



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:
prospettive di diritto comparato»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 5
Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato

Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»

Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

Finito di comporre nel mese di dicembre 2022

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

Nota dei curatori

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

Presentazione

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

Introduzione al Seminario

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i>	7
--	---

PRIMA SESSIONE

Relazioni

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i>	23
--	----

José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i>	43
--	----

Xavier MAGNON, <i>L'invisible des États d'exception: de la dilution à la disparition du droit</i>	49
---	----

Relazione conclusiva

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i>	63
--	----

SECONDA SESSIONE

PARTE I

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

Introduzione ai lavori del I Atelier

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*
Introduzione ai lavori del I Atelier 97

Contributi dei partecipanti

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:
where is the European crisis?* 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo
durante l'emergenza sanitaria* 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* 161

PARTE II

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

Introduzione ai lavori del II Atelier

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*
Introduzione ai lavori del II Atelier 179

Contributi dei partecipanti

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*
Una lezione (soprattutto) per il futuro? 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: "intrecci" di fonti e competenze</i>	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i>	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i>	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i>	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i>	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i>	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i>	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i>	293

PARTE III

I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

Introduzione ai lavori del III Atelier

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i>	309
---	-----

Contributi dei partecipanti

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i>	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i>	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i>	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i>	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i>	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i>	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i>	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i>	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i>	441

PARTE IV

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i>	461
--	-----

Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i>	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i>	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i>	505

Vincenzo DESANTIS, <i>Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale</i>	515
Christophe DOUBOVETZKY, <i>Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique?</i>	527
Nannerel FIANO, <i>La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 BVR 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021</i>	539
Luana LEO, <i>Il lento "risveglio" della teoria delle circostanze eccezionali</i>	549
Marco MARAZZINI, <i>I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione</i>	561
Mariella PITTARI, <i>L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della Costituzione italiana e 62 della brasiliana</i>	575
Bruno José QUEIROZ CERETTA, <i>Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di Covid-19 in Brasile</i>	589
Lorenzo SOTTILE, <i>La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell'ordinamento costituzionale</i>	593
Veronica VALENTI, <i>Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione</i>	607
Giuseppe VERRIGNO, <i>Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione</i>	615

PARTE V

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: TECNICA, SCIENZA E VINCOLI FINANZIARI

Introduzione ai lavori del V Atelier

Cecilia SICCARDI, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari. Introduzione ai lavori del V Atelier</i>	631
---	-----

Contributi dei partecipanti

Abdoul Kader ABOU KOÏNI, <i>Les Constitutions à l'épreuve de la crise sécuritaire au Sahel: cas du Burkina Faso et du Mali</i>	635
Giuliano COSTA, <i>Tecnica e scienza nella produzione normativa dell'emergenza: le politiche vaccinali</i>	649
Nicola D'ANZA, <i>Tecnica e produzione normativa nel governo degli investimenti esteri diretti</i>	663
Maria Francesca DE TULLIO, <i>I rimedi dell'Unione europea alla pandemia tra politiche espansive e austerità</i>	677
Lavinia DEL CORONA, <i>La scienza come fattore di condizionamento della produzione normativa nella pandemia (e non solo): considerazioni a partire dalle disposizioni costituzionali sulla scienza</i>	691
Chiara MALINVERNO, <i>L'incidenza del fatto scientifico sul diritto dell'emergenza: i Comitati tecnico-scientifici nella dimensione nazionale e comparata</i>	705
Luca MARIANTONI, <i>Quod non fecerunt barbari fecerunt barberini: ovvero l'incidenza della tecnica nella crisi economica e della scienza nella crisi pandemica</i>	719
Alessandra MAZZOLA, <i>La crisi sanitaria e la conclamata crisi delle fonti</i>	733
Federico SERINI, <i>L'uso della normativa tecnica tra esigenze di mercato e di sicurezza delle reti e delle risorse informatiche</i>	747
Tony GIORGIO, <i>La funzionalità delle assemblee parlamentari e il nodo dell'e-voting durante lo stato di emergenza</i>	761
Allegra Vycinffleur MAMFOUANA, <i>Les crises et la régulation des marchés financiers</i>	775
<i>Informazioni sui Curatori e sugli Autori</i>	787



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE
NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA,
TRA FATTO E DIRITTO.
INTRODUZIONE AI LAVORI DEL IV *ATELIER*

GIULIANO SERGES

SOMMARIO: 1. Saluti e ringraziamenti (in vece di una premessa). – 2. Decisionismo e democrazia, tra urgenze reali ed emergenze presunte. – 3. L'esigenza di un cambiamento di paradigma, per affrontare le emergenze del futuro. – 4. L'emergenza pandemica, tra "vecchio" e "nuovo", con uno sguardo al futuro. – 5. Qualche proposta, per uscire dal guado – 6. L'efficiente lentezza della democrazia (a mo' di conclusione).

