

# Democrazia, populismo e autoritarismo

Trasformazioni politiche in Asia, Africa,  
Europa centro-orientale e Americhe

a cura di  
Corrado Tornimbeni e Paolo Soave

Storia internazionale  
dell'età contemporanea

**FrancoAngeli**  
OPEN  ACCESS

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali SPS dell'Università di Bologna nell'ambito dei progetti contributo Serinar e FFABR2017.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835152262

# Indice

Trasformazioni globali e le sfide della democrazia:  
una introduzione, di *Paolo Soave e Corrado Tornimbeni* pag. 7

## **Parte prima Sicurezza e democrazia**

Multilateralismo, sicurezza e democrazia: ambiti e limiti  
dopo la fine della Guerra fredda, di *Paolo Soave* » 17

*Free and Open Indo Pacific* come modello di ordine regionale.  
Origini, caratteristiche e limiti, di *Matteo Dian* » 34

Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale,  
di *Angela Santese* » 52

Il sogno sfuggente della democrazia.  
L'insurrezione islamista in Mozambico, di *Mario Zamponi* » 66

## **Seconda parte Identità e democrazia**

«*There are no doors we cannot unlock*»: democrazia  
e rappresentanza politica delle donne negli Stati Uniti  
contemporanei, di *Raffaella Baritono* » 85

Ripensare la transizione postsovietica: l'esperienza storica  
di Russia e Ucraina tra continuità e cambiamento, di *Marco Puleri* » 106

**Terza parte**  
**Disuguaglianze e democrazia**

- “*Hapa kazi tu*”. La Presidenza di John Pombe Magufuli  
e l’eclissi del processo di democratizzazione in Tanzania,  
di *Arrigo Pallotti* pag. 127
- Il populismo latinoamericano, un’ideologia di luoghi comuni,  
di *Loris Zanatta* » 146
- Le differenze sociali nelle democrazie latinoamericane:  
fratture e ricomposizioni, di *Francesco Davide Ragno* » 162

**Quarta parte**  
**La democrazia e la sfida del Covid-19**

- Da che parte si apre la porta dell’inferno?  
Democrazia e autoritarismo in Africa sub-sahariana  
con la pandemia da Covid-19, di *Corrado Tornimbeni* » 181
- La democrazia alla prova della pandemia da Covid-19:  
tra emergenza ed eccezione, di *Francesco Raschi* » 199

# *La democrazia alla prova della pandemia da Covid-19: tra emergenza ed eccezione*

Francesco Raschi

## **Introduzione**

Occuparsi della sfida che la pandemia porta alla democrazia vuol dire parlare di attualità. Per fare questo, con una certa utilità euristica, bisogna preliminarmente intendersi su cosa si debba intendere per democrazia. E questo è un compito facile solo in apparenza. Esistono, infatti, molte definizioni di democrazia. Se da un lato, è facile spiegare il nome: democrazia è l'unione di due parole greche – *dêmos* (popolo) e *krátos* (potere) – e sta a indicare la forma di organizzazione politica in cui il potere spetta al popolo (o una parte maggioritaria di esso); dall'altro, è abbastanza evidente che la democrazia di cui parliamo oggi è altra cosa dall'esercizio diretto del potere da parte del popolo (o dei più). Il termine, a lungo, ha goduto di cattiva fama, perché sinonimo di governo dei poveri contro i migliori (aristocratici), di lotta fra fazioni, di governo caratterizzato dalla forza bruta della massa e così via. Oggi, viceversa, con democrazia si intende l'orizzonte di ogni ordine politico legittimo, per cui ogni regime si richiama, in modo più o meno pertinente, alla democrazia.

Tra gli studiosi vi è una certa convergenza nel ritenere che per democrazia si debba intendere un regime caratterizzato: da elezioni libere, competitive, ricorrenti; dal suffragio universale maschile e femminile; dall'autonomia delle istituzioni democratiche da poteri non elettivi ed esterni alla politica; dal diritto di partecipazione di tutti i membri della comunità politica; dal pluralismo partitico; e dalla protezione costituzionale delle libertà individuali (espressione, associazione, diritti fondamentali, libertà e pluralismo dell'informazione)<sup>1</sup>. Si intende, cioè, un regime rappresentativo, e non più diretto,

1. D. Palano, *Democrazia*, in G. Formigoni, L. Caimi, *Dizionario di politica. Le nuove parole*, Morcelliana, Brescia 2022, p. 118.

definito anche democrazia liberale. Le elezioni a suffragio universale, per esempio, non sono sufficienti a connotare la democrazia, se non sono unite ad altri requisiti quali la garanzia della libertà individuale, del pluralismo e della tolleranza, della non-violenza e così via. Questi ultimi costituiscono alcuni dei valori democratici per antonomasia, anche se a voler essere precisi sono riconducibili alla tradizione politica liberale, sul cui tronco si è innestata l'ideologia e la prassi democratica<sup>2</sup>.

Alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, si poteva ben dire che mentre nel Sette-Ottocento liberalismo e democrazia avevano rappresentato ideali contrapposti, in epoca contemporanea la loro contrapposizione tendeva a scomparire, e le due "ideologie" venivano considerate per lo più come interdipendenti: non si poteva dare, insomma, partecipazione democratica senza salvaguardia dei diritti civili, e non si potevano salvaguardare i diritti di libertà, senza una corretta ed efficace partecipazione<sup>3</sup>. È proprio per questo che la democrazia di cui parliamo è comunemente definita democrazia liberale o liberal-democrazia (o anche regime costituzional-pluralista)<sup>4</sup>. È di questa forma che andremo a parlare in rapporto con la pandemia.

## Sfide alla democrazia

Il regime liberal-democratico, sul finire del secolo scorso, risultava trionfante. Aveva sconfitto nel giro di un cinquantennio i due totalitarismi che lo avevano sfidato. In particolare, aveva sbaragliato il socialismo reale che voleva rappresentare un modello alternativo di democrazia sociale ed egualitaria. C'era chi, di fronte a questa vittoria ideologica e pratica, profetizzava una possibile diffusione universale della democrazia<sup>5</sup>. Altri, in maniera forse più realistica, parlavano della democrazia come di una "vincitrice sofferente", perché se era vero che a partire dall'Ottantanove si era assistito a una nuova ondata di democratizzazione, era altrettanto vero che la forma di governo

2. N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli, Milano 2006.

3. N. Bobbio, *Democrazia*, in G. Zaccaria, *Lessico della politica*, Edizioni Lavoro, Roma 1987, pp. 163-164. In realtà il dibattito più recente mostra come uno dei problemi principali della democrazia contemporanea consista nel «lento divergere di liberalismo e democrazia», e ciò spiegherebbe la nascita, per esempio, delle democrazie illiberali: J. Mounk, *Popolo vs. Democrazia*, Milano, Feltrinelli 2017, p. 17.

