

# **Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e Cedu**

## **Profili critici**

*a cura di*

Sergio Foà e Alessandra Camaiani



**Giappichelli**

## Introduzione

Passato il *tourbillon* della prima emergenza, la riflessione giuridica intorno alla gestione pandemica nazionale può spingersi a considerare i profili di legittimità dell'operato del legislatore e degli strumenti giuridici utilizzati dal decisore pubblico.

Soffermandosi criticamente sulle scelte normative e di politica del diritto, il presente lavoro analizza alcuni profili di dubbia compatibilità delle misure normative e amministrative adottate rispetto alla Costituzione e alla Cedu.

Si prendono le mosse dall'analisi della torsione del sistema delle fonti (G. Guzzetta), che evidenzia le criticità della sequenza normativa adottata dall'Esecutivo. Il sistema normativo *extra ordinem* introdotto, attuato per mezzo di atti amministrativi, gli ormai noti dd.P.C.M., ha occasionato l'intervento della Corte costituzionale, che non ha tuttavia sopito alcuni dubbi di carattere sistematico, che vengono analizzati criticamente nella Postfazione.

Anche sul piano della tutela giurisdizionale il regime emergenziale ha gravemente minato il principio di effettività della tutela: le azioni processuali proponibili in via interna si sono rivelate inadeguate di fronte alla rinuncia al modello costituzionale, finendo per assumere rilevanza anche a fini del rispetto della Cedu. Come noto, infatti, la Convenzione garantisce l'effettività della tutela (art. 13) e v'è da chiedersi e da chiedere, eventualmente, ai giudici di Strasburgo, quale effettività sia data di fronte a una regolazione capace di incidere sui diritti fondamentali dell'uomo, con un periodo temporale di efficacia talmente ridotto da rendere ineffettiva anche la pronuncia cautelare *ante causam*. I riflessi sull'attività processuale sono analizzati negli ambiti del diritto civile, penale e amministrativo (F. Arossa, L. Fiorello e S. Foà).

Ciascun settore con le proprie specificità, tutti con una sola *ratio queri*: l'assoluta insospensibilità del diritto di difesa che, ove negato, mina grandemente la tenuta degli assetti democratici dello Stato, al punto da essere consentito perfino in tempo di guerra. Di particolare interesse, poi, il *self restraint* del giudice amministrativo di fronte alla "riserva di scienza" e al concetto di

“ignoto irriducibile”, che imporrebbero al decisore pubblico di invertire l’applicazione del principio di precauzione, vietando di attendere ulteriore conforto dalla ricerca scientifica (in materia di obbligo vaccinale).

Sul piano del diritto sostanziale vengono inoltre considerati alcuni aspetti specifici di sospensione dei diritti, come quello concernente il voto, in particolare referendario (M. Calamo Specchia).

Di là dall’accorpamento tra voto referendario e consultazioni elettorali, non può non notarsi come anche il rinvio delle elezioni amministrative abbia sollevato delicati dubbi interpretativi. Nelle città interessate dallo slittamento del voto, infatti, si sono rinsaldate le amministrazioni territoriali pre-sussistenti, confermate *ad interim* fino alla data delle elezioni, previste agli inizi del mese di ottobre 2021. V’è da chiedersi se tale scelta sia legittima sia sotto il profilo dell’*an* che del *quomodo*, nonché in termini contabili: si pensi agli esborsi erariali e al dubbio in ordine all’*accettabilità diffusa* della scelta.

L’analisi si sofferma anche sul diritto di proprietà (A. Coucourde e U. Mattei), con riferimento al quale la contingenza straordinaria ha dimostrato la fattibilità di quanto in molti invocavano già in tempi ordinari: la proprietà privata ben può – e deve – soggiacere a scopi sociali, in conformità a quanto previsto dal dettato costituzionale e in parziale difformità dalle previsioni Convenzionali, ove è presente un diritto di proprietà qualificato come diritto fondamentale dell’individuo, recedendone il carattere collettivo. Quanto agli aspetti formali della limitabilità legittima del diritto di proprietà, invece, si riscontra il mancato rispetto delle procedure previste dalla Carta, in particolare risulta violato il principio della riserva di legge rinforzata.