1. *Saluti e ringraziamenti (in vece di una premessa)*

Sono particolarmente onorato di poter introdurre i lavori di questo *Atelier*, che si occupa di un aspetto particolarmente importante, essendo – tra i cinque – quello forse maggiormente interessato da profili teorici che, potendo avere un numero indeterminabile e potenzialmente illimitato di ricadute pratiche, consentono al dibattito un'ampiezza di respiro maggiore.

Prima di dire qualcosa sul merito delle tematiche trattate dai nostri relatori, tuttavia, è mio dovere (e piacere) portare il saluto del Comitato dei Giovani Costituzionalisti (CgC), nuovo organo dell'Associazione «Gruppo di Pisa» che ho il privilegio di presiedere e che sta timidamente (ma con entusiasmo) muovendo i suoi primi passi. Dopo il convegno «*Roma 2020 – Il dialogo tra le dottrine costituzionalistiche. Verso un'unità*

transfrontaliera del diritto costituzionale?», tenutosi nell’ottobre 2021, questa terza edizione del seminario di diritto comparato dell’Associazione rappresenta il secondo evento ufficialmente organizzato dal CgC.

Non posso allora esimermi dal ringraziare, non solo formalmente, chi ha reso possibile la realizzazione di questo evento, a cominciare dalla Presidente dell’Associazione Marilisa D’Amico e dagli altri membri del Consiglio Direttivo, che hanno dato fiducia al progetto del Comitato, conferendogli loro la responsabilità dell’organizzazione di questo importante evento. Un ringraziamento altresì a tutti i relatori e a tutti coloro che, rispondendo al nostro invito ad intervenire, hanno consentito a questo incontro di avere luogo.

Mi sia, da ultimo, consentito un ringraziamento speciale ai membri del Comitato organizzativo del seminario – Daniele Casanova, Alessandro De Nicola, Maria Chiara Girardi, Pietro Villaschi – cui spetta anche il gravoso compito della curatela degli atti.

2. Decisionismo e democrazia, tra urgenze reali ed emergenze presunte

Come dicevo, l’*atelier* che sono chiamato ad introdurre è forse quello che consente al dibattito un’ampiezza di respiro maggiore. Basti leggere, d’altronde, i concetti evocati nel titolo – necessità, urgenza, emergenza – ciascuno dei quali potrebbe essere oggetto di singole riflessioni monografiche, tanto sotto il profilo teorico quanto sotto quello “pratico”. Essi, infatti, pongono rilevanti problemi sia con riferimento alla questione della loro definizione (e, quindi, della loro oggettivazione giuridica), sia con riferimento ai loro risvolti attuativi.

Non pare azzardato affermare che la disciplina dell’urgenza, la gestione dell’emergenza (e delle crisi), il ruolo ordinamentale riconosciuto alla necessità costituiscano, in qualche modo, il termometro della “democraticità” di un ordinamento. Stabilire che cosa sia urgente o necessario e quale sia l’esatta estensione dei limiti e dei poteri esperibili in situazioni di emergenza, infatti, influisce senza ombra di dubbio in misura determinante sulla configurazione democratica dell’ordinamento.

L’uso dell’urgenza per resuscitare il decisionismo, d’altronde, è stato ben messo in evidenza dalla dottrina, la quale ha osservato come appaia «connaturale al potere abusare degli strumenti che l’ordinamento giuridico gli offre, soprattutto nei casi – reali o presunti – di emergenza, quando cioè la necessità gli permette di operare al di fuori delle regole consuete»¹. Il tema delle “emergenze presunte” non è, ovviamente, sfuggito neppure ai relatori di questo *Atelier*. Vinicio Brigante, ad esempio, prendendo spunto dall’esperienza argentina e dal c.d. “caso Repsol”, ci ricorda come oltre alle crisi ed emergenze “reali” vi siano anche quelle “provocate” ad arte per poter accedere a «strumenti legislativi di carattere eccezionale e derogatorio»².

