

Brevi considerazioni sul rapporto tra *tecnica e politica* nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso

MATTEO TERZI*

Sommario

1. Premessa. Tecnica e politica tra contesti ordinari ed eventi straordinari: dall'emergenza economico-finanziaria a quella sanitaria. – 2. *Prima direttrice d'indagine*. Il rapporto tra tecnica e politica nella gestione dell'emergenza sanitaria in corso e i suoi riflessi sulla forma di governo (cenni). – 3. (Segue) *Seconda direttrice d'indagine*. Il precario equilibrio tra tecnica (normativa) e politica nella compressione delle libertà fondamentali: la teorica delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza sanitaria. – 4. Brevi notazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 11 aprile 2020

Suggerimento di citazione

M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale e internazionale nell'Università degli studi di Pavia. Indirizzo mail: matteo.terzi01@universitàdipavia.it.

1. Premessa. Tecnica e politica tra contesti ordinari ed eventi straordinari: dall'emergenza economico-finanziaria a quella sanitaria

Il rapporto tra tecnica e politica si affaccia, con cadenza quasi ciclica, nel dibattito scientifico giuspubblicistico, in seno al quale è stato osservato e studiato da prospettive d'indagine differenti: la latitudine del fenomeno e le implicazioni costituzionali ad esso sottese sono di tale ampiezza da consentire, infatti, una moltitudine di approcci¹.

All'interno del procedere ordinario del sistema istituzionale, l'intima e inscindibile connessione tra quelle due complementari componenti scandisce, inevitabilmente, lo sviluppo di ogni processo decisionale pubblico: qualunque disegno politico, indipendentemente dalla finalità che esso ambisca a realizzare, non può che essere pensato e tradotto con l'apporto del sapere tecnico e scientifico; d'altra parte, le conoscenze scientifiche necessitano di essere iscritte all'interno di un progetto finalistico che non può prescindere, nel nostro assetto costituzionale, dalla volontà dei soggetti politicamente responsabili.

La configurazione e il bilanciamento, nella sfera decisionale pubblica, tra l'apporto tecnico e il potere politico subiscono, tuttavia, una modificazione sostanziale in contesti straordinari ed emergenziali, entro i quali si registra una inversione della rispettiva "forza" delle due dimensioni in gioco e una sottoposizione a ulteriore tensione di quel già delicato equilibrio complessivo che le governa.

Tradizionalmente, uno degli ambiti paradigmatici per misurare, nel campo del diritto costituzionale, il grado della tensione tra tecnica e politica è stato quello dell'emergenza economico-finanziaria, che ha favorito l'emersione, nel corso della storia repubblicana, della figura dei cosiddetti governi tecnici. In taluni nevralgici snodi di funzionamento del sistema democratico rappresentativo e a fronte di gravi crisi della finanza pubblica che avrebbero necessitato di scelte politiche indifferibili e spesso impopolari, si è assistito alla formazione di governi composti, in tutto o in parte, di soggetti esterni al sistema partitico e non direttamente espressione di una maggioranza parlamentare: i "tecnici", appunto².

¹ Ne è prova, per tutti, l'organica e poliedrica riflessione scientifica che si svolse in seno al Seminario annuale del Gruppo di Pisa tenutosi a Como il 20 novembre 2015 e che diede vita, successivamente, al Volume G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016. La sola lettura dei titoli dei singoli contributi lì raccolti consente, infatti, di percepire le molteplici angolature dalle quali è possibile approcciare, nel diritto pubblico, l'argomento del rapporto tra tecnica e politica.

² Sulle esperienze dei tecnici al governo e sulle relative problematiche si è già avuto modo di riflettere in passato, reputandosi che la locuzione *governo tecnico*, oltre a rivelare, con l'immissione nel circuito fiduciario, la sua natura ossimorica, non trovi alcuna

Nella fase contingente, invece, è la drammatica emergenza sanitaria che imper-versa nel Paese a rappresentare lo sfondo su cui si staglia, ancora una volta, il delicato problema del rapporto tra tecnica e politica. E, così come nel passato, anche nell'orizzonte odierno questo rapporto si presuppone a essere differenzialmente declinato. Due, in particolare, sono le direttrici, fortemente interconnesse, che qui si seguiranno nell'approccio al tema: (i) da un canto, oggi più che mai la peculiare natura della situazione emergenziale e la spiccata dose di tecnica che la sua gestione richiede pongono il potere politico in una posizione di evidente subalternità conoscitiva e, di riflesso, decisionale rispetto all'"istituzione scientifica", portando alla luce tutta una serie di criticità sostanziali la cui portata sembra impattare direttamente sulla democraticità dell'ordinamento; (ii) contemporaneamente, è la tecnica impiegata dal potere politico per trasfondere in disposizioni normative le compressioni (temporanee) di talune libertà fondamentali a dover essere attentamente valutata.