4. G. Sartori, *Democrazia cos'è*, Rizzoli, Milano 1993; R. Aron, *Teoria dei regimi politici*, Edizioni di Comunità, Milano 1973; R. Dahl, *Poliarchia*, FrancoAngeli, Milano 1997; C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza, Venezia 1957.

5. Si veda fra tutti F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo* (1992), Utet, Torino 2020.

democratica era rifiutata in svariate aree del mondo da molti paesi<sup>6</sup>. Le sfide che la democrazia aveva di fronte continuavano a essere molte e diverse. In generale, con la nuova ondata di democratizzazione proliferavano regimi ibridi (democrazie illiberali o elettorali)<sup>7</sup> in cui elementi indiscutibilmente democratici andavano di pari passo con altri non riconducibili alla consolidata tradizione liberal-democratica.

Negli ultimi due decenni il rendimento della democrazia è decisamente peggiorato. La perdita di centralità dei partiti politici, il venir meno delle organizzazioni di intermediazione politico-sociale, l'astensionismo elettorale unito alla crisi generalizzata della rappresentanza politica, l'insofferenza e l'ostilità verso le élite, che nelle fasi auree della democrazia liberale godevano di una certa considerazione, lo spostamento delle decisioni dall'ambito nazionale a quello sovranazionale o transnazionale, insomma tutta questa serie di fenomeni ha portato la democrazia in una situazione di grande stress<sup>8</sup>. Se a questo uniamo che anche le democrazie più stabili e durature hanno visto l'affermazione di leader populistici, e sono state caratterizzate da messaggi di netta ostilità verso i pesi e contrappesi costituzionali propri delle liberal-democrazie, è chiaro che ha senso parlare di una vera e propria "recessione democratica"<sup>9</sup>. Il cosiddetto "momento populista", come già anticipato, secondo alcuni è addirittura in grado di mettere a rischio l'esistenza stessa della liberal-democrazia. In particolare, secondo molti interpreti si assiste a una dissociazione di liberalismo e democrazia. I due momenti non sembrano più complementari e interdipendenti, come in passato. Come osserva Yascha Mounck, il popolo sviluppa sempre più chiaramente pulsioni antiliberali, e allo stesso tempo le élites manifestano atteggiamenti e pratiche sempre meno democratiche. Insomma, si assiste, anche nelle democrazie più consolidate dell'Occidente, storicamente caposaldo della democrazia, all'affermazione di democrazie illiberali o di forme di liberalismo antidemocratico<sup>10</sup>.

È proprio su questo "disagio" o "malessere" della democrazia che la pandemia si innesta. La disgiunzione tra momento liberale e momento democra-

6. A. Panebianco, *Democrazia*, in «Enciclopedia del Novecento», Il supplemento, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 1998 (consultato nell'agosto del 2022 nella versione online: [www.treccani.it/enciclopedia/democrazia\\_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357e-ee51\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_res-a115e63b-87f0-11dc-8e9d-0016357e-ee51_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)).

7. F. Zakaria, *Democrazie senza libertà in America e nel resto del mondo*, Rizzoli, Milano 2003.

8. D. Runciman, *Così finisce la democrazia*, Bollati Boringhieri, Milano 2019; Y. Mounck, *Popolo vs. Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, cit.; E. Luce, *Il tramonto del liberalismo occidentale*, Einaudi, Torino 2017.

9. L. Diamond, *In search of Democracy*, Routledge, London - New York 2015.

10. Y. Mounck, *Popolo vs. Democrazia*, cit., pp. 37-95.

tico, in atto da tempo, è stata acuita dalla pandemia. L'imperativo – peraltro più che giustificato per la stragrande maggioranza delle persone – della salvaguardia della salute pubblica, non ha fatto altro che mostrare, in modo drammatico, la tensione tra sicurezza (salute pubblica in questo caso) e libertà. Evitare il contagio da virus, quindi preservare la vita degli individui, è diventato lo scopo di tutte le attività politico-governative, cui tutto era subordinato. La paura della morte è prepotentemente tornata al centro della politica. In questo senso, è quasi inutile ricordare come le teorie politiche fondate sulla paura, a partire da quella più nota elaborata da Thomas Hobbes ne *Il Leviatano*, siano solitamente funzionali all'aumento dei poteri pubblici a scapito delle libertà individuali. Su questo aspetto, come giustificazione per l'instaurazione dello "stato di emergenza" torneremo comunque in seguito.

La limitazione delle libertà individuali per far fronte alla pandemia è, per la teoria politica, interessante sotto un altro aspetto. Le misure di limitazione delle libertà (in particolare di quella di movimento, di riunione e di manifestazione) sono state giustificate dalla necessità di salvaguardare la salute della comunità tutta, in generale, e delle persone più fragili, in particolare. Ci troviamo cioè di fronte al sacrificio di alcuni diritti individuali a vantaggio di una concezione, in senso lato, comunitaria. L'aspetto paradossale di questa vicenda, però, è che per tutelare una sorta di etica comunitaria e solidale – in un certo senso anti-individualista, visto che vede il sacrificio della libertà di movimento, di costumi e di riunione, e così via, degli individui per tutelare un "bene superiore" – si è fatto leva sull'isolamento individualistico (*lockdown*), sul ripiegamento più radicale che mai si sia osservato degli individui nella propria sfera privata (la famiglia, nel senso più minimale del termine), sulla riduzione al minimo di ogni relazione sociale che non fosse virtuale, sul distanziamento sociale come nuovo modo, sia pur temporaneo, di organizzazione della società<sup>11</sup>.

Ora concentriamoci sull'aspetto più evidente delle politiche di contenimento da Covid: la salute pubblica della "comunità" necessitava di misure di limitazione di diverse libertà individuali perché si doveva affrontare l'emergenza con poteri straordinari. È in questo contesto che si torna a parlare di

11. Su quest'ultimo punto, le parole di Giorgio Agamben sono tanto radicali quanto inequivocabili: «[ciò che] le misure di distanziamento sociale e il panico hanno creato è certamente una massa – ma una massa per così dire rovesciata, formata da individui che si tengono a ogni costo a distanza l'uno dall'altro. Una massa non densa, dunque, ma rarefatta e che, tuttavia, è ancora una massa... Una comunità fondata sul distanziamento sociale non avrebbe a che fare, come si potrebbe ingenuamente credere, con un individualismo spinto all'eccesso: essa sarebbe, proprio al contrario, come quella che vediamo oggi intorno a noi, una massa rarefatta e fondata su un divieto, ma, proprio per questo, particolarmente compatta e passiva», G. Agamben, *A che punto siamo. L'epidemia politica*, Quodlibet, Macerata 2021, p. 25.



