Corte ha ritenuto che i divieti di circolazione e raduno costituissero un provvedimento proporzionato – e quindi legittimo – rispetto allo scopo perseguito. Di particolare interesse per la nostra discussione è il fatto che la Corte ha evitato di pronunciarsi sulla costituzionalità della delega al governo ai sensi della Legge sulle malattie infettive (Znb) ad adottare con atti sub-legislativi misure per prevenire la diffusione di malattie infettive (anche e soprattutto misure che in maniera generale e astratta limitano alcuni diritti fondamentali)<sup>48</sup>.

È stata proprio la costituzionalità di questa delega legislativa (vale a dire i punti 2 e 3 del primo comma dell'articolo 39 dello Znb)<sup>49</sup> al centro della recente decisione della Corte Costituzionale nel caso U-I-79/20 del 13 maggio 2021. In questa decisione tanto attesa, la Corte ha sottolineato che, in linea di principio, è soltanto con la legge che si possono direttamente limitare i diritti fondamentali,

---

<sup>47</sup> Gazzetta Ufficiale n. 38/20 e 52/20.

<sup>48</sup> Con ciò, il tribunale ha indirettamente confermato la legittimità della già menzionata e da lungo tempo evidente tendenza di trasferimento sistemico delle decisioni su questioni giuridiche fondamentali al potere esecutivo.

<sup>49</sup> Co. 1, Art. 39 Znb: «Quando le misure stabilite dalla presente legge non possono impedire a determinate malattie infettive di entrare e diffondersi nella Repubblica di Slovenia, il governo può ordinare anche le seguenti misure: 1. stabilire le condizioni per i viaggi da e verso un Paese in cui esiste la possibilità di contrarre una pericolosa malattia contagiosa; 2. vietare o limitare il movimento della popolazione nelle aree infette o direttamente minacciate; 3. proibire l'assembramento di persone nelle scuole, nei cinema, e negli altri luoghi pubblici finché non sia cessato il rischio di diffusione di una malattia contagiosa; 4. limitare o vietare la circolazione di determinati tipi di merci e prodotti» (traduzione mia).

come la libertà di movimento e il diritto di riunione e associazione. Solo in via eccezionale – “per l’effettiva tutela dei diritti umani e per l’attuazione degli obblighi positivi derivanti dalla Costituzione” (traduzione mia) - è ammissibile che tali misure siano adottate dall’esecutivo. Tuttavia, sottolinea la Corte, lo scopo delle misure deve essere determinato già nella legge. La legge deve specificare anche, in modo sufficientemente dettagliato, le modalità, la portata e le condizioni delle restrizioni consentite alla libertà di circolazione e al diritto di riunione e associazione, così come altre garanzie appropriate contro la restrizione arbitraria dei diritti fondamentali. Dopo una attenta valutazione delle disposizioni impugnate, la Corte Costituzionale ha concluso che il legislatore aveva lasciato al governo un margine di discrezionalità fin troppo ampio. Pertanto, poiché le disposizioni del Znb impugnate non contengono una base giuridica sufficientemente precisa per decidere sulle interferenze con i diritti contenuti negli articoli 32 e 42 dell’CRS, la Corte ha ritenuto che quelle disposizioni fossero incompatibili con la Costituzione e ha ordinato al legislatore di eliminare i profili di illegittimità costituzionale entro due mesi.

Oltre alle fonti del diritto formali, è evidente che nel dirigere il comportamento degli individui svolgono un ruolo sempre più importante gli atti informali e le azioni materiali di alcuni funzionari pubblici. Tra questi atti e azioni le *raccomandazioni* dell’Istituto nazionale per la salute pubblica, le *dichiarazioni* del portavoce del governo per il Covid ed altri funzionari alle conferenze stampa quotidiane, le pubblicazioni sui siti web del governo (in particolare le cosiddette *FAQ*) e persino *i post* del Primo Ministro sui social network (specialmente su Twitter) giocano un ruolo guida particolarmente importante. Con modifiche quasi quotidiane ai regolamenti esistenti e l’adozione di sempre nuove misure, questi atti e azioni servono principalmente come interpretazioni autoritative dei concetti contenuti nei regolamenti esistenti ed emergenti, spesso addirittura come una sorta di interpretazione autentica di questi atti normativi<sup>50</sup>. Pur servendo (più o meno con successo) a unificare l’interpretazione dei vari atti e i concetti in essi contenuti, contribuendo così – almeno ipoteticamente – a una maggiore

---

<sup>50</sup> Come accennato in precedenza, la stabilità relativa è una delle fondamentali qualità formali delle norme. Nonostante la grande flessibilità di questo requisito, alcuni atti sono cambiati più volte in un lasso di tempo molto breve. Ecco solo un esempio emblematico. Il decreto sul divieto temporaneo di offrire e vendere beni e servizi ai consumatori nella Repubblica di Slovenia è stato modificato ben nove volte nel solo periodo compreso tra il 15 marzo e il 28 aprile 2020. Vedi la Gazzetta Ufficiale n. 25/20, 29/20, 32/20, 37/20, 42/20, 44/20, 47/20, 53/20, 58/20 e 59/20. Numerose modifiche si riferivano alla possibilità dei gruppi vulnerabili e dei pensionati di fare acquisti nei negozi di alimentari e in altri negozi solo in determinate fasce orarie del giorno. Non è difficile immaginare quali inconvenienti nell’organizzazione della vita possano essere arrecati ai destinatari da tali, anche radicali, cambiamenti nel fare la spesa, che avvengono in così poco tempo.