Un'ultima notazione, infine, s'impone: dinanzi alla estrema gravità del momento, segnato dalla necessità di salvaguardare la salute pubblica in una situazione di pericolo finanche per il bene vita, potrebbe sembrare ai più inopportuno un commento, con spirito critico, dei profili menzionati. In fondo, si dirà, quel che conta è affrontare l'emergenza approntando i più efficaci rimedi di contenimento alla propagazione pandemica, a nulla rilevando il mezzo tecnico di attuazione dei medesimi. Nondimeno, anche nei momenti più bui per la Repubblica la relazione tra autorità e libertà, a presidio della quale si situa il costituzionalismo, va preservata tanto nella sostanza quanto nella forma, affinché l'emergenza sanitaria non produca (anche) una «emergenza costituzionale»³.

2. Prima direttrice d'indagine. Il rapporto tra tecnica e politica nella gestione dell'emergenza sanitaria in corso e i suoi riflessi sulla forma di governo (cenni)

Sin dagli albori dell'emergenza sanitaria, la marcata complessità tecnico-scientifica che la connota ha spinto il Governo a dotarsi del supporto, pressoché irrinunciabile, della scienza, sì da poter disporre, primariamente, dei dati via via affioranti nella comunità scientifica. L'ordinanza 3 febbraio 2020, n. 630 (*Primi interventi*

autonoma qualificazione giuridica nel testo costituzionale ma si connota, piuttosto, per una mera valenza descrittiva: sul punto sia consentito fare rinvio alle riflessioni contenute in M. TERZI, *Il "governo tecnico" nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo*, op. cit., pp. 285-291.

³ M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020, p. 2.

urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), emanata dal Capo del Dipartimento della protezione civile, ha istituito, all'articolo 2, un Comitato tecnico-scientifico che formalizza il coinvolgimento degli scienziati nel contrasto all'insorgenza della patologia Covid-19⁴: benché sia espressamente preposto al supporto per l'assunzione delle misure di protezione civile⁵, il Comitato, secondo quanto viene costantemente ribadito dagli stessi membri della compagine governativa, fornisce pareri e orientamenti anche agli organi del Governo, supportandone l'operato e "legittimandone", scientificamente, le decisioni pubbliche assunte.

D'altronde, la necessità di fondare le scelte politiche sullo stato della conoscenza scientifica al momento in cui si interviene normativamente è esigenza avvertita, in più d'una occasione, dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la quale ha sottolineato come proprio il canone scientifico rappresenti il parametro alla cui stregua valutare la ragionevolezza delle scelte di bilanciamento operate, in concreto, dal legislatore⁶: fondatamente, dunque, la politica governativa si è orientata,

⁴ Nel dettaglio, il Comitato tecnico-scientifico, integrabile in relazione a specifiche esigenze, è composto, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della menzionata ordinanza, dal segretario generale del ministero della salute, dal direttore generale della prevenzione sanitaria del ministero della salute, dal direttore dell'ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del ministero della salute, dal direttore scientifico dell'istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani", dal presidente dell'istituto superiore di sanità, da un rappresentante della commissione salute designato dal presidente della conferenza delle Regioni e Province autonome e dal coordinatore dell'ufficio promozione e integrazione del servizio nazionale della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato.

⁵ L'articolo 2, comma 1, dell'ordinanza 3 febbraio 2020, n. 630, afferma, significativamente, che «*Per la realizzazione degli interventi di cui alla presente ordinanza, il Capo del Dipartimento della protezione civile si avvale di un Comitato tecnico - scientifico*».