Il lavoro riflette quindi sulla gestione degli appalti pubblici in tempo di pandemia (S. Foà, M. Ricciardo Calderaro). Il quadro che se ne ricava evidenzia un ulteriore rischio per il sistema delle fonti: si registra una anomala forma di elasticità normativa, dovuta alla trasformazione degli istituti regolativi, orientati ormai alla resilienza. Particolarmente, tale flessibilizzazione si registra nel Pnrr, ove incide proprio sulla fonte primaria, che diviene terreno sperimentale e si colma di rinvii a specifiche tecniche esterne; tecniche cangianti e, appunto, resilienti. Se si vuole impedire il ritorno di fenomeni corruttivi che, con fatica, si avviavano di recente ad eradicare dal sistema, occorre ricondurre la normativa appalti nei gangli dell’ordinario, affinché sia ripristinata ogni garanzia di legittimità.

In ultimo, l’attenzione è dedicata alla recente pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità della c.d. “catena normativa” dell’emergenza, negando che il d.P.C.M. sia atto normativo e ritenen-

dolo “sufficientemente tipizzato” (A. Camaiani, S. Foà). La pronuncia involge una serie di riflessioni sui rapporti tra Stato di emergenza e Stato di eccezione, sul rispetto del principio di legalità sostanziale dell’azione amministrativa e sulle incerte classificazioni degli istituti richiamati a sostegno del dispositivo di rigetto. I correlati profili critici sono trattati nella Postfazione.

*I Curatori*



# L'impatto delle misure anti-pandemiche sulla forma di stato e di governo

di *Giovanni Guzzetta*\*

**Sommario:** 1. Forma di governo e sistema delle fonti. – 2. Le situazioni di emergenza: sfida all'ordinamento e alle sue fonti. – 3. Il problema degli atti di emergenza nel dibattito precedente la pandemia. – 4. La pandemia come esperienza parossistica dell'emergenza.

## 1. Forma di governo e sistema delle fonti

Costituisce acquisizione pacifica nella dottrina giuridica che il regime delle fonti legali dell'ordinamento statale (leggi, regolamenti, statuti di autonomia, ecc.), abbia una strettissima correlazione con la forma di stato e di governo.

Le fonti sono infatti gli “strumenti” attraverso i quali si esercita il potere politico e autoritativo consistente nel disciplinare e qualificare la realtà e, in particolare, i comportamenti umani.

La distribuzione della competenza normativa tra le varie fonti (e il relativo regime giuridico) esprime dunque scelte sulla distribuzione del potere all'interno dell'ordinamento.

Parimenti, anche le scelte sulla forma di stato e di governo, rispecchiano il modo attraverso cui un ordinamento statale intende articolare la distribuzione del potere pubblico, sia sul generale piano dei rapporti tra potestà pubblica e situazioni giuridiche dei sottoposti (i rapporti tra autorità e libertà), sia sul piano della ripartizione della stessa tra centri di governo, in particolare sia in relazione alle autonomie territoriali (forma di stato), sia sul concorso degli organi di un medesimo centro di governo del singolo ente (comune, regione, stato, organizzazione sovranazionale) nel determinare le scelte politiche fondamentali (forma di governo).

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Roma Tor Vergata.

Per ciò che qui interessa lo stato costituzionale di stampo liberal-democratico nasce anche per la preoccupazione di prevedere una precisa corrispondenza tra potere di assumere decisioni e legittimazione del corpo elettorale. L'idea di fondo è che la direzione politica dello Stato debba essere direttamente o indirettamente riconducibile al popolo (titolare della sovranità) e che dunque le scelte di indirizzo debbano emergere da quel particolare circuito organizzativo fondato principalmente sull'idea di rappresentanza politica. L'organizzazione del sistema delle fonti rispecchia questa scelta assiologica fondamentale. Fatti salvi i limiti (formali e sostanziali) imposti dalla Costituzione, il sistema delle fonti ha (e dovrebbe avere) una struttura per cui la rilevanza della fonte in termini di potestà innovativa, di importanza della competenza, di capacità di resistere all'abrogazione, dovrebbe essere direttamente proporzionata alla intensità della legittimazione democratica della decisione (e dell'organo o complesso di organi) che la pone (pongono) in essere.

Si tratta di un'acquisizione astrattamente incontrovertibile, risalente ai documenti fondamentali del costituzionalismo.

Già la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo scolpiva, nel 1789, questo nesso tra l'appartenenza della sovranità (in quel caso imputata alla Nazione: art. 3) e centralità della legge, quale espressione della "volontà generale", ma ancor più chiaramente, alla cui "formazione" *tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti* (art. 6).