“stato di emergenza”. È sempre in tale ambito che alcuni parlano di “stato di eccezione” come di un nemico mortale, definitivamente mortale, della democrazia. Di questo tratteremo nelle pagine che seguono.

## Stato di emergenza

L'emergenza, nel linguaggio comune, è una circostanza imprevista che richiede un'azione immediata e urgente. In ambito politico, lo “stato di emergenza” è una situazione di particolare gravità (per l'ordinamento giuridico, per le istituzioni, per la collettività tutta) che richiede un intervento pressante delle autorità, che il più delle volte, a ragione di questa presunta o reale emergenza, assumono poteri straordinari. Ora, solo nell'ultimo ventennio, le democrazie occidentali (e non solo esse) si sono trovate a vivere in situazioni che i pubblici poteri, e di converso anche gli organi di comunicazione e le opinioni pubbliche, hanno definito emergenziali. Siamo passati dall'emergenza terrorismo (dall'11 settembre in poi) a quella economica (dalla crisi del 2008 in avanti), dall'emergenza climatica a quella pandemica, per tacere di altre emergenze, da quella migratoria a quelle che di volta in volta vengono dichiarate, per svariati motivi, nelle più diverse parti del globo.

Siccome il punto di snodo dell'emergenza consiste nella decisione urgente dei pubblici poteri, è evidente l'importanza che il termine assume per la teoria politica (democratica). In realtà questo è un tema di vecchia data per il pensiero politico: l'idea di necessità e di emergenza è di tutte le epoche e di tutti i regimi<sup>12</sup>. La caratteristica principale dello “stato di emergenza” quindi è duplice: si va dalla necessità di interventi urgenti alla pienezza dei poteri. Su questo ultimo aspetto è bene insistere: il potere politico, per risolvere le crisi emergenziali, si vede assegnato una potestà molto ampia, spesso discrezionale.

I termini utilizzati da chi vuole identificare l'assegnazione di poteri eccezionali – con conseguente restrizione dei diritti di libertà dei cittadini – alle autorità pubbliche per risolvere crisi o di carattere politico o di carattere naturale sono diversi (quando è diagnosticata un'emergenza, e quando essa è condivisa oltretutto dall'élite governante anche dalla maggioranza dell'opinione pubblica, essa diventa l'elemento principale di legittimazione dell'agire politico): si va dal sintagma “stato di emergenza” a quello di “stato di eccezione” (*Ausnahmezustand*), da “stato di assedio” a *martial law* o a *emergency power*. In realtà le situazioni che questi termini – ne esistono anche altri, per la verità – delineano sono diverse tra loro, e anche molto ete-

12. F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Press Universitaires de France, Paris 2001, p. 1.

rogenee. In questa sede, preferiamo concertarci sul raffronto tra emergenza ed eccezione, soprattutto perché nell'attuale dibattito pubblico questi due termini sono sempre più spesso utilizzati, e talvolta anche confusi tra loro. Entrambe, come è stato notato, sono fra le categorie più sfuggenti e ambigue del pensiero politico: in quanto contingenti entrambe danno autonomia alla politica, ma le danno anche incompletezza, perché la costringono a conservare uno spazio al contempo tragico e imbarazzante, proprio perché discrezionale, all'agire dei poteri pubblici<sup>13</sup>. Emergenza ed eccezione hanno la funzione dichiarata di fronteggiare un evento imprevisto o una crisi in atto con mezzi non ordinari, anzi proprio con i cosiddetti "pieni poteri" – per natura discrezionali – affidati agli organi di governo. Entrambe, pertanto, si contrappongono alla cosiddetta normalità: quando uno Stato si trova in grave pericolo, e per assicurare la sua salvaguardia sospende o misconosce le norme che solitamente regolano la sua azione, ebbene si può dire che ci troviamo in una situazione di emergenza, ma ci possiamo anche trovare in uno "stato di eccezione".

## **Stato di emergenza e stato di eccezione**

Per cogliere la complessità della relazione tra emergenza ed eccezione, si pensi per esempio a come il massiccio uso della decretazione d'urgenza ha palesato una sempre più evidente tensione, per lo meno all'interno delle cosiddette liberal-democrazie, fra le misure emergenziali di contrasto alla pandemia e la salvaguardia dei diritti individuali costituzionalmente garantiti. È proprio a causa di questa tensione, dibattuta da giuristi e filosofi politici, che è tornato in primo piano il tema dello "stato di emergenza" e del suo rapporto con lo "stato di eccezione" (la tensione è tanto più rilevante quanto più si ravvisa il pericolo che le potestà straordinarie vengano utilizzate sempre più spesso e sempre più estesamente). A guardar bene le cose, però, i due sintagmi non identificano – o forse sarebbe più corretto dire possono non identificare – lo stesso fenomeno politico.

La possibile confusione tra i due termini, almeno in parte, deriva dal modo in cui Carl Schmitt, uno degli autori che ha assegnato un ruolo centrale alle situazioni estreme in politica, ha trattato la questione dell'eccezione. Schmitt in un *dictum* tanto perentorio quanto noto, ha scritto che «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»<sup>14</sup>. La sovranità è quindi la potestà di decisione sullo stato di eccezione. A Schmitt il *dictum* serve per far com-

13. Cfr. C. Galli, *Abbicci della cronaca politica*, il Mulino, Bologna 2012.

14. C. Schmitt, *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972, pp. 29-86.

prendere come alla base di una norma giuridica vi sia sempre una decisione di qualcuno, una decisione sovrana. Il che significa che per capire davvero la logica dell'autorità politica si deve analizzare non il caso normale, ma il caso limite, l'emergenza appunto. Lo stato d'eccezione, in questo contesto, è ciò che ci mostra dove si trova il centro dello Stato, ciò che chiarisce chi sia realmente il detentore in ultima istanza del comando politico. Il caso d'eccezione è il caso non descritto dall'ordinamento vigente, è proprio il «caso estremo di emergenza». Esso consiste nel potere di abolire o sospendere la legge in vigore e si manifesta, in concreto, nel caso di una «emergenza esterna, come pericolo per l'esistenza dello Stato o qualcosa di simile»<sup>15</sup>. Se il diritto è composto da norma e da decisione, e nelle situazioni ordinarie esse coesistono a favore della norma (si può dire che la decisione è ridotta al minimo), nello «stato di eccezione» la decisione (politica) prende il sopravvento sulla norma. Per tornare alla nostra distinzione di fondo, lo «stato di eccezione» si afferma, prendendo alla lettera Schmitt, quando il caso di emergenza è davvero radicale, estremo. È sovrano colui che identifica questa situazione, e che è in grado, attraverso poteri eccezionali, di porre fine a un ordine politico interno gravemente minacciato e turbato da invasioni straniere (quindi da guerre interstatali), da sovversioni e insurrezioni interne (guerre civili) o da catastrofi naturali (e pandemiche verrebbe da dire). Insomma, sovrano per Schmitt è colui che restaura l'ordine o ne instaura uno nuovo, con mezzi eccezionali.

