

Emilio Minniti, *Lo stato d'eccezione*, Aracne, Ariccia (RM) 2015, pp. 113, ISBN 9788854882614.

Lo stato di eccezione, pur determinato con straordinaria efficacia e pregnanza da Carl Schmitt nella sua *Teologia politica* (1921), è in realtà un concetto presente della scienza giuridica e politica sin dall'antica Roma con la figura del *dictator*, ma, ancor di più, con la misura dello *itutium* che era una sospensione della legge che dava forma a una sorta di 'non-luogo' in cui chi governava agiva in virtù di una forza di legge eccezionale in caso di concreto pericolo per la Repubblica, secondo quanto proclamato dal Senato¹. Lo stato di eccezione troverà poi varia evoluzione e diversa interpretazione nell'età moderna in autori come Bodin, Machiavelli, Hobbes e Rousseau fino al Novecento e ai giorni nostri come dimostra il recente caso francese dopo gli attentati terroristici.

Il pregevole lavoro di Emilio Minniti, pur nella sua brevità, nella prima parte, riprende l'evoluzione teorica (tralasciando, purtroppo, lo *iustitium*) e lo sviluppo storico dello 'stato di eccezione' con l'intento di evidenziare i diversi aspetti dell'impatto che una situazione di emergenza, o per usare l'espressione schmittiana, un «caso limite», può avere su un determinato ordinamento statale e democratico. L'autore sgombra il campo da eventuali equivoci e scopre subito le carte. Già nell'Introduzione chiarisce che «il tema dello stato di eccezione [...] si ripropone all'inizio del ventunesimo secolo in termini di una questione centrale per i sistemi democratici contemporanei. L'esplosione su larga scala di conflitti asimmetrici [...] se non prefigura i termini esatti di un vero e proprio «scontro di civiltà» pone, tuttavia, dei seri interrogativi sulla tenuta e sull'evoluzione dei principali sistemi giuridici democratici contemporanei» (p. 11).

Il primo capitolo del libro è dedicato al percorso storico dello stato di eccezione nel suo stretto legame con l'essenza autentica della sovranità e che rappresenta, come afferma l'autore, la terra di mezzo tra potere costituito e potere costituente. In questo contesto si inserisce anche la bella analisi sullo stato di eccezione nella Costituzione di Weimar che rappresenta uno dei modelli istituzionali del Novecento in cui la disciplina dello 'stato di crisi' trova la più compiuta espressione e applicazione. L'art. 48 della *Reichsverfassung* stabiliva infatti che il Presidente del Reich potesse ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica. Su quest'articolo della Costituzione è stato scritto molto, sia ai tempi della Costituzione della prima democrazia tedesca sia nel corso di tutto il Novecento. Tuttavia, bene fa l'autore a sottolineare come già Carl Schmitt aveva evidenziato che il secondo comma dell'articolo 48, pur sostenendo che il Presidente del Reich potesse sospendere i diritti fondamentali, limitava la sua azione solo ad un ristretto gruppo di articoli (114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153), impedendo così un effettivo intervento in altri ambiti. Secondo Minniti, allora, «l'articolo 48 regola, o tenta di regolare, lo stato di eccezione come istituto giuridico e non deve essere interpretato

¹ Si veda G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino 2003, 55-67. Sullo *Iustitium* la letteratura è vasta, rimando in particolare a A. Nissen, *Das Iustitium. Eine Studie aus der roemischen Rechtsgeschichte*, Leipzig 1877; G. Quadri, *La forza di legge*, Milano 1979; A. Frascchetti, *Roma e il Principe*, Bari 1990.

come una disciplina del diritto di emergenza pubblica» (pp. 35-36). In realtà, come ha messo in luce di recente il costituzionalista tedesco Dieter Grimm, l'art. 48, che a lungo è stato considerato come la causa principale della fine della Costituzione di Weimar, in quanto la sua sistematica applicazione a partire dal 1930 finì per limitare fortemente l'attività parlamentare, «non rappresentava un'anomalia» in quanto elementi molto simili erano «rintracciabili in molte Costituzioni dell'epoca senza che abbiano condotto alle stesse conseguenze»².