⁶ Al punto da indurre una parte della dottrina a parlare della scienza come "parametro interposto di legittimità costituzionale": cfr. C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, 2016/2. In argomento vedi anche L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti*, in *Rivista di BioDiritto*, 2020/2, la quale ricorda come la Corte costituzionale, occupandosi di una serie di leggi aventi contenuto tecnico-scientifico (sentenza 26 giugno 2002, n. 282; sentenza 8 maggio 2009, n. 151; sentenza 10 giugno 2014, n. 162; sentenza 5 dicembre 2014, n. 274; sentenza 18 gennaio 2018, n. 5), ha affermato che la natura tecnico-scientifica della valutazione sottesa alla scelta legislativa che incide sui diritti fondamentali impone che essa non possa fondarsi sull'esercizio di mera discrezionalità politica ma che, piuttosto, in tali casi il

sin dalle primissime fasi dell'emergenza, nella direzione della "istituzionalizzazione" dell'ausilio tecnico.

L'indefettibile legame tra tecnica e politica nella decisione rischia, tuttavia, di allontanarsi oltremodo dall'orbita costituzionale, riflettendosi negativamente sulle dinamiche della forma di governo parlamentare, se il dialogo tra quei due complementari elementi finisce con l'esaurirsi al di fuori del circuito della rappresentanza, escludendo dalla comunicazione il Parlamento, organo vitale della nostra democrazia rappresentativa al quale compete, oltre all'esercizio della funzione legislativa, il fondamentale compito di controllare l'operato dell'Esecutivo. Ed è proprio in questa prospettiva che, come si vedrà, appare problematica, in alcuni punti del suo sviluppo, la costruzione normativa edificata dal Governo per fronteggiare la situazione contingente: l'intreccio continuo dei decreti presidenziali governativi, estromettendo le Assemblee elettive dall'area decisionale (o, quantomeno, dal controllo sulla stessa) e appalesando una presunta asimmetria a vantaggio del contributo tecnico, modella le scelte politiche in un quadro nel quale l'essenza della democrazia, che in quelle Assemblee trova una delle sue più immediate espressioni, appare essere sottoposta a innegabili forzature.

3. (Segue) Seconda direttrice d'indagine. Il precario equilibrio tra tecnica (normativa) e politica nella compressione delle libertà fondamentali: la teorica delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza sanitaria

L'osservazione della tecnica normativa impiegata per la regolamentazione dei comportamenti nell'ambito dell'emergenza sanitaria in corso suscita, di primo acchito, delle perplessità, consentendo di svolgere una serie di considerazioni che si mostrano d'interesse per la tematica qui indagata.

Se, da un lato, dopo decenni di abuso quantitativo della decretazione d'urgenza, la concretizzazione – malauguratamente – reale e tangibile di uno di quei «*casi straordinari di necessità e d'urgenza*» ha visto inverato, nella pratica costituzionale, l'impiego dell'istituto del decreto-legge nella originale conformazione attribuitagli dal Costituente, dall'altro lato è il metodo di elaborazione normativa successiva a non apparire ineccepibile⁷.

legislatore debba provvedere a un accertamento dello stato delle conoscenze scientifiche, possibilmente con l'ausilio di organismi dotati di specifiche competenze tecniche. All'accertamento dello stato delle conoscenze scientifiche deve seguire, poi, l'adozione di scelte legislative con esso coerenti.

⁷ Preme qui precisare che quel che si sottopone a critica non è il contenuto delle misure adottate quanto, piuttosto, lo strumento con il quale si è scelto di veicolarlo. Per un primo commento delle misure limitative adottate dal Governo si vedano, tra gli altri, i seguenti Autori: V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*,

In particolare, se inquadrata nella teorica delle fonti del diritto, non convince la decisione governativa di limitare alcune libertà costituzionali fondamentali (segnatamente, ma non esclusivamente, quelle di circolazione e di soggiorno) ricorrendo, in rapida successione, a una stratificazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri giuridicamente fondati, come base primaria, sul decreto-legge emanato a monte, al quale quelli danno attuazione⁸. Al di là dell'apparente difficoltà di

2020/1; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 10 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020; M. CAVINO, *Covid-19*, cit., p. 5; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 11 marzo 2020; M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020.