Ora, così almeno ci pare, siamo giunti al nodo centrale della questione: instaurare o restaurare? Anche in questo caso, per vedere se vi sia contiguità di significato tra eccezione ed emergenza ci affidiamo a un'altra distinzione, partorita sempre dalla penna di Schmitt, che ha per oggetto la dittatura.

La dittatura, come noto, può essere distinta in commissaria e sovrana<sup>16</sup>. La dittatura commissaria era un istituto straordinario previsto in epoca repubblicana nell'antica Roma che si poteva attivare per far fronte a situazioni appunto di emergenza. Il console generalmente nominava il dittatore su proposta del Senato (era il Senato, infatti, che doveva accertare che esistesse una situazione di pericolo per la Repubblica). Di solito l'emergenza era dovuta a eventi bellici (*rei gerendae causa*) o dipendeva dalla necessità di risolvere crisi interne (*seditionis sedandae causa*). Nel dittatore erano concentrati molti poteri, ma in generale essi non erano illimitati. Non poteva, infatti, né modificare o abrogare la Costituzione, né dichiarare guerra, né imporre nuovi tributi. Il suo limite principale, tuttavia, era di carattere temporale. La dittatura non poteva in nessun caso superare i sei mesi: cessava

15. Ivi, p. 34.

16. C. Schmitt, *La dittatura*, Laterza, Roma-Bari 1972.

anche prima se scadeva il mandato del console che aveva nominato il dittatore o se quest'ultimo aveva già portato a termine il suo compito. La dittatura commissaria era, pertanto, un istituto straordinario tipicamente repubblicano. Non a caso è elogiato, tra gli altri, da fautori della repubblica quali Niccolò Machiavelli («Perché, quando in una repubblica manca uno simile modo, o, servando gli ordini, rovinare, o, per non ruinare, rompergli»<sup>17</sup>) e Jean-Jacques Rousseau (che scrive, altrettanto esplicitamente, che quando si tratta di salvezza della patria, di fronte ai pericoli più gravi, si può finanche arrestare il potere delle leggi e far quindi tacere la volontà generale<sup>18</sup>). Di dittatura in questo senso, invece, non si può a rigore parlare nei regimi assolutisti (nemmeno in quelli tirannici e dispotici), visto che il sovrano è per natura sempre sciolto dalla legge (*legibus solutus*): ai detentori del potere non si rifiuta alcun mezzo per conservare lo Stato. Esiste, perciò, un legame molto stretto tra dittatura e repubblicanesimo democratico<sup>19</sup>. In certe circostanze, insomma, per salvare la Repubblica – si pensi al notissimo brocardo *salus rei publicae suprema lex esto* – è necessario privilegiare l'efficacia rispetto alla legalità. La salvezza dello Stato può quindi richiedere poteri straordinari in vista della protezione del corpo politico, a patto però che tale salvaguardia sia inserita all'interno di una cornice istituzionale, e sotto l'imperio di una costituzione. È questo un tentativo di legalizzare l'eccezione e di predeterminare l'estensione dei poteri straordinari in modo costituzionale, di rendere cioè compatibile l'emergenza con l'ordinamento democratico. Il compito, va da sé, non è semplicissimo. Sta di fatto che la dittatura commissaria, detta anche “costituzionale”<sup>20</sup>, è un istituto straordinario spesso previsto o attuato da molti Stati costituzionali moderni per superare uno stato di emergenza interno o esterno che non può essere affrontato con strumenti normali<sup>21</sup>. Generalmente il potere si concentra nell'organo esecutivo, che garantisce maggior risolutezza e tempestività nella propria azione, e si procede a una sospensione o limitazione dei diritti di libertà dei cittadini. In un regime che rimane costituzionale, anche durante un'emergenza non si è privati della libertà – cioè di tutte le libertà – ma solo di alcune libertà (e soprattutto in modo temporaneo).

17. N. Machiavelli, *Discorsi sulla Prima Deca di Tito Livio*, in *Tutte le opere*, Bompiani, Milano 2018, p. 395.

18. J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 183-186.

19. Cfr. N.C. Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2009, pp. 26-32; in generale vedi anche G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

20. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 811-833.

21. M. Stoppino, *Dittatura*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004, pp. 288-297.

L'altra forma di dittatura, quella sovrana, ha invece caratteristiche completamente diverse. Essa, vede in tutto l'ordinamento esistente un sistema da rimuovere completamente. È per questo che essa travolge l'ordine politico preesistente, emana nuove leggi e, soprattutto, crea un nuovo regime. Non si tratta più, quindi, di un potere provvisorio e delegato, ma di una potestà assoluta e permanente che è svincolata da ogni controllo costituzionale. Per Schmitt la dittatura sovrana, giacché crea un ordine politico nuovo, è legata al concetto di potere costituente (del popolo), inteso proprio come potere fondante che non ha – e non si pone – limiti. È presente il richiamo a una costituzione da attuare, non già a una in vigore (per Schmitt l'emblema di questa forma di dittatura è quella del proletariato).

Questa insistenza sulla distinzione delle due forme di dittatura ci è utile perché alcuni studiosi contemporanei sembrano distinguere emergenza ed eccezione proprio a partire da questa distinzione schmittiana. Alcuni collegano quindi il regime d'emergenza alla dittatura commissaria, mentre altri considerano il regime attuale uno "stato di eccezione" e quindi, in un certo senso, più vicino alla dittatura (sovrana).

Gustavo Zagrebelsky, partecipando al dibattito che si è prodotto sulle misure adottate dal Governo italiano per fronteggiare la pandemia, nel distinguere nettamente tra emergenza ed eccezione sembra proprio far riferimento ai due tipi di dittatura. Emergenza ed eccezione non sono quindi la stessa cosa. L'eccezione non è il grado ultimo dell'emergenza come taluni affermano, perché all'emergenza si ricorre per tornare quanto prima alla normalità, mentre l'eccezione si utilizza per infrangere le regole e imporre un ordine nuovo<sup>22</sup>. In altri termini, mentre l'emergenza «è conservativa», l'eccezione è «rinnovativa»<sup>23</sup>. Tra i due termini non vi sarebbe alcuna parentela e tanto meno sinonimia<sup>24</sup>.