Nel secondo capitolo il campo di indagine si sposta all'approccio istituzionalista di Santi Romano, il quale ha evidenziato la necessità del concetto di Costituzione materiale in relazione allo stato di eccezione nella sua stretta connessione con la necessità, intesa come fonte prima ed originaria di tutto quanto il diritto³. Nel noto saggio sui decreti-legge e lo stato d'assedio Santi Romano collegava lo stato d'eccezione alla condizione di necessità perché essa «può dar luogo a provvedimenti giuridici, anche quando questi siano contrari alla legge»⁴. Il giurista siciliano, prendendo in considerazione il decreto reale del 3 gennaio 1909 successivo al terremoto di Messina e Reggio Calabria, argomentava come «finora lo stato d'assedio, a prescindere dal caso di guerra, era stato sempre proclamato come una misura di polizia, tendente ad una energica e immediata tutela dell'ordine pubblico [...], non si era mai [...] pensato che esso potesse trovare la sua ragion d'essere in cause sostanzialmente diverse. [...] Non si ha più, in questa ipotesi, la lotta per la difesa del diritto, contro i ribelli [...] Sta in prima linea e avanti ad ogni altro bisogno la necessità di ripristinare i servizi pubblici»⁵. Santi Romano arriva così a legarlo allo stato di necessità che «[...] fa nascere il diritto soggettivo dello Stato di emanare le disposizioni in cui lo stato d'assedio si concreta». Come giustamente mette in risalto Minniti, la necessità, caratterizzandosi per un'intrinseca dirompenza ed una indeterminatezza delle norme che ne derivano rispetto, ad esempio, alla consuetudine, non ha bisogno di un periodo di tempo che ne consacrì la legittimità⁶. Per Santi Romano infatti, «ci sono norme che o non possono o non è opportuno che si scrivano; ce ne sono altre, che non possono determinarsi se non quando si verifica la evenienza cui debbono servire. In altri termini, il diritto scritto non può mai escludere il diritto non scritto»⁷.

² D. Grimm, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. Lanchester e F. Brancaccio (a c. di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano 2012, 36.

³ Santi Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, Guido Zanobini (a c. di), *Scritti minori, vol. 1: Diritto Costituzionale*, Milano 1950, 287-310, in part. 298.

⁴ Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* cit., 300.

⁵ Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* cit., 288-289.

⁶ Si veda appunto Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* cit., 300: «[...] il diritto scritto non può mai escludere il diritto non scritto, e di questo specialmente quella parte che è data dalla necessità e che possiede in grado tanto più rilevante quell'innata vis, che da taluni si riconosce anche nella consuetudine. Perché essa rimanga nel campo del diritto positivo basta soltanto che si manifesti, come si è detto, nel senso di una forza che difende e protegge l'ordinamento viente e si traduca in comandi dello Stato».

⁷ Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* cit., 299-300.

Del resto, proprio come insegna Santi Romano, le norme emanate in condizioni straordinarie e che dunque hanno un carattere di eccezionalità, non possono certo considerarsi alla stregua della consuetudine. In questo senso i diritti dei cittadini inseriti in un determinato ordinamento non vengono modificati o ristretti nel momento in cui l'ordinamento viene modificato: allora «le restrizioni medesime [diritti dei cittadini] non possono considerarsi illegittime»⁸. Questo ci porta direttamente ad un altro aspetto affrontato dall'interessante libro di Minniti. Recentemente Bruce Ackermann ha proposto l'introduzione di una costituzione per l'emergenza a proposito del caso statunitense, in relazione all'enorme potere acquisito dal Presidente della Repubblica degli Stati Uniti. Il giurista americano si pone l'obiettivo di evidenziare gli eccessivi poteri presidenziali e così propone una loro limitazione, individuando tre ambiti in cui dovrebbero essere applicati provvedimenti per mitigare le forme di eccessivo potere acquisite dal governo. Da un punto di vista meramente politico, le costituzioni di emergenza richiedono ampie maggioranze, da un punto di vista economico, richiedono indennizzi per le numerose persone che vengono colpite dagli effetti dell'applicazione di misure emergenziali ed infine, dal punto di vista giuridico, si richiede «un rigoroso rispetto per la decenza fintanto che le tradizionali garanzie del diritto penale sono sospese»⁹. Minniti si pone su una posizione diversa in quanto riflette sugli esiti dell'impatto dello stato di eccezione nell'ordinamento costituzionale democratico, ribaltando così i termini della questione. In realtà, tuttavia, l'attualità recente ci ha dato un'altra applicazione dello stato di emergenza in Francia per i recenti attacchi terroristici che hanno colpito Parigi, come previsto dall'articolo 16 della Costituzione francese. Tuttavia, proprio il caso del terrorismo impone, secondo Ackermann, di articolare un quadro diverso per i poteri di emergenza concependolo «come un fondamentale strumento che consente che il pubblico venga rassicurato nel breve periodo senza apportare danni di lungo periodo ai valori costitutivi della libertà e dello stato di diritto [...]».

Nel terzo capitolo, infine, l'autore prende in considerazione alcuni ordinamenti costituzionali occidentali che si differenziano tra loro per una disciplina sullo stato di eccezione. Qui viene messo in evidenza come la mancanza di una previsione costituzionale degli stati di emergenza che caratterizza il sistema italiano, associato alla cronica fragilità della sua Costituzione materiale, vengono posti in relazione alle tensioni esistenti tra i diversi poteri dello stato.

Ubaldo Villani-Lubelli
Università del Salento
ubaldo.villanilubelli@unisalento.it

⁸ Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* cit., 294.

⁹ B. Ackerman, *La costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Roma 2005, 79