comprensibilità delle normative e conseguentemente a una maggiore certezza del diritto per i destinatari, il problema giuridico fondamentale risiede nella loro legittimità e forza giuridica: pare evidente che non hanno una chiara base giuridica per la funzione che effettivamente svolgono. Se, dal punto di vista della dottrina costituzionale possiamo facilmente affermare che tali fenomeni non hanno alcun valore giuridico, dal punto di vista della prassi dei funzionari, la questione è più complicata. In accordo con una particolare definizione realistica e *bottom-up* del concetto di fonte del diritto, si considera che ogniqualvolta i funzionari di un sistema nella loro prassi tengono regolarmente conto di un fatto F quando vogliono sapere cosa conta come diritto in quel sistema giuridico, allora possiamo dire che F conta come fonte di diritto nella pratica dei funzionari di un dato sistema<sup>51</sup>. Il valore effettivo di tali atti e dichiarazioni deve quindi essere valutato principalmente alla luce del fatto se – e in quale misura – siano rispettati dai funzionari che decidono in casi concreti. Una risposta positiva a questa domanda apre la porta a tutta una serie di questioni dottrinali e teoriche riguardanti il rapporto tra fonti del diritto formali e informali, la gerarchia delle fonti giuridiche, l'effettivo funzionamento del principio di costituzionalità e legalità, e così via.

#### 4. Conclusione

In questo testo si è cercato di dare conto di alcuni importanti cambiamenti strutturali nella regolamentazione giuridica delle relazioni sociali nel periodo della pandemia Covid-19. Mentre la discussione si è concentrata sull'esperienza slovena, è possibile trovare molte analogie con il modo in cui altri paesi europei hanno risposto alla crisi. Ho illustrato la tesi che l'emergenza sanitaria in corso è stata in Slovenia gestita mediante la securitizzazione della salute pubblica. Ho mostrato che tipo di strumenti il governo ha utilizzato per raggiungere questo obiettivo e che tipo di conseguenze questa strategia ha prodotto. In particolare, mi sono concentrato su tre tipi di cambiamenti strutturali nel modo in cui è avvenuta la disciplina della pandemia e ho chiamato questi fenomeni l'amministrativizzazione del governo.

Le conseguenze di questo fenomeno si riflettono principalmente nella mutata natura del modo di governare e nella qualità degli atti normativi. In quest'ultimo periodo abbiamo assistito a molti casi in cui le regole di ciò che era

---

<sup>51</sup> Vedi G. Pino, *Sources of Law*, in: L. Green – B. Leiter (eds.): *Oxford Studies in Philosophy of Law*, vol. 4 (in fase di pubblicazione).



consentito sono state cambiate improvvisamente, letteralmente “dall’oggi al domani”, mentre le informazioni su questi cambiamenti (spesso errate o solo parzialmente vere) sono state fornite il giorno prima da questo o quel funzionario del governo in una conferenza stampa. Atti normativi preparati rapidamente, pieni di termini vaghi e indeterminati, da un lato, e l’applicazione arbitraria di questi stessi atti da parte dei funzionari sul campo, dall’altro lato, producono un impatto negativo sulla qualità del diritto in quanto tale, che a sua volta influisce negativamente sulla fiducia dei cittadini nel diritto e sulla loro sicurezza giuridica.

Tuttavia, il più grande rischio a lungo termine di questi cambiamenti – principalmente a causa del protrarsi della pandemia – è la possibilità della loro *normalizzazione*. Non va dimenticato che la malattia stessa non è direttamente responsabile di alcun cambiamento istituzionale. Sono le autorità stesse ad utilizzare la situazione attuale per introdurre cambiamenti strutturali nelle istituzioni giuridiche e politiche. In questo senso, i cambiamenti particolarmente problematici sono quelli che diminuiscono l’importanza del parlamento democraticamente eletto e ampliano i poteri del potere esecutivo.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The paper analyses certain transformations in the production and application of the law during the Covid-19 pandemic. The analysis focuses on Slovenia, although its claims and conclusions can easily be generalized. The author first claims that the Slovenian government securitized public health – a move which gave it access to a broad array of exceptional measures, without having to declare the state of emergency. Secondly, he illustrates how the management of the epidemic was “administrativized”. The administrativization of government is seen as a technique of governing which shifts the centre of decision-making activities towards executive agencies and substitute statutes for sub-statutory acts as the principle decision-making mechanism. This technique is seen as particularly problematic when applied to the curtailment of fundamental freedoms.

**KEYWORDS:** governing strategies, securitization, sources of law, rule of law, Covid-19

**Matija Žgur** - Assegnista di ricerca, Università degli studi Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza (matija.zgur@uniroma3.it)