Altri autori, viceversa, non considerano compatibile il governo costituzionale con i poteri straordinari. Giorgio Agamben sostiene che il regime di emergenza altro non sia che uno "stato di eccezione": quest'ultimo è divenuto, negli ultimi decenni, il paradigma di governo dominante soprattutto all'interno delle democrazie (basti pensare al regime instaurato dagli Stati Uniti nella loro lotta contro il terrorismo post-11 settembre). Agamben nella sua genealogia sul concetto di "stato di eccezione" non si ricollega solo e tan-

22. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, in Aa.Vv., *Il mondo dopo il mondo*, cit., pp. 500-515; anche M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, Nottetempo, Milano 2022.

23. Cfr. G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Defnizioni e modelli*, Giuffrè, Milano 2003.

24. Cfr. M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, cit., pp. 67-74.

to alla dittatura romana, ma considera archetipico un secondo caso di emergenza costituzionale, il cosiddetto *iustitium* contemplato sempre dal diritto romano. Con un *senatus consultum ultimum* il Senato dichiarava l'emergenza, ma non richiedeva ai consoli di nominare una dittatura, determinava viceversa una sospensione delle leggi con l'attribuzione ai magistrati in carica di un potere illimitato. L'esercizio di poteri straordinari e la sospensione del diritto tramite il *iustitium* crea un vero e proprio vuoto giuridico nel quale i poteri – illimitati e sganciati da qualunque vincolo legale di esercizio – sono pur sempre fondati, nella loro scaturigine, su di un diritto che applicandosi si auto-sospende<sup>25</sup>.

Per Agamben, la distinzione di Zagrebelsky tra emergenza (dittatura commissaria) ed eccezione (dittatura sovrana) non ha nessuna base nel diritto, perché nessuna costituzione può mai prevedere davvero il suo legittimo sovvertimento. Anzi, proprio per questa impossibilità, a suo avviso, Schmitt aveva usato la locuzione “stato di eccezione” come termine per definire la terra di nessuno fra l'ordine giuridico e il fatto politico e fra la legge e la sua sospensione. La decisione sullo “stato di eccezione” non può mai essere giuridica, ma sempre frutto di una valutazione politica concreta, non fondata su criteri giuridici oggettivi, ma su considerazioni personali e soggettive di carattere sia politico che sociologico. Sia l'emergenza che l'eccezione prevedono, infatti, una identica sospensione della legge che si risolve in una messa tra parentesi delle garanzie costituzionali che non può in alcun modo essere predeterminata<sup>26</sup>. Lo stesso Zagrebelsky, a onor del vero, ammette che i poteri dell'emergenza non possono essere specificati tassativamente e preventivamente, poiché nemmeno le situazioni di emergenza sono prevedibili con esattezza<sup>27</sup>. Ciò detto, a suo avviso, la gestione dell'emergenza è, in fin dei conti, una questione tecnico amministrativa – più che propriamente politica – che si basa su evidenze oggettive: se queste evidenze esistono, e se soprattutto sono unanimemente accettate dalla cosiddetta “comunità scientifica”, la discrezionalità di chi gestisce l'emergenza è nulla; solo lo stato d'eccezione è, invece, compatibile con i pieni poteri. Assistiamo quindi a un tentativo di disgiungere chiaramente le sorti di eccezione ed emergenza: «i momenti critici non possono mai mancare e saranno affrontati con strumenti di emergenza per ripristinare la gabbia, oppure con poteri di eccezione per costruirne una più solida, attraverso progressivi “giri di vite” che caratterizzano i regimi dittatoriali»<sup>28</sup>. Qui il termine “dittatura” è naturalmente inteso

25. G. Agamben, *Stato di eccezione*, cit.

26. G. Agamben, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, cit.

27. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, cit., p. 500 e ss.

28. *Ibidem*.

nel senso di dittatura sovrana o, meglio, di dittatura come forma di Stato che usa il potere in modo illimitato e arbitrario, senza limiti e controlli di alcun tipo. L'emergenza, quindi, non presenta di per sé alcun carattere che la destini, per forza di cose, a trasformarsi in eccezione<sup>29</sup>.

## **Governo del diritto o arbitrio politico**

Il regime di emergenza, così descritto, è strettamente legato allo stato di necessità, e a differenza di quello di eccezione, è ancora governato dal diritto. I diritti soggettivi, in questa prospettiva, anche negli eventi emergenziali possono essere limitati, finanche sospesi, ma solo in modo temporaneo (e soprattutto non vengono sospesi nella loro totalità). Questo è essenziale, perché emergenza ed eccezione potrebbero essere sinonimi solo se i diritti fossero sospesi *in toto* e – aspetto ancor più decisivo per la stragrande maggioranza dei costituzionalisti – soprattutto se le decisioni emergenziali fossero sottratte del tutto al sindacato giurisdizionale: in questo caso, e solo in questo caso, si entrerebbe davvero in un terreno di indifferenza tra eccezione ed emergenza che potrebbe aprire un margine di discrezionalità politica incompatibile con la garanzia dei diritti<sup>30</sup>. Insomma, mentre lo “stato di emergenza” è compatibile con le garanzie costituzionali, quello di eccezione è da considerarsi nemico delle costituzioni<sup>31</sup>. Il nodo della questione tra queste due diverse prospettive è proprio questo.

Agamben, a differenza di Zagrebelsky, pensa che l'emergenza, di qualunque natura sia, favorisca lo scivolamento verso quello che secondo lui è diventato il paradigma di governo dominante nel XXI secolo, cioè lo “stato d'eccezione”: «lo stato di eccezione, a cui i governi ci hanno abituati da tempo, è diventato la condizione normale»<sup>32</sup>. Negli ultimi decenni, il continuo richiamo all'emergenza ha favorito la sua affermazione come «mezzo per affrontare criticamente la dichiarazione e l'attuazione sovrana di “eccezioni” a norme giuridiche, politiche, sociali, storiche e culturali, tipicamente nel nome di imperativi di sicurezza o di uno “stato di emergenza”»<sup>33</sup>. Gli uomini,

29. M. Croce, A. Salvatore, *Cos'è lo stato d'eccezione?*, cit., pp. 67-74 e 179-192.

30. M. Luciani, *La Costituzione alla prova della straordinarietà*, in Aa.Vv., *Il mondo dopo il mondo*, cit., pp. 281-288.

