

## Stato di eccezione, stato di assedio o uso emergenziale del potere?<sup>1</sup>

Claudio Corradetti

L'attuale pandemia del virus corona ha di colpo arrestato la frenesia delle nostre vite e attività produttive. I governi hanno scandito fasi di sospensione della normalità. In Italia il capo del governo Conte ha emesso quelli che sono sembrati ai critici 'editti' periodici noti come i DPCM - Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – espressione della maggioranza politica. In Inghilterra, Johnson, dopo un primo avventato richiamo ad una improbabile immunità di gregge ha adottato il *Coronavirus Act 2020*. Trump, infine, ha richiamato aspetti del *National Defence Act* del 1950 e tutti gli Stati federali hanno dichiarato lo stato di emergenza per la prima volta nella storia degli Stati Uniti.

Si è trattato di un insolito esercizio di potere e di comunicazione politica giustificato dalla gravità del momento ma con risvolti potenzialmente pericolosi.

Cosa succederebbe infatti se questo emergenzialismo fosse destinato a ripetersi e divenisse forma corrente dell'esercizio del potere pubblico? Cosa dovremmo aspettarci dai governi nel caso in cui operassero sotto il rischio di una contaminazione costante? Certamente l'ipotesi di una gestione protratta nel tempo dell'eccezionalità pandemica è già entrata nel *mindset* politico dei governi. L'attuazione diffusa di *lockdown* e restrizioni alle libertà personali hanno già gettato le basi di un nuovo *management* dell'emergenza rispetto alle politiche di popolazione. Tuttavia i distinguo sono d'obbligo al fine di comprendere se l'attuale scenario si configuri come esercizio di un potere d'eccezione, oppure se si tratti più semplicemente dell'adozione di misure circoscritte nel tempo che rientrano in una gestione dell'emergenza all'interno di un quadro democratico costituzionale.

Possiamo sostenere che i DPCM indichino proprio quanto sembra essere il paradosso fondamentale delle attuali democrazie liberali, ovvero, che una buona politica emergenziale sia quella che rinuncia alla politica stessa? Se così fosse, saremmo di fronte

---

<sup>1</sup> Pubblicato in MicroMega, Il Rasoio di Occam il 16 Maggio 2020, <http://ilrasoiiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2020/05/15/stato-di-eccezione-stato-di-assedio-o-uso-emergenziale-del-potere/>

a un caso di stato di eccezione *à la* Schmitt o *à la* Agamben? Oppure ci troveremmo nella condizione di uno stato di assedio come quello descritto da Camus nella *Peste*?

Nelle riflessioni seguenti prescindereò dal considerare se lo stato di eccezione sia o meno una valida formula di teorizzazione della sovranità democratica. Tuttavia rifletterò su se sia il caso di considerare le attuali misure adottate dai governi come azioni di sospensione del diritto (*exceptio*) e dunque come illustrazioni paradigmatiche del fondamento del potere sovrano. Una possibile alternativa, che resta tuttavia ancorata ad una visione di anormalità dell'uso del potere, riguarda l'idea dello stato di assedio secondo la prospettiva di Camus. Se ci considerassimo come in tale condizione dovremmo allora concepire la vita politica e sociale come un qualcosa di esistenzialmente tragico perché aperto a una condizione di terrore generalizzato mai completamente espungibile dal vivere in comune.

Possiamo ritenere che l'uno o l'altro modello rappresentino in modo appropriato lo scenario politico vigente? Le attuali misure di restrizione sollecitate dall'azione di contrasto dei governi al virus corona non sembrano poter rientrare in nessuno di questi casi. Certamente vi è tragicità nell'alto numero dei decessi e nella privazione delle cerimonie di commiato, ma il nemico è a noi ben conosciuto, almeno nella sua origine e forma di trasmissione, anche se una cura - un vaccino - non è ancora disponibile. Il virus corona, a mio avviso, resta privo di quel valore simbolico paradigmatico che per alcuni fornirebbe una chiave di lettura sul fondamento del potere.

Più complessa sembrerebbe invece l'analogia fra stato di eccezione e misure ipoteticamente *ultra vires* adottate dai governi per ridurre i rischi e gli effetti sulla salute pubblica. Ma anche in questo caso, le misure di limitazione delle libertà individuali adottate dalle amministrazioni nazionali (mobilità, commercio, educazione, lavoro etc.), anziché esibire un carattere originario del rapporto tra potere politico e legge, illustrano piuttosto una *modalità di declinazione* del potere sovrano.<sup>2</sup>

---

2

<sup>2</sup> A mio avviso cioè non siamo di fronte a quanto Giorgio Agamben, interprete di Carl Schmitt, considera come la paradossalità interna del potere sovrano, ovvero, all'esercizio di quello che definisce come "eccezione *inclusiva* (che serve, cioè, a includere ciò che viene espulso)". In, G. Agamben, *Homo Sacer. Il potere e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 2005 [1995], p.26.

