



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII n.16.

# DOSSIER GOVERNO DELL'EMERGENZA



2023 ANNO VIII NUMERO 16 – DOSSIER GOVERNO DELL'EMERGENZA

di **Giovanni Messina**



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.16

# GOVERNO DELL'EMERGENZA

Giovanni Messina

## 1. Il dossier

La prima parte di questo fascicolo, che ospita vari contributi di autori italiani ed internazionali, ritorna sulle questioni poste dall'emergenza sanitaria per il virus Sars-CoV-2 perché vi è la convinzione che il "trauma" collettivo rappresentato dall'esperienza della pandemia non sia superato non solo e non tanto sotto il profilo della psicologia collettiva, che in maniera molto perspicua viene tra l'altro affrontato in uno dei saggi qui presentati (Guido Nicolosi, *Trauma culturale tra memoria e comunicazione nell'emergenza pandemica in Italia*), ma non lo sia soprattutto sotto due profili distinti e a nostro avviso più rilevanti; anche perché messi in secondo piano nel dibattito pubblico. Perché in un certo senso rimossi dalla coscienza collettiva (e quindi dalla discussione pubblica).

Per un verso avvertiamo presente, tanto profondo quanto complessivamente occultato, il solco segnato a dividere in due parti fortemente contrapposte la collettività rispetto all'interpretazione e alla percezione di ciò che è stato il biennio pandemico. Un efficace resoconto di questa frattura (sociale) radicale, fonte di sofferenza e incomprensione, è stato dato da Andrea Zhok in un recente volume (*Lo Stato di emergenza. Riflessioni critiche sulla pandemia*, Meltemi, Milano, 2022), che ben ricostruisce in pagine tanto incisive quanto chiare la grande divisione a cui si fa riferimento. Una vera ferita nel corpo sociale che, sebbene non affrontata, anzi proprio per questo, permane avvertita e dolorosa. Per altro verso ci si riferisce qui al 'trauma' subito anche dalla cultura giuridica e politica di questo Paese (e ora qui ci focalizziamo in modo specifico, quindi, sull'Italia), ci pare di poter dire, da un'esperienza che si iscrive in una ormai lunga scia di situazioni emergenziali/eccezionali verificatesi negli ultimi due decenni, raggiungendo livelli di incisività e 'manipolazione' normativa/amministrativa della vita materiale certamente finora mai realizzati.

Al di là delle singole questioni e del giudizio che su di esse ciascuno può dare, pare evidente che di questo ordine di problemi ci si sia sbarazzati celermente, nella discussione collettiva, nello spazio della politica, risaltando la disinvoltura con la quale nell'attenzione della discussione(/opinione) pubblica si è sostituita una improvvisa nuova emergenza su tutt'altro piano concretizzatasi -la crisi internazionale provocata dall'invasione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa- alla fonte di preoccupazione che aveva determinato l'agenda pubblica nei precedenti due anni. Ci pare che lo dimostri limpidamente un episodio, tra gli altri. La quasi totale indifferenza con la quale è stata accolta la decisione della Corte Costituzionale italiana sui primi ricorsi da essa presi in considerazione e provenienti da diversi tribunali italiani che paventavano l'illegittimità costituzionale delle norme con le quali è stato previsto l'obbligo vaccinale anti-Covid per alcune categorie di cittadini. Pubblicate nel febbraio 2023 (sentenze nn. 14, 15, 16 del 2023), le pronunce che hanno preso posizione (al momento per la prima volta, poiché la suprema Corte ha ancora da pronunciarsi su molti altri ricorsi che sono stati presentati successivamente) sulla legittimità di provvedimenti comunque tanto discussi e criticati, sono passate quasi sotto silenzio; persino nell'ambito della

dottrina gius-costituzionalistica e ciò ci pare fatto di non poco conto. Considerato che nelle decisioni giurisdizionali appena richiamate vi sono aspetti che avrebbero dovuto alimentare una vivace discussione pubblica, non solo dottrinale, mostrando quanto alcuni elementi passati sotto il silenzio della ufficialità istituzionale e della “retorica della necessità” fossero effettivamente molto problematici e meriterebbero quantomeno una riconsiderazione.

Questo ‘passaggio’ giurisdizionale (quanto mai giuridico istituzionale politico allo stesso tempo) si delinea così come un momento definito, puntuale, circoscritto, di un complessivo contesto collettivo contrassegnato da una drastica contrapposizione tra coloro (una vasta maggioranza della popolazione parrebbe) che non hanno avvertito nella condotta (presa nel suo insieme) di ‘governo’ dell’emergenza sanitaria le contraddizioni e le lacune come elemento caratterizzante e coloro (una minoranza ma, a ben guardare, per nulla esigua né irrilevante) che hanno assistito alle gestione amministrativa e mediatica della crisi pandemica rilevando l’irrazionalità e l’inadeguatezza di molte delle decisioni assunte. Abbiamo vissuto infatti una situazione eccezionale, consistente nella presenza di una minaccia improvvisa, di una paura diffusa (spesso paralizzante) e di un condizionamento pesante nelle attività quotidiane ma anche nella presenza di divieti e imposizioni che hanno intaccato diritti fondamentali della sfera individuale (e nelle sue manifestazioni sociali). Queste limitazioni sono apparse a molti, in alcuni casi, eccessive e inopportune.