31. Cfr. G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, cit.

32. G. Agamben, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, cit., p. 70.

33. N. Andrew, *Review of the literature on the “State of Exception” and the application of this concept to contemporary politics*, cit., F. Benigno, L. Scuccimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di Guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Viella, Roma 2007, p. 14.

insomma, abituati a vivere in situazioni di perenne crisi e di perenne emergenza (guerre, terrorismo, crisi economiche, immigrazione, cambiamento climatico, pandemia per citare solo le più condivise), non sembrano nemmeno accorgersi che la loro vita (“la nuda vita”) è ridotta a una condizione puramente biologica e ha perso ogni dimensione non solo sociale e politica, ma persino umana e affettiva. Di certo, conclude Agamben, una società che vive in perenne stato di emergenza non può essere una società libera perché genera solo un bisogno di sicurezza che fagocita tutto il resto.

La società non sarebbe più libera perché con lo “stato di eccezione” verrebbe meno la garanzia dei diritti civili e politici nonché la separazione dei poteri, cioè due tra gli elementi più caratterizzanti del costituzionalismo democratico, e quindi della tradizione liberaldemocratica. In modo particolare, la separazione dei poteri parrebbe pregiudicata, visto che i compiti del potere legislativo e di quello esecutivo si confondono, si sovrappongono, e alla fine prevale quasi sempre l’organo esecutivo che, attraverso la decretazione d’urgenza, si occupa anche della creazione delle leggi (i parlamenti hanno sicuramente visto ridotto il loro ruolo di decisione oltretutto di controllo)<sup>34</sup>. Chi, invece, sostiene che il regime d’emergenza sia compatibile con il costituzionalismo, insiste sul fatto che nel governo dell’emergenza il potere giudiziario non tace mai a differenza di quello che succede nello “stato di eccezione”: già Schmitt, del resto, aveva precisato che lo “stato d’eccezione” creava un vuoto giuridico in cui l’autorità, usando il massimo potere discrezionale, rendeva le libertà individuali un problema di sovranità<sup>35</sup>. Nello “stato di emergenza” si rimane comunque all’interno di una cornice giuridica: la sospensione di alcuni diritti è solo temporanea e i poteri di emergenza non sono discrezionali<sup>36</sup>.

C’è anche chi ha sostenuto che il regime di emergenza instaurato in Italia, per contrastare la pandemia, sia uno “stato di eccezione debole”, cioè qualcosa che si avvicina allo “stato di eccezione”, pur non essendo a esso completamente aderente. La debolezza, tuttavia, dipenderebbe dal fatto – già illustrato in precedenza – che i poteri straordinari non sono sottratti al controllo giudiziario (per esempio, in Italia, si può ricorrere alla giustizia amministrativa per annullare atti illegittimi o anche ricorrere alla Corte costituzionale). Dopodiché sarebbe utile non definirlo semplicemente un regime di emergenza ma uno “stato di eccezione debole” perché, di fronte a situazioni extra-giuridiche straordinarie, è bene che le limitazioni dei diritti fondamentali non appaiano troppo facilmente giustificabili. In fin dei conti, il richiamo allo “stato di ecce-

34. Cfr. G. Agamben, *A che punto siamo? L’epidemia come politica*, cit., pp. 70-73.

35. C. Schmitt, *Le categorie del politico*, cit., pp. 29-86.

36. G. Pellegrino, *Emergenza, pandemia e libertà*, in «Il Mulino», 3, 2020, pp. 497-505.



zione”, sia pur debole, dovrebbe far risuonare, in un’opinione pubblica avvertita, il campanello dall’allarme sui possibili abusi del potere<sup>37</sup>. Alcuni interpreti, piuttosto acuti, fanno notare come l’eccezione tenda a mimetizzarsi entro le spire del governo normale e quindi a far sì che l’intervento fuori norma si rovesci in politica ordinaria. Lo “stato d’eccezione”, insomma, non sarebbe tanto caratterizzato da legislazione di emergenza, bensì da interventi politico-amministrativi che facciano ricorso a specifiche e univoche – cioè anti-pluralistiche – concezioni della vita, dei valori e dei beni fondamentali<sup>38</sup>. Lo “stato d’eccezione”, in definitiva, si darebbe allorquando un’emergenza divenisse occasione per un mutamento non reversibile delle forme di vita associata<sup>39</sup>.

### **Conformismo sociale, minoranze e paternalismo**

C’è un altro aspetto che per la teoria politica liberal-democratica è essenziale osservare, sia pur brevemente. Si può propendere per la tesi che “lo stato d’emergenza” sia compatibile con la democrazia (l’evoluzione della pandemia e la fine dello stato d’emergenza in tutte le democrazie sembrerebbe rendere più che verosimile questa argomentazione) o viceversa per quella che insiste sul continuo scivolamento verso un perenne “stato d’eccezione” limitante per le libertà, ma ciò non toglie che c’è un altro problema che la democrazia liberale deve affrontare, ed è quello del conformismo e del ruolo che le minoranze dissenzienti rivestono all’interno delle nostre società.

Anche in questo caso, è necessario richiamare, sia pur molto brevemente, ciò che costituisce, a livello teorico, il fondamento della liberal-democrazia. Come noto, i primi autori che hanno, da una prospettiva liberale, indagato l’innesto della prassi democratica su valori e pratiche proprie del liberalismo, hanno colto nella cosiddetta tirannia (o dispotismo) della maggioranza il vero pericolo – uno dei pericoli principali – della democrazia. La tirannia della maggioranza è causata e causa a sua volta, in una spirale senza fine, il conformismo sociale<sup>40</sup>.

Ora è inutile nascondere che dietro le misure emergenziali vi era un forte consenso popolare (non è questa la sede in cui indagare se tale consenso fosse del tutto spontaneo o viceversa indotto anche dal modo in cui la pan-

37. T. Epidendio, *Il diritto nello “stato di eccezione” ai tempi del Coronavirus*, in «Giustizia insieme», 26 marzo 2019: [www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/957-il-diritto-nello-stato-di-eccezione-ai-tempi-dell-epidemia-da-coronavirus](http://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/957-il-diritto-nello-stato-di-eccezione-ai-tempi-dell-epidemia-da-coronavirus).