L'uso *emergenziale* del potere esibito dai DPCM o dal *Coronavirus Act 2020* si pone *all'interno* di un quadro di sovranità già costituita. Questo cioè non ne è la condizione-limite così come lo stato di emergenza richiederebbe.

Gli atti di limitazione delle libertà dei cittadini dunque non illustrano un aspetto primigenio della costituzione del potere politico – non si pongono cioè al confine tra legge ed *extra legem* (eccezione). La loro legittimità *presuppone* l'esistenza di una regola che è solo condizionatamente sospesa. Le restrizioni odierne dunque assurgono ad “esempio”<sup>3</sup> della regola costituzionale nell'istante in cui sfuggono alla regola stessa. Mostrando la loro “appartenenza ad una classe”<sup>4</sup>, i vari decreti relativi al contenimento del virus corona stabiliscono istanze ‘d'inclusione escludente’ e non di ‘esclusione includente’ (come sarebbe invece il caso dello stato di eccezione).

Per comprendere questo punto è necessario ricostruire brevemente l'idea in questione. Lo stato di eccezione è un concetto teorizzato anzitutto da Carl Schmitt in due suoi scritti: *La dittatura* e *Teologia Politica*<sup>5</sup> e reinterpretato poi da Agamben in *Homo Sacer* e *Stato di eccezione*<sup>6</sup> in termini di sua ‘normalizzazione’ nell'esercizio odierno di governo.<sup>7</sup> Secondo Agamben il caso attuale della crisi indotta dal virus corona non sarebbe che una conferma del dispositivo di eccezione quale paradigma normalizzato. Dunque il decreto-legge approvato dal governo italiano «per ragioni di igiene e di

---

3

□ G.Agamben, *Homo Sacer. Il potere e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 2005 [1995], p.27.

4

□ G.Agamben, *Homo Sacer. Il potere e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 2005 [1995], p.26.

5

□ C.Schmitt, *Die Diktatur: von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedanken bis zum proletarischen Klassenkampf*, Dunker & Humblot, Berlin, 2015 [1921], trad.it. *La dittatura*, Europa libreria edizioni/edizioni settimo sigillo, Roma, 2015; C.Schmitt, *Politische Theologie. Vie Kapitel zure Lehre von der Souveränität*, Dunker & Humblot, Berlin, 2015 [1922], trad. it. C. Schmitt, *Teologia politica*, in *Le categorie del “politico”*, a cura di G. Miglio, e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972.

6

□ G.Agamben, *Homo Sacer. Il potere e la nuda vita*, Einaudi, Torino, 2005 [1995]; G.Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2012 [2003].

7

□ “[...] una teoria dello stato di eccezione manca nel diritto pubblico, e giuristi e pubblicisti sembrano considerare il problema più come una *quaestio facti* che come un genuino problema giuridico”. In, G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2012 [2003], p.9.

sicurezza pubblica» si risolverebbe in una vera e propria militarizzazione «dei comuni e delle aree nei quali risulta positiva almeno una persona [...]».<sup>8</sup>

## §1 Stato di eccezione o uso emergenziale del potere?

Centrale nella riflessione teorico-politica, lo stato di eccezione ha attraversato diversi contesti di teorizzazione che mal si prestano, a mio avviso, ad una sua estensibilità trans-storica in assenza di precise contestualizzazioni.

Per lo Schmitt del '33 il riferimento era alla lunga parabola discendente della Repubblica di Weimar e, in particolare, all'Art. 48 che aprì la strada alla dittatura nazista attraverso la proclamazione da parte di Hitler del 'Decreto dell'incendio del *Reichstag*' e del 'Decreto per la protezione del popolo e dello Stato'. L'Art. 48 stabiliva che in caso di minaccia alla sicurezza pubblica, i sette articoli costituzionali concernenti le libertà individuali e di associazione fossero sospesi. Come è noto fu il neoeletto cancelliere Adolf Hitler che ne decise la sospensione. Questi articoli non saranno più riabilitati dal regime il quale però non revocerà né abolirà la Costituzione di Weimar.

È dunque questa concreta possibilità di stabilire l'eccezione che definisce il tipo di stato storico e giuridico che Schmitt ha in mente quando chiederà di superare l'*impasse* costituzionale di Weimar post-'33 richiedendo la proclamazione di una nuova Costituzione per il *Reich*.