⁸ Nell'ordine, per contenere e gestire l'emergenza epidemiologica in corso sono stati adottati, nel momento in cui si scrive, i seguenti atti: (i) decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (ii) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2020 (*Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (iii) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (iv) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (v) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (vi) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); (vii) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); (viii) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*). Deve peraltro avvertirsi che l'elenco che precede si limita a riportare i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, base normativa primaria sulla quale quei successivi decreti si radicano: l'articolo 3, comma 1, del citato decreto-legge autorizza, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri, su

qualificare quei decreti presidenziali come fonti normative (sub)secondarie o, piuttosto, come atti aventi natura formalmente amministrativa (ma portata normativa)⁹, e prescindendo dal formale rispetto, o meno, delle varie riserve di legge inestate nella Costituzione a garanzia dei singoli diritti fondamentali, sono le conseguenze sostanziali che tale scelta comporta sulla forma di governo a indurre a ritenere che sarebbe stata preferibile l'adozione, più garantistica, di una sequenza di quegli atti primari all'uopo previsti dalla Carta costituzionale¹⁰.

L'esclusione del controllo parlamentare che inevitabilmente consegue a quella impostazione normativa¹¹ – notoriamente, il Parlamento rimane escluso dal procedimento di formazione degli atti subprimari – comporta, infatti, due ordini di problemi nient'affatto secondari. Anzitutto, così operando, quell'attività di sintesi e di mediazione politica indispensabile per la formazione di una maggioranza attorno all'opportunità e alla profondità dell'azione, anziché confluire nel suo alveo naturale delle sedi parlamentari, finisce per dispiegarsi, con una certa opacità, in circuiti

proposta del ministro della salute, sentiti i ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché altri soggetti competenti, ad adottare, con uno più decreti, le misure, di cui agli articoli 1 e 2, per evitare la diffusione del Covid-19.

⁹ È noto che la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*», prevede, all'articolo 17, comma 4, che i regolamenti ministeriali, adottati con decreto ministeriale, debbano, tra gli altri requisiti prescritti, «*recare la denominazione di "regolamento"*» affinché possano essere ritenuti di natura regolamentare. Tale previsione, ancorché espressamente riferita ai regolamenti ministeriali, può ritenersi estesa, per analogia, anche ai regolamenti adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Sarebbe, allora, che i decreti presidenziali in esame, difettando di quel requisito, non presentino natura regolamentare. Al contempo, è sostanzialmente arduo negare la portata normativa di atti che, già nel titolo, si qualificano come attuativi di un atto normativo di rango primario. Nel dibattito dottrinale che si è recentemente innescato, M. CAVINO, *Covid-19*, cit., p. 5, sostiene che «i DPCM di attuazione del decreto legge n. 6/2020 [...] non hanno natura regolamentare, ma devono senz'altro essere ricondotti al *genus* delle ordinanze». L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti*, cit., p. 28, ritiene, invece, che si tratti di «atti amministrativi». Di «ordinanze *extra ordinem*» parla, infine, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Rivista di BioDiritto*, 2020/2, p. 4.

¹⁰ Quantomeno, sarebbe stato preferibile conferire la forma del decreto-legge alle stringenti misure adottate, per l'intero territorio nazionale, con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati nel periodo compreso tra il 9 e l'11 marzo 2020.

¹¹ A cui si aggiunge, chiaramente, anche il venire meno del duplice controllo esplicito dal Presidente della Repubblica nel corso del procedimento che interessa il decreto-legge e la sua conversione.

esterni a quello della rappresentanza, impedendo la comprensione della esatta allocazione delle singole frazioni di responsabilità¹². Secondariamente, a ben guardare, quella scelta di tecnica normativa disvela una certa subalternità del potere politico rispetto alla componente tecnica, il cui perimetro di azione è certamente più esteso di quanto non possa essere all'interno della plurale dialettica che caratterizza il procedimento parlamentare, quale che esso sia (ordinario o di conversione).