38. M. Croce, A. Salvatore, *Cos’è lo stato d’eccezione?*, cit., pp. 164 e ss.

39. Ivi, p. 164.

40. Su questi temi si sono particolarmente soffermati, come noto, Alexis de Tocqueville (1805-1859) e John Stuart Mill (1806-1873).

demia è stata comunicata e veicolata all'opinione pubblica dai vari organi di informazione<sup>41</sup>). La paura del contagio, cioè la paura della morte da virus, ha giustificato e legittimato, con un consenso crescente, le misure più draconiane di limitazione di libertà. Nella dialettica sicurezza/libertà, la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica propendeva per il primo termine: vale a dire era molto elevato il consenso verso certi obiettivi – ridurre al massimo le possibilità di contagio – e dei mezzi adatti a raggiungerli (*lockdown*, e poi via via fino al *green pass* e alla vaccinazione per taluni obbligatoria, con conseguenti sospensioni dall'attività lavorativa). A questo punto, la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: quello pandemico è un contesto in cui si è affermato, per il tramite dei governi, il dominio assoluto della maggioranza paventato da autori quali Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill? Ricordiamo che l'asservimento di tutti i poteri politici, e non solo politici, alla maggioranza ha come conseguenza diretta la limitazione dei diritti delle minoranze e dei dissenzienti. Ora, sgombriamo subito il campo da un possibile equivoco: la protesta dei dissenzienti contro le misure del Governo, prima "virtuali" poi reali, non è mai stata messa in discussione. Insomma, a parte il fatto che per svariati mesi il diritto di manifestare pubblicamente – è strano a dirsi, ma va precisato che qui si intende la manifestazione in presenza – il proprio dissenso era vietato per evitare assembramenti, formalmente il diritto di manifestazione delle proprie opinioni non è mai venuto meno (tra l'altro c'è chi ha fatto notare che gli oppositori delle diverse misure di prevenzione abbiano avuto, sia nella stampa che nei talk show, una sovraesposizione mediatica). Come noto, tuttavia, la preoccupazione dei primi liberali non era tanto e solo di denuncia contro misure legali (se una legge insomma conculca i diritti delle minoranze ci troviamo già fuori dalla liberaldemocrazia, su questo non dovrebbero esserci dubbi: è proprio dalle garanzie offerte alle minoranze che si può valutare la democraticità di un sistema), ma contro una sorta di potere morale della società – della maggioranza della società – che diventa assoluto. Osservava Alexis de Tocqueville, iniziatore di questa critica alla democrazia, che tale potere non colpisce tanto i corpi, come i vecchi regimi assolutistici, ma l'anima, lo spirito di indipendenza stesso dell'uomo<sup>42</sup>.

41. Del resto, se il ruolo dell'autorità politica consiste – come sosteneva da una prospettiva eminentemente realista Bertrand de Jouvenel – nella facoltà e attitudine ad attrarre consenso, e il potere politico è legittimo se oltre all'efficacia aggiunge appunto una qualche forma di consenso, attivo o passivo che sia, capiamo che, almeno nell'economia del nostro discorso, è sufficiente prendere atto che tale consenso è stato prodotto. Cfr. comunque B. de Jouvenel, *Il potere. Storia naturale del suo sviluppo*, Rizzoli, Milano 1945 e anche Id., *La sovranità*, Giuffrè, Milano 1971; sul suo pensiero mi sia consentito di rinviare a F. Raschi, *Autorità e libertà. Il pensiero politico di Bertrand de Jouvenel*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

42. «Sotto il governo assoluto di uno solo il dispotismo, per arrivare all'anima, colpiva

Qual è la conseguenza di tutto ciò? Che la maggioranza traccia un cerchio formidabile attorno al pensiero, all'arte, alla scienza<sup>43</sup> e chi si attenda di uscire da questo perimetro diventa un "estraneo", un emarginato a cui «si rifiuta tutto», in particolar modo la stima sociale: «egli allora cede, si piega sotto lo sforzo quotidiano e rientra nel silenzio, come se provasse un rimorso ad aver detto il vero»<sup>44</sup>. Un rischio di questo genere, a ben pensarci, è sempre possibile in democrazia, e lo è tanto più in situazioni di emergenza come quelle scaturite dalla pandemia. Bisogna, quindi, se si vuol restare all'interno della cornice liberaldemocratica, sempre evitare la criminalizzazione delle minoranze e dei dissenzienti, fintantoché le loro legittime proteste non rompono il patto democratico per antonomasia, oltrepassando la soglia della violenza. Del resto, proprio un liberale come John Stuart Mill ha scritto pagine indelebili contro l'unanimità – che non può mai essere un valore – e a favore della diversità di opinioni e di comportamenti. La società, per Mill, era giustificata a interferire sulla libertà d'azione di chiunque solo al fine di difendersi: il solo scopo per cui si poteva legittimamente esercitare un potere su qualunque membro di una collettività, contro la sua volontà, era per evitare danno agli altri<sup>45</sup>. Evitare un contagio può essere considerato un modo che la società ha di proteggersi? Probabilmente sì. Ma altrettanto certamente la vigilanza e il controllo affinché le autorità politiche – e la società stessa – non abusino delle proprie prerogative è, almeno in una democrazia che si ritiene tale, un imperativo.

Ma c'è un altro aspetto, altrettanto importante, che va valutato. Sempre Tocqueville, nel suo capolavoro sulla democrazia americana, mostrava come uno dei pericoli della democrazia fosse – oltre al richiamato conformismo esito e causa della tirannia della maggioranza – il combinato disposto fra la centralizzazione politico-amministrativa (nuova forma di paternalismo) e

grossolanamente il corpo; e l'anima, sfuggendo a quei colpi, s'elevava gloriosa al di sopra di esso; ma nelle repubbliche democratiche la tirannide non procede affatto in questo modo: essa trascura il corpo e va diritta all'anima. Il padrone non dice più: tu penserai come me o morirai; dice: sei libero di non pensare come me; la tua vita, i tuoi beni, tutto ti resta; ma da questo giorno tu sei uno straniero tra noi. Conserverai i tuoi privilegi di cittadinanza, ma essi diverranno inutilità [...]. Quando ti avvicinerai ai tuoi simili, essi ti sfuggiranno come un essere impuro; e anche quelli che credono alla tua innocenza, ti abbandoneranno, poiché li si fuggirebbe a loro volta. Vai in pace, io ti lascio la vita, ma ti lascio una vita che è peggiore della morte», A. de Tocqueville, *Scritti politici. II. La democrazia in America* (1835-40), Utet, Torino 1968, p. 305.

43. «In America la maggioranza traccia un cerchio formidabile intorno al pensiero. Nell'ambito di questi limiti lo scrittore è libero, ma guai a lui se osa uscirne [...] Egli allora cede, si piega sotto lo sforzo quotidiano e rientra nel silenzio, come se provasse rimorso di aver detto il vero». Ivi, p. 302.

44. *Ibidem*.