Ne è conseguito qualcosa di ben più grave. Una temperie civile nella quale rapidamente si è delimitato lo spazio della discussione razionale e del confronto serrato sui problemi da fronteggiare, con una dinamica di stigmatizzazione divenuta nel giro di alcuni mesi sia discorso istituzionale coercitivo che meccanismo di condanna sociale e di discriminazione nello spazio pubblico. Ciò persino in contesti nei quali la lucidità analitica e la logica pratica dovrebbero esser mantenute più che in altri settori dell’organizzazione sociale. Pensiamo al campo giuridico (della cultura e della pratica giuridica), nel quale un istituto come il *green pass* non è stato sostanzialmente analizzato nella sua gravità, rispetto alla tradizione normativa giuslavoristica, nemmeno quando conoscenze (scientifiche) che ne dimidiavano la legittimità normativa e l’utilità sotto il profilo sanitario sono state acquisite (come possiamo evincere anche seguendo il ragionamento delle sentenze della Consulta sopra ricordate). Si pensi che il “super” *green pass* (e perciò un inasprimento delle limitazioni a esso connesse) è stato varato nel Novembre del 2021.

Quest’ultima questione attiene al profilo giuridico-politico più importante emerso nella congiuntura dell’urgenza. L’emergenza epidemica è stata affrontata con un piglio amministrativo disinvolto e coattivo che ha assunto connotati a nostro avviso incompatibili con il principio democratico, che informa tutto il nostro sistema istituzionale e con la struttura giuridica in cui si articola. In particolare con la natura di inalienabilità dei diritti fondamentali che sono costituzionalmente previsti e garantiti. Il governo della condizione pandemica è stato segnato dal ricorso a modalità e strumenti giuridici e amministrativi in molti casi eccedenti competenze previste dalle norme o violando principi fondamentali dell’ordinamento. Tale condotta è stata giustificata, sostanzialmente, si è cioè legittimata, attraverso il ricorso all’argomento della eccezionalità delle condizioni richiedenti per necessità misure *extra-ordinem*. Ecco, a nostro avviso questa strategia argomentativa, che d’altra parte in questi anni è stata frequentemente riproposta per giustificare l’agire politico spesso fuori dai perimetri della legalità, non è compatibile con un ordine sociale che si auto-definisce come “Stato costituzionale democratico”. Nel quale cioè l’azione istituzionale eccedente le previsioni normative (o per quanto riguarda l’attribuzione di competenze o le procedure da seguire per ovviare a norme fondamentali), sempre possibile in concreto da parte di chi detiene le leve effettive della produzione del diritto e della coercizione amministrativa, è ammissibile in linea di principio ma anche concretamente solo in via davvero episodica e mantenendo saldo l’elemento della legittimità democratica (cioè, quantomeno, l’ancoraggio a un ampio e soddisfacente confronto dell’organo rappresentativo della sovranità popolare, il Parlamento). Ciò non è avvenuto per ampi periodi nel corso del biennio 2020-2021, per cui riteniamo che sia accaduto qualcosa su cui sarebbe necessario tornare a riflettere con serietà e serenità.

A questo tema per ciò è parso opportuno dedicare almeno una preliminare disamina, che è qui svolta nel saggio *Eccezione e Stato costituzionale democratico. Una incompatibilità strutturale*, il quale riprende un precedente tentativo, ospitato in un precedente fascicolo di questa rivista (il numero 2 del 2022). Seguono una serie di contributi che pur

non configurando un tentativo omogeneo ed esaustivo all'analisi delle questioni giuridiche politiche e morali che l'esperienza pandemica ci ha lasciate hanno l'obiettivo di segnalare alcuni profili e di sottolineare complessivamente l'opportunità di ritornare su tutta quella apparentemente conclusa 'vicenda' con un approccio più rigoroso e sinceramente rivolto a comprendere le dinamiche che hanno causato almeno alcune delle contraddizioni più evidenti.

Il contributo di Fabio Ciaramelli (*Qualche riflessione su istituzione e tutela dei diritti*) focalizza l'inaghirabile dialetticità (e conflittualità) delle garanzie giuridiche (in specie quelle dei diritti fondamentali), la cui concretizzazione non può che passare dalla ponderazione pratica dell'attività giurisprudenziale. Quello di Guido Nicolosi (*Trauma culturale tra memoria e comunicazione nell'emergenza pandemica in Italia*) analizza i meccanismi attraverso i quali una collettività si trova a sperimentare un sentimento collettivo "traumatico" e in che misura il sistema comunicativo abbia contribuito a dare della emergenza da Covid-19 una rappresentazione distorta nella società italiana. Il contributo di Anna Cavaliere (*Il Covid 19 e la complessa crisi del capitalismo. Una riflessione a partire dagli scritti di Nancy Fraser*) delinea i tratti di una analisi nella quale si coglie la pandemia come un evento "totale sociale" nel quale le aporie del sistema capitalistico sono emerse in tutta la loro drammaticità. Il saggio di Giulio Di Donato (*Consenso e dissenso in tempo di emergenza*) tenta di cogliere nei processi verificatisi negli ultimi anni l'emersione di una sorta di ostruzione della dialettica pubblica nella quale il conclamato pluralismo, su cui si fondano le società democratiche, pare spesso esser ridotto più a una petizione formale che essere lo scheletro effettivo della nostra sfera pubblica. In ultimo, il contributo di Dario Sammarro (*Prodromi costituzionali e regolamentazione emergenziale. Un'analisi de iure condendo*) analizza alcune delle questioni relative alla tenuta costituzionale dell'amministrazione dell'emergenza; evidenziandone 'criticità' e ragioni di legittimità.

Photo di copertina: Don Carlo Gnocchi, affresco\_collezione SeD.