Certo, non s'intende qui negare la primaria importanza che le competenze tecnico-specialistiche assumono nella gestione di una endemica emergenza sanitaria; specie se, com'è oggi, si tratti di decidere attorno a questioni nuove e controverse, rispetto alle quali l'incertezza, anche in seno alla comunità scientifica medesima, è fisiologicamente elevata. Né, tantomeno, si vogliono ignorare le ragioni che, presumibilmente, hanno suggerito al Governo di intervenire mediante una successione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi del decreto-legge assunto originariamente a fondamento: nei momenti di massima emergenza, infatti – e non v'è dubbio alcuno che quello attuale lo sia –, la rapidità decisionale e l'agilità del procedimento di formazione di un atto rappresentano, certamente, dei parametri che confluiscono nelle più generali considerazioni sulla individuazione dello strumento normativo che si reputi, in quel frangente, più adatto al raggiungimento dello scopo; e, in tale prospettiva, è indubitabile che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, configurato senza la qualificazione regolamentare¹³, sia lo strumento che, meglio di ogni altro, intercetta tutti i parametri pocanzi evocati.

Al contempo, però, è di tutta evidenza che la traduzione del contenuto di quelle stringenti limitazioni alle libertà fondamentali attraverso atti che non contemplano, in alcun modo, l'intervento parlamentare di controllo sull'operato del Governo concreta, in un momento già contrassegnato da una rilevante compressione della vita democratica, la marginalizzazione del Parlamento, con gli inevitabili effetti distorsivi riverberati sulla democraticità dell'ordinamento. Quando, invece, dal testo della Carta del 1948 parrebbe trapelare, proprio nella gestione delle situazioni

¹² Per di più, come evidenza, in termini dubitativi, B. CARAVITA, *L'Italia*, cit., p. 4, «in una fase di debolezza dei partiti come quella attuale, il reale processo decisionale rischia di essere più oscuro: ad esempio, come è organizzata la catena che conduce dal Comitato tecnico scientifico al capo della protezione civile e infine al Presidente del Consiglio o ai ministri competenti?».

¹³ Si rimanda, a tal proposito, alle considerazioni di cui alla nota n. 9.

extra ordinem, la necessità, se non di garantire all'organo rappresentativo del corpo elettorale una centralità, quantomeno di non annichilirne il ruolo¹⁴.

La democraticità di un ordinamento si misura, invero, osservando – tra l'altro – la posizione concretamente rivestita dalle Assemblee elettive all'interno delle concrete dinamiche di funzionamento della forma di governo. Come nota Andrea Gratteri, il Parlamento, prodotto della «manifestazione delle preferenze politiche del popolo», rappresenta «l'organo costituzionale deliberativo che, quali che siano gli assetti della forma di governo, è alla base del carattere democratico di un sistema costituzionale complessivamente considerato»¹⁵. Ed è proprio quel «carattere democratico» a vacillare alla luce dello scarso coinvolgimento delle Camere nella gestione – o, meglio, nel controllo sulla gestione – dell'attuale emergenza sanitaria.

4. Brevi notazioni conclusive

Volendo concludere, il garantismo costituzionale sembrerebbe sospingere, perlomeno di fronte alla riduzione della sfera di operatività di talune pubbliche libertà su tutto il territorio della Repubblica, verso l'utilizzo, in luogo del decreto governativo presidenziale – ancorché autorizzato, quale fonte di validità, da un atto primario –, della decretazione d'urgenza: istituto, questo, pensato giustappunto per far fronte a circostanze straordinarie e urgenti, insorte improvvisamente, che non riuscirebbero appagate se vi si dovesse provvedere con apposite leggi formali, data la non breve durata del procedimento che conduce alla loro formazione.

Poi, certo, si potrebbe obiettare che, quand'anche l'impianto normativo costruito dal Governo per fronteggiare l'emergenza si esponesse al rischio di integrare una potenziale «sospensione della Costituzione», esso troverebbe comunque la sua giustificazione giuridica nella necessità operante quale fonte¹⁶. Ciononostante, l'obiezione – ammesso che la si reputi incontestabile a livello teorico – non risolve quelle lacune di democraticità che si è cercato di accennare in queste brevi note.

—

¹⁴ Emblematiche, sul punto, le argomentazioni di B. CARAVITA, *L'Italia*, cit., p. 4: «In tutti i circuiti costituzionalmente previsti di gestione di situazioni *extra ordinem*, la Costituzione chiede il mantenimento di un rapporto – pur derogatorio del regime ordinario – tra legislatore, quale espressione della rappresentanza politica del Paese, e governo, quale titolare del potere esecutivo».

¹⁵ A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, Napoli, 2015, p. 45.

¹⁶ Si vedano, al riguardo, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, pp. 629-645, e S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1909/1, pp. 251-272.