La differenza tra stato di eccezione *stricto sensu* e stato di emergenza è di fondamentale rilevanza per comprendere non soltanto la teorizzazione Schmittiana dell'eccezionalità del potere (e *in primis* del potere popolare rivoluzionario che arriva ad autodeterminarsi nel Führer), ma anche la differenza - sul piano storico-giuridico - delle figure nelle quali l'eccezionalità del potere si differenzia dai correnti stati di emergenza. Schmitt distingue questi due aspetti nella sezione di *Appendice* al testo su *La dittatura* dove separa la 'legge di emergenza costituzionale' (*Staatsnotrecht*) e lo stato di

---

8

□ G.Agamben, "L'invenzione di un'epidemia", accessibile online presso <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia>. Tutti gl'interventi di G.Agamben nella rubrica "Una voce", sono accessibili online presso <https://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben>.

emergenza propriamente detto. Le leggi di emergenza possono essere impugnate da qualsiasi organo di governo a tutela dell'ordine costituzionale (e persino contro il Presidente) mentre soltanto lo stato di eccezione è regolato dall'Art.48.

In questo secondo caso, nello stato di eccezione, teoria e prassi trovano un punto d'incontro nella figura della decisione sovrana. Di qui si spiega perché per lo Schmitt di *Teologia politica* del '22 sovrano è “chi decide sullo stato di eccezione”<sup>9</sup> (*Ausnahmestand*), ma “solo in quanto questo [stato di eccezione] si assuma come concetto limite [*Grenzbegriff*]”<sup>10</sup>.

Che cosa sia questo limite ci viene chiarito in via differenziale poco oltre, quando Schmitt si appresta a stabilire che “la sua [sovranità come stato di eccezione] definizione non può applicarsi al caso normale [ovvero non a] qualsiasi ordinanza d'emergenza o stato d'assedio [*nicht irgendeine Notverordnung oder jeder Belagerungszustand*]”<sup>11</sup>.

Dunque, potremmo concludere, che l'invocazione dell'Art. 48 della Costituzione di Weimar per Schmitt non è sempre relativo ad un'eccezionalità giuridica ma concerne spesso un uso del potere proprio dei ‘decreti di emergenza’ (*Notverordnungen*) così come furono effettivamente utilizzati prima del '33 in concomitanza alle difficoltà economiche della Germania. Infatti, l'utilizzo dell'Art. 48 ricadeva in principio all'interno di un esercizio legittimo dei poteri costituzionali poiché il suo utilizzo era condizionale all'assenso del *Reichstag*. Soltanto quando l'Art. 48 venne impugnato come strumento di abrogazione incondizionata delle libertà si passò ad una condizione di piena eccezionalità, ovvero, a quella che definirei come una condizione di stato di eccezione (ri-)costituente. È in quest'ottica dunque che deve intendersi il richiamo di Schmitt alla formulazione di una nuova costituzione per il *Terzo Reich*. Tale passaggio non può che

---

9

□ C. Schmitt, *Teologia politica*, in *Le categorie del “politico”*, a cura di G. Miglio, e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33.

10

□ Ivi. Per lo Schmitt di *La dittatura*, mentre l'istituto della dittatura a Roma si configurava come *forma delegata* e limitata nel tempo, ovvero come potere esclusivamente volto alla difesa extra-giuridica della Repubblica, fu con lo sviluppo della dittatura commissaria, prima, e con il potere rivoluzionario francese, poi, che la sovranità si fuse con la democrazia. Il potere del popolo sovrano a quel punto non si rivolse più alla protezione di un ordine costituzionale già dato, ma si pose esso stesso come creatore di un nuovo ordine giuridico. Il popolo ‘costituente’ fu dunque per sua stessa funzione: *extra legem*.

11

□ Ivi.

avvenire *extra legem*. A differenza delle ordinanze di emergenza o degli stati di assedio, infatti, la decisione sullo stato di eccezione propriamente inteso costituisce una “decisione in senso eminente [*im eminenten Sinne*]”.<sup>12</sup>

Il punto che c’interessa ora è il seguente: possiamo ritenere che l’emergenza posta dalla pandemia del virus corona sia di eccezionalità assoluta, e cioè tale che *la decisione* dell’adozione di determinati provvedimenti amministrativi si configuri come istanza di eccezione normalizzata?

Non credo. Pur se ritengo che sussistano casi in tal senso ad illustrazione dell’idea di eccezionalità come sospensione della norma. Si pensi ad esempio al modo in cui la governance economica odierna dell’Unione europea venga oggi definita in gran parte attraverso capitali internazionali e organismi sovra-europei come il Fondo monetario internazionale o la Banca mondiale.<sup>13</sup> È vero invece che l’atto giuridico emergenziale si pone come atto derivativo interno ad un potere giuridico già costituito (e dunque in modo non fondativo rispetto al potere come sovranità assoluta/eccezione).