La connessione tra centralità della legge e centralità della sovranità popolare costituisce le fondamenta dello stato costituzionale. Con alcune precisazioni che ne rafforzano la sostanza. La prima è che il titolare del potere legislativo non solo ha il diritto, ma anche il dovere di compiere le scelte fondamentali. Si tratta di un potere non rinunziabile, né delegabile se non in base ad esplicita autorizzazione costituzionale (il punto è stato ad esempio ben sottolineato da Balduzzi e Sorrentino in tema di riserva di legge). In secondo luogo, la simmetria tra sovranità popolare e centralità della legge non vale solo per giustificare l'esercizio del potere, ma anche per limitarlo. Gli spazi sottratti dalla Costituzione all'intervento della sovranità popolare (intesa come titolarità del potere costituito) impediscono che essa intervenga, anche mediante legge (e anche mediante legge costituzionale) a valicarli. È il caso dei diritti fondamentali e i principi supremi, inviolabili e irriducibili, per i quali nessuna fonte (del potere costituito) può imporre limitazioni.

La fondamentale scelta della simmetria tra potere, legittimazione e regime delle fonti, si ripercuote anche sui meccanismi di controllo sull'esercizio del potere, meccanismi differenti a seconda della tipologia di fonte e dunque della "salianza" del controllo dal punto di vista dell'equilibrio dello Stato costituzionale.

Non è un caso, ad esempio, che in moltissimi ordinamenti, soprattutto della tradizione costituzionale europea, il controllo di legittimità delle leggi sia riservato agli organi cui istituzionalmente spetta il più generale controllo dell'equilibrio complessivo del modello di stato liberal-democratico: la Corte costituzionale. Si tratta di una scelta coerente con la fondamentale opzione di ordinamento delle fonti in senso simmetrico alla caratterizzazione della forma di stato costituzionale.

Ovviamente in sede dogmatica (cioè di diritto positivo dei singoli ordinamenti) questa corrispondenza può essere variamente modulata, ma non v'è dubbio che la matrice organizzativa rimane la medesima (cfr. Cedu sull'art. 3 Prot. 1).

Per esempio, nell'ordinamento italiano, il regime della legge (e degli atti aventi forza di legge) prevede non solo il controllo accentrato della Corte costituzionale, ma anche la possibilità di intervento popolare mediante referendum abrogativo (art. 75 Cost.), riservato non a caso esclusivamente a questi tipi di atto (e non consentito, ad esempio, avverso ai regolamenti del Governo o agli atti amministrativi). Una riserva che si spiega proprio sul presupposto della centralità della legge come strumento attraverso il quale l'indirizzo politico, democraticamente determinato, si trasforma in produzione normativa. Seguendo simmetricamente la via contraria, il referendum abrogativo, ha la funzione di colpire la fonte legislativa al fine di contestare e democraticamente disvolere un indirizzo politico altrettanto democraticamente espresso. In un quadro del genere, dunque, un *referendum* su fonti subordinate alla legge, tipo il regolamento, non è stato ritenuto necessario, per il semplice fatto che il presupposto dei costituenti era che nella "legge" e "negli atti aventi forza di legge" fossero ricompresi tutti i contenuti politicamente salienti nei confronti dei quali il popolo potesse prendere posizione.

## **2. Le situazioni di emergenza: sfida all'ordinamento e alle sue fonti**

Da quanto si è detto, non deve sorprendere che il modello costituzionale delle fonti sia sempre minacciato, così come sempre minacciato è l'obiettivo fondamentale del costituzionalismo: addomesticare e costituzionalizzare il potere.

Tentativi di spezzare la simmetria tra sovranità e assetto conseguente delle fonti rappresentano una costante nella storia della liberal-democrazia. Ciò avviene in particolare da parte di quei poteri (anche legittimi) che si trovano



in posizione maggiormente periferica rispetto al cuore del circuito democratico-rappresentativo e che, ciononostante, sono tentati di imporre, anche per finalità astrattamente commendevoli, i propri particolari indirizzi politici o scelte di “governo”. Una tentazione che frequentemente insidia gli organi amministrativi o quelli giurisdizionali.

Nelle situazioni di emergenza e, in particolare, nella pandemia in corso, i rischi di questa “sostituzione” aumentano vertiginosamente.