¹ G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010, 146.

² V. BRIGANTE, *Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino*, in questo fascicolo.

3. L'esigenza di un cambiamento di paradigma, per affrontare le emergenze del futuro

Quello dell'uso pretestuoso dell'urgenza, però, è solo uno dei molti temi che possono essere affrontati all'interno dell'ampio recinto tracciato dal titolo dell'*Atelier*. Gli ultimi anni, tra recessioni economiche, attentati terroristici, pandemie, guerre, hanno infatti rimesso al centro del dibattito giuridico la questione dell'emergenza, con contorni spesso nuovi e non scontati.

Non sorprende, allora, che Marco Marazzini, dopo aver proposto una «periodizzazione» ed una distinzione in «idealtipi» dell'emergenza, s'interroghi sulla necessità di un «cambiamento di paradigma», non solo alla luce delle emergenze in corso (pandemia) o comunque di recente avvenimento (crisi finanziaria ed emergenza terroristica), ma anche in relazione a quelle destinate a manifestarsi nel futuro con sempre maggiore insistenza (ambientale e climatica)³. Il rischio – osserva l'Autore – è che l'avverarsi di tali emergenze all'interno di quella che Ulrich Beck definisce “società mondiale del rischio” (con particolare riferimento al fenomeno c.d. dell'inflazione delle emergenze) produca – tra le altre cose – «un'inflazione normativa incontrollata, una ‘micro-legislazione’ emergenziale che può rivelarsi alla lunga insostenibile»⁴.

All'emergenza ambientale fa riferimento anche il contributo di Veronica Valenti, la quale indica, come strumento particolarmente idoneo ad affrontare il problema nel futuro, i cc.dd. «patti di collaborazione», ritenuti «particolarmente flessibil[i] e pertanto efficac[i] per gli Amministratori locali»⁵.

4. L'emergenza pandemica, tra “vecchio” e “nuovo”, con uno sguardo al futuro

La maggior parte dei lavori, tuttavia, si concentra – comprensibilmente – sull'emergenza pandemica, ad esempio evidenziando come essa sia stata l'occasione per riflettere su temi “vecchi” con prospettive “nuove”. Stefano Bissaro, ad esempio, prende le mosse dalla riforma dell'abuso d'ufficio operata con il decreto-legge n. 76 del 2020, per poi soffermarsi, in una prospettiva più ampia, «sui limiti alla decretazione d'urgenza in materia penale e sul ruolo della Corte costituzionale»⁶.

La dicotomia “vecchio-nuovo” affiora, però, con una maggiore insistenza in relazione ad un'altra delle singolarità dell'emergenza pandemica, data dall'uso – diciamo così – innovativo di strumenti normativi già esistenti.

È in questo senso, mi pare, che Vincenzo Desantis definisce la pandemia come un «laboratorio di soluzioni», con riferimento sia all'uso «nuovo» che è stato fatto di

³ M. MARAZZINI, *I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione*, in questo fascicolo.

⁴ Ivi.

⁵ V. VALENTI, *Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione*, in questo fascicolo.

⁶ S. BISSARO, *Emergenza pandemica, “amministrazione difensiva” e riforma dell'abuso d'ufficio. la decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della corte costituzionale*, in questo fascicolo.

«strumenti più o meno tradizionali» (ad es. i d.P.C.M.), sia allo sfruttamento di «contenitori o modelli dai caratteri e dalle potenzialità ancora in parte inesplorati che, almeno dal punto di vista formale, non è possibile ascrivere alle fonti» (linee guida, protocolli, ecc.)⁷.

Non manca, da ultimo, chi – come Luca Bartolucci – nel notare come la pandemia abbia aggravato alcune delle preesistenti patologie della produzione normativa primaria, osserva un «vistoso sfasamento» tra «il procedimento legislativo esistente e quello immaginato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», domandandosi se quest'ultimo, a dispetto delle «buone intenzioni», non finisca, a conti fatti, per lasciare degli «spazi vuoti che rischiano di essere riempiti con le [solite] prassi degenerative»⁸.

4. Il confronto con Germania, Francia e Brasile

Sotto i profili appena evocati è particolarmente interessante il confronto con gli ordinamenti stranieri.