45. J.S. Mill, *Saggio sulla libertà*, il Saggiatore, Milano 1981, p. 32.

l'individualismo. Ora nulla più di una pandemia e di un discorso pubblico incentrato quasi esclusivamente sulla paura della morte da virus sono terreni propizi, a nostro avviso, per l'affermazione di ciò che Tocqueville considerava un pericolo mortale per la democrazia. Una società democratica è una società nella quale gli individui, eguali per le loro condizioni anche sociali<sup>46</sup>, sono animati da un fortissimo desiderio di benessere materiale, che li porta a non vedere più il legame esistente tra la prosperità di ciascuno e il benessere della collettività. L'unione fra uniformità sociale – grosso modo il conformismo di cui parlavamo prima – e individualismo sfrenato lasciano libero il terreno all'affermazione di una nuova forma di paternalismo politico: è una forma di dispotismo che ha come compiti principali la tutela e la previdenza, che ha di mira la felicità degli individui, provvedendo ai loro bisogni e alla loro sicurezza. È un potere molto più minuzioso e inquisitivo di quelli del passato, e molto più penetrante ed esteso<sup>47</sup>. Un potere che si impone su individui che sono ripiegati su loro stessi, che badano solo ai loro affari privati; un potere che ha reso gli individui una massa irresponsabile che passivamente accetta la politica del Governo, una politica che «non tiranneggia, ostacola, comprime, inebetisce e riduce infine ogni nazione a non essere più che un gregge timido e industrioso di cui il Governo è padrone»<sup>48</sup>. Anche di questo monito di Tocqueville, almeno così crediamo, dobbiamo tener conto, se non vogliamo che i poteri acquisiti durante lo stato di emergenza snaturino completamente le democrazie in cui viviamo.

## Conclusioni

In questa sede ci preme trattare un'ultima questione: se lo “stato di emergenza” si trasforma in “stato di eccezione” e favorisce l'affermazione di un regime politico arbitrario e irresponsabile o ancora se favorisce l'affermazione di un nuovo paternalismo nemico dei diritti individuali, quali sono le garanzie e gli accorgimenti che possono impedire queste derive liberticide? Tocqueville, come noto, sosteneva che per evitare sia la tirannia della maggioranza sia il nuovo dispotismo paternalista fosse necessario garantire al massimo l'autonomia del potere giudiziario (e dei legisti) dal potere politico,

46. Si ricordi come per Tocqueville la democrazia sia anzitutto uno stato sociale caratterizzato da “uguaglianza di condizioni” prima ancora che una forma di regime politico.

47. «L'amministrazione pubblica non solo è diventata più centralizzata ma anche più inquisitiva e più minuziosa; ovunque penetra più profondamente di un tempo negli affari privati [...] e si insedia, ogni giorno di più, a fianco di ogni cittadino, intorno a lui e sopra di lui, per assisterlo, consigliarlo e costringerlo»: A. Tocqueville, *La democrazia in America*, cit., p. 801.

48. Ivi, p. 813.

poi garantire la massima libertà di stampa e di associazione, oltreché garantire un compiuto decentramento amministrativo. Questi rimedi bastano anche oggi per contenere gli effetti del governo d'emergenza? A nostro avviso tali rimedi, per la prima volta illustrati da Tocqueville, sono ancora attuali.

Uno dei più importanti studiosi del costituzionalismo novecentesco, Carl Friedrich, sostiene che i poteri d'emergenza, pur molto ampi, debbono essere rigidamente definiti, per quanto concerne il loro modo di esercizio, se si vuole evitare che una legittima "dittatura costituzionale" possa trasformarsi in un regime arbitrario e dispotico. Per far questo, nel solco della tradizione classica, si deve fare in modo che il dittatore costituzionale i) sia nominato da un potere che lui non controlla, ii) non sia in grado lui stesso di dichiarare lo stato di emergenza e che iii) la sua azione abbia un limite di tempo prefissato<sup>49</sup>. Anche ad avviso di questo studioso, tuttavia, i limiti procedurali sopra descritti garantiscono solo fino a un certo punto: l'indeterminatezza che, il più delle volte, caratterizza la sospensione dei diritti, del resto, fa dubitare che esistano davvero procedure che delimitino in modo conclusivo il potere discrezionale che scaturisce da un'emergenza<sup>50</sup>. Sempre Friedrich, approfondendo questo tema, giunge alla conclusione che la tenuta del regime costituzionale, in ultima istanza, si fonda sulla vigilanza dell'opinione pubblica (vale a dire la libertà di stampa e di associazione su cui aveva insistito Tocqueville). Spetta a essa controllare che il Governo non abusi delle proprie prerogative e non usi pretesti per governare senza limiti e controlli: serve cioè «un popolo vigilante, un vero e proprio potere costituente risoluto a far sì che queste limitazioni siano efficacemente utilizzate per assicurare l'impiego legittimo di questi poteri di emergenza»<sup>51</sup>. Altri autori sostengono che le misure di emergenza hanno, in democrazia, almeno due giudici diversi. Il primo è costituito dal corpo elettorale che, alla scadenza del mandato, può rifiutare il Governo in carica e le sue politiche. Il secondo giudice è invece costituito dai tribunali (il corpo dei legislatori in Tocqueville). Visto che essi non tacciono nemmeno durante lo "stato di emergenza", possono sempre emettere atti contro il Governo se i suoi poteri sono esercitati al di fuori delle circostanze di emergenza, così come i giudici le interpretano. C'è da dire che sia la sanzione elettorale sia il controllo giurisdizionale hanno il difetto di agire ex-post sulle decisioni prese dai pubblici poteri e talvolta possono essere anche troppo tardivi<sup>52</sup>.

49. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., pp. 815-816.

50. Cfr. G. Agamben, *A che punto siamo. L'epidemia come politica*, cit.

51. Cfr. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, cit., p. 828.

52. J. Ferejohn, P. Pasquino, *Emergency Powers*, in *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2009 (consultato nella versione online Oxford Handbooks Online).

In conclusione, ci preme aver mostrato che l'emergenza può senz'altro richiedere un Governo più forte e cittadini più deboli (e con meno diritti). Ma l'allentamento temporaneo delle garanzie costituzionali non deve portare a un danneggiamento permanente del Governo costituzionale. Proprio per questo ci va di terminare questo contributo condividendo l'opinione di chi ha scritto – nelle ultime righe di un lavoro sulla libertà al tempo della pandemia – che l'unica barriera verso possibili derive dispotiche prodotte dall'emergenza, come del resto verso ogni altra forma di deriva liberticida, la può erigere una cittadinanza critica e attiva, in stretta connessione con la comunità degli Stati democratici. Una cittadinanza, cioè, non supina di fronte a leggi ingiuste e liberticide ma in grado di opporsi con le armi potenti della disubbidienza civile, se necessario<sup>53</sup>.

53. P. Ignazi, N. Urbinati, *Contagio e libertà*, Laterza, Roma-Bari 2020.