Che la situazione odierna ricada in questa seconda fattispecie lo si desume anche dal fatto che solo per quel che concerne l’uso emergenziale del potere - ma non nello stato di eccezione - si possono pianificare fasi di uscita dall’emergenza pur rimanendo all’interno di un quadro di esercizio costituzionale dei poteri. Nel contesto italiano attuale è evidente come le regioni (specie quelle a statuto autonomo) abbiano fatto sentire la propria voce ai fini di un ritorno alla normalità. Se fossimo in uno stato di eccezione il potere sarebbe indivisibile e innegoziabile.

Che si sia invece all’interno di un quadro pienamente costituzionale risulta anche dal ruolo svolto dall’Art. 16 della Costituzione il quale stabilisce che la circolazione è libera salvo limitazioni stabilite “per motivi di sanità o di sicurezza”,<sup>14</sup> e che nessuna

---

12

□ C.Schmitt, *Teologia politica*, in *Le categorie del “politico”*, a cura di G. Miglio, e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, p.33.

13

□ Ho trattato il caso dell’egemonia nella governance economica dell’Eu nello scritto: C.Corradetti, “Hegemony Critique and the Crisis of the European Union”, *Jus Cogens* (2020), <https://doi.org/10.1007/s42439-020-00014-1>.

14

□ Art.16 della Costituzione della Repubblica Italiana

limitazione può derivare “da ragioni politiche”.<sup>15</sup> È questa una formulazione consapevole delle vicende del '900 e per questo ben più restrittiva di quella dell'Art. 48 di Weimar dove il Presidente poteva proporre di “sospendere per un po', in tutto o in parte, i diritti fondamentali previsti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124, e 153”,<sup>16</sup> ovvero, gli articoli concernenti i vari diritti di libertà di espressione, associazione, stampa, nonché di proprietà privata.

L'uso emergenziale del potere, tuttavia, non vuole porsi in sostituzione di una condizione/stato di normalità/costituzionalità del potere. L'uso emergenziale del potere si rivolge anzitutto ad un nemico interno, come la sconfitta del virus in vista della protezione della popolazione. La limitazione *ad hoc* di alcuni diritti si giustifica solo in vista di misure di contenimento del rischio epidemiologico, senza la possibilità di una revoca dei poteri parlamentari – come nel caso dello stato di eccezione.

L'apparente sovrapposizione tra uso emergenziale del potere e stato di eccezione deriva tuttavia dal fatto che il potere di emergenza associa in modo paradossale l'efficientismo della tempestività decisionale con l'annichilimento della vita politica e sociale. La politica annulla la vita politica stessa. La consapevolezza di una radicale trasformazione dell'uso corrente del potere si pone come qualcosa di sempre esposto ad un impiego di emergenza. A tale riguardo, una svolta 'efficientista' della forma democratica non può che allineare le democrazie liberali ai regimi ideologici illiberali.

La capacità reattiva dei paesi illiberali ma efficienti invertirà inevitabilmente la relazione competitiva di accreditamento internazionale. L'efficienza pragmatica eroderà le limitazioni poste dai diritti nel nome dell'emergenza.

In effetti gli Stati ideologico-autoritari sono in vantaggio nell'uso dei poteri di emergenza rispetto agli Stati democratici e ancor più di quelli privi o quasi di un welfare sanitario. Il presupposto ideologico collettivo sul quale gli stati autoritari si fondano permette loro di agire in modo rapido. In tal senso, la capacità con la quale la Cina ha saputo far fronte alla crisi epidemiologica del virus corona entrerà, almeno in parte, nell'orizzonte politico dei paesi democratici definendo nuove prerogative di potere.

---

15

□ Ivi.

16

□ Art. 48 della Costituzione di Weimar.

Ma una volta che l'uso emergenziale del potere sarà accettato dall'elettorato come connaturato all'esercizio democratico, il confinamento privato della vita associata diventerà un'opzione sempre più disponibile anche alle misure della politica democratica. L'utilizzo dei sistemi informatici agevolerà tale processo. Non soltanto il dissenso politico si esprimerà per lo più in linguaggio virtuale, le piazze potranno essere luoghi di potenziale contagio, ma l'agenda politica terrà conto di un fattore di un rischio sempre in agguato.

Non ritengo tuttavia che sarà questo a distruggere l'ethos liberale delle democrazie occidentali.

Il virus corona ha segnato senza dubbio un mutamento nell'esercizio dei poteri pubblici ma questo non è il viatico di un nuovo ordine giuridico. Per comprendere gli slittamenti e le ristrutturazioni dei poteri contemporanei dobbiamo guardare altrove. La pandemia corrente del virus corona c'informa soltanto di un più modesto assestamento interno dei poteri, ovvero, del loro adattarsi alle esigenze delle emergenze attuali di salute pubblica. Sarebbe fatale sbagliare bersaglio ora, in questa fase ancora non ben definita dei nuovi pericoli per le democrazie liberali.