Nannerel Fiano, ad esempio, ne propone uno con l'ordinamento tedesco, osservando come «le fonti utilizzate sono state, nel caso tedesco, leggi formali; nel caso italiano, invece, come noto, ampio è stato l'utilizzo di decreti-legge e D.P.C.M.», mentre una maggiore assonanza si riscontra sul piano della giustizia costituzionale, dato che «sia la Corte costituzionale che il BVerfG [hanno] "salvato" misure limitative della libertà di circolazione e dell'esercizio relativo a diritti fondamentali», anche se il «salvataggio è avvenuto con «modalità» affatto diverse»⁹.

Non meno interessante il confronto con l'esperienza brasiliana, sia nella ricostruzione delle «dinamiche normative» operata da Bruno José Queiroz Ceretta (anche alla luce del «rafforzamento del modello analitico» avvenuto con l'emendamento costituzionale n° 106 del 7 maggio 2020)¹⁰, sia nella prospettiva delineata da Mariella Pittari, la quale osserva una «possibile convergenza tra il provvedimento provvisorio brasiliano e (approssimativamente) i DL ed i D.P.C.M.», laddove l'emergenza pandemica sembra aver conferito, a tale convergenza, una «maggiore intensità»¹¹.

Anche l'ordinamento francese (le cui «peculiarità» in materia di emergenza sono state evidenziate da Luana Leo)¹² è stato oggetto di attenzione da parte dei relatori odierni, ma sotto una diversa prospettiva: quella dei limiti alle libertà individuali. L'emergenza

⁷ V. DESANTIS, *Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale*, in questo fascicolo.

⁸ L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in questo fascicolo.

⁹ N. FIANO, *La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 bvr 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021*, in questo fascicolo.

¹⁰ B. J. QUEIROZ CERETTA, *Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di covid-19 in Brasile*, in questo fascicolo.

¹¹ M. PITTARI, *L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della costituzione italiana e 62 della brasiliana*, in questo fascicolo.

¹² L. LEO, *Il lento "risveglio" della teoria delle circostanze eccezionali*, in questo fascicolo.

pandemica, infatti, si connota (almeno) per una particolarità: essendo il fatto aggressivo esterno costituito da una malattia virale ed altamente contagiosa, l’esercizio delle libertà individuali si trova ad essere limitato *ipso facto*, vale a dire a prescindere dalla decisione dei pubblici poteri di limitarne il godimento¹³.

Così, Christophe Doubovetzky osserva, a proposito della libertà di manifestazione del pensiero, come quest’ultima si ritrovi ad essere una «*liberté [...] certes consacrée mais impossible à concrétiser*», suggerendo tuttavia delle soluzioni per far sì ch’essa divenga oggetto di un «*encadrement adapté lors de l’état d’urgence sanitaire*»¹⁴.

5. Qualche proposta, per uscire dal guado

Alle analisi critiche si accompagnano, ovviamente, anche delle proposte innovative, nell’ottica di realizzare o, comunque, di favorire quel “cambio di paradigma” cui si accennava poc’anzi.

Michele Barone, ad esempio, nell’occuparsi dell’eterno tema delle ordinanze emergenziali, ne propone una disciplina che, da un lato, risulti «improntata al modello della “convalida successiva”» e, dall’altro, riduca l’ampiezza dei «poteri di ordinanza ad efficacia nazionale»: in tal modo, secondo l’Autore, si riuscirebbe non solo ad «avvicinare la disciplina delle ordinanze emergenziali al necessario rispetto dei principi costituzionali in materia di fonti del diritto», ma anche a «risolvere alla radice il problema dell’elevata conflittualità tra organi dello Stato e organi delle autonomie territoriali»¹⁵.

Lorenzo Sottile, invece, avanza – anche alla luce dell’ordinamento spagnolo – una proposta di per sé non nuova, ma che di certo può oggi venire presentata con contorni diversi rispetto al passato: la costituzionalizzazione dello Stato di emergenza. Una soluzione alla quale l’Autore sarebbe favorevole, purché la costituzionalizzazione in questione avvenga al di fuori di periodi di crisi, «per non rischiare di cadere nelle tentazioni e negli errori [di taluni] meccanismi “degenerativi”» che si sono prodotti in passato¹⁶.

Alla riflessione di Sottile si ricongiunge, poi, quella di Giuseppe Verrigno, il quale, nel concordare sull’esigenza che eventuali revisioni costituzionali “emergenziali” debbano avvenire «sgancia[ndosi] dalle forti e ancora vive suggestioni del passato»,

¹³ Altre peculiarità dell’evento emergenziale pandemico sono state opportunamente messe in luce da P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 44, il quale nota come la pandemia costituisca «un evento-situazione che, piuttosto che presentarsi in sé come sovversivo dell’ordinamento in quanto tale, mette direttamente a repentaglio un bene di assoluto pregio costituzionale, qual è la salute, individuale e collettiva, oggetto della specifica tutela *ex art. 32*. Ed è [...] proprio la salvaguardia di questo bene fondamentale ad aver imposto e ad imporre l’adozione di più o meno drastiche misure di compressione [...] del sistema ordinamentale nel suo complesso».

¹⁴ C. DOUBOVETZKY, *Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique*, in questo fascicolo.

¹⁵ M. BARONE, *Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale*, in questo fascicolo.

¹⁶ L. SOTTILE, *La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell’ordinamento costituzionale*, in questo fascicolo.

sottolinea altresì la necessità che esse si muovano nella direzione di «accentua[r]e [il] ruolo del Parlamento in emergenza rispetto al naturale espandersi dell’esecutivo»¹⁷.

6. *L’efficiente lentezza della democrazia (a mo’ di conclusione)*

Proprio la centralità del ruolo del Parlamento da ultimo richiamata mi consente qualche osservazione conclusiva su quella che, già in altre occasioni, ho definito la efficiente lentezza della democrazia. La “politicizzazione” e la “banalizzazione” dell’urgenza, infatti, emergono non solo negli “stati d’emergenza”, ma anche – e forse, in qualche modo, soprattutto – al di fuori di essi, ogni qual volta si fa abuso di procedure accelerate, di “voti bloccati”, ecc. Ogni volta che una di queste procedure si attiva si ha una “deroga” – non necessariamente di tipo tecnico-giuridico formale, ma più spesso di tipo sostanziale – al principio di rappresentatività. E si tratta di una deroga che non ha nulla di “banale” ma, anzi, che intacca proprio quel principio che costituisce il cuore della democrazia rappresentativa: un regime ove la priorità è quella di “parlare” (da cui il nome “parlamento”) e non quella di “decidere” (parola che rimanda alle pratiche decisioniste dell’inizio del XX secolo).

In altri termini, la democrazia è, in un certo senso, il regime della lentezza – nel senso positivo del termine – mentre l’ideologia dell’urgenza pretende di aggirare la democrazia in nome della velocità. Proprio la trasformazione dell’urgenza in ideologia pone, allora, il giurista in una posizione difficile. Quando un giudice dichiara l’illegittimità di un atto adottato o voluto dal Governo e giustificato dall’urgenza, per quanto la motivazione possa essere giuridicamente fondata la sua decisione rischia di essere interpretata come una decisione ideologica: l’accusa di un “governo dei giudici” è dietro l’angolo.

Gli Autori che hanno criticato la deriva “urgenziale” della legislazione sono spesso tacciati di conservatorismo. E quando qualche commentatore osserva che l’urgenza non dovrebbe essere banalizzata, gli si obietta che le ragioni dello Stato non possono piegarsi alle sottigliezze giuridiche (e, verrebbe da dire, ai “lacci e laccioli” imposti dal processo democratico) e che una nozione troppo “stretta” di urgenza impedirebbe al governo di fare il “necessario”.

Non possiamo tuttavia esimerci dall’osservare, ancora una volta, come la nozione d’urgenza costituisca – teoricamente e storicamente – uno dei tratti più caratteristici di un regime politico. Ci troviamo in democrazia quando la nozione d’urgenza è considerata come un limite al potere, mentre ci troviamo al di fuori della democrazia quando l’urgenza diventa (solo) il fondamento di un potere (e non già anche il suo limite).

Certo, il riguardare l’urgenza quale limite potrebbe comportare una perdita di efficacia dell’azione dei poteri pubblici. Ma siamo sicuri che la democrazia richieda *efficacia* (parola che sembra concettualmente riconnettersi al decisionismo autoritario) e

¹⁷ G. VERRIGNO, *Il futuro dello stato d’emergenza in Italia a partire dall’articolo 78 della Costituzione*, in questo fascicolo.

non, invece, *efficienza*? E che, dunque, quello che si perde in termini di efficacia non lo si recupera, in fine, con l'efficienza, e dunque con il bene superiore della democrazia?

Sono, questi, interrogativi che lascio volentieri al dibattito.