Innanzitutto perché l’ordinamento è sempre meno preparato a gestire situazioni straordinarie e imprevedibili. Lo statuto fondamentale del diritto è infatti “pre-scrivere” comportamenti rispetto a situazioni “pre-vedibili”. Se una situazione non è prevedibile non è anticipatamente possibile nemmeno stabilire la norma che dovrebbe conformare i comportamenti in un modo piuttosto che in un altro. Di fronte all’imprevisto la norma tende a perdere i propri connotati e a trasformarsi in decisione provvisoria e occasionale.

Come ricorda acutamente Carl Schmitt, nella sua Teologia politica, riflettendo sullo stato di eccezione (la situazione estrema di imprevedibilità) “la norma ha bisogno di una situazione media omogenea”, perché “non esiste nessuna norma che sia applicabile al caos”; “l’eccezione è ciò che non è riconducibile, essa si sottrae all’ipotesi generale, ma nello stesso tempo rende palese in assoluta purezza un elemento formale specificamente giuridico: la decisione”<sup>1</sup>.

### 3. Il problema degli atti di emergenza nel dibattito precedente la pandemia

Il tema degli atti di emergenza non è nuovo negli ordinamenti giuridici e anche nel nostro.

Il modello scelto dalla Costituzione è quello di non eludere le emergenze (benché formalmente non sia stata prevista una disciplina speciale dello “stato di emergenza”, se non di quello bellico).

Al contrario, i costituenti si sono a lungo interrogati su sé e come disciplinare le fonti di emergenza, anche alla luce della prassi applicativa dei decreti-legge, fonti non previste dallo Statuto Albertino (che era però una costituzione flessibile) e ciononostante introdotti e massicciamente utilizzati in epoca pre-costituzionale.

La scelta costituente è stata, com’è noto, quella di prevedere il decreto-legge del Governo, come una sorta di fonte “ponte”, utilizzata, come *extrema ra-*

---

<sup>1</sup> Trad. it. in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 39.

*tio* rispetto alla legge, proprio per fronteggiare l'“imprevedibile”, determinato da una condizione di necessità e urgenza. Una fonte “ponte” perché la Costituzione ne prevede l'immediata riconduzione al circuito democratico-rappresentativo, imponendo l'intervento del Parlamento per la sua conversione in tempi strettissimi.

Si tratta di una soluzione che dimostra come, almeno nel sistema della Costituzione del 1948, non esista una equiparazione assiologica tra poteri del governo e poteri del Parlamento quanto a legittimazione democratica nell'assumere decisioni normative. Il regime della fonte decreto-legge ne è la prova. Fonte di eccezione non può di per sé soddisfare adeguatamente quell'esigenza di legittimazione democratica, che infatti spetta al Parlamento, con la conversione, assicurare.

Tale impostazione ha fatto, non a caso discutere, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, della legittimità di quelle previsioni normative pre-costituzionali che assegnavano a varie autorità (prefetti, sindaci, ecc.) i cosiddetti poteri di ordinanza. Competenze ad emanare atti straordinari, in deroga temporanea alle leggi, per fronteggiare situazioni emergenziali circoscritte. E non è mancato chi si sia dimostrato molto dubbioso sulla loro legittimità (Carlo Esposito) o comunque critico su di un uso delle stesse per situazioni non circoscritte e localizzate (Giuseppe Ugo Rescigno).

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha, non senza un certo travaglio e ponendo dei limiti piuttosto rigidi, legittimato il potere di ordinanza, circoscrivendone variamente il regime: temporaneità, obbligo di motivazione, rispetto della riserva di legge e del principio di legalità, rispetto dei principi generali dell'ordinamento e, ovviamente, della Costituzione.

Questa giurisprudenza, che certamente presenta anche profili problematici (ad esempio la giustificazione del potere di sospendere temporaneamente alle leggi non pare, a chi scrive, del tutto convincente, nella pretesa distinzione tra sospensione, deroga e abrogazione prospettata dalla Corte), dev'essere però collocata nella prospettiva storica di giudizi che riguardavano specifiche attribuzioni, spesso assai delimitate territorialmente o con riferimento a un tempo di applicazione circoscritto.

#### **4. La pandemia come esperienza parossistica dell'emergenza**

La pandemia dalla quale l'intero pianeta è stato colpito nell'ultimo anno e mezzo presenta ovviamente caratteri incommensurabilmente più imponenti di una frana o di un terremoto localizzato e anche di un'epidemia che colpi-

sca certe zone del paese. E certamente, dopo più di un anno e mezzo, non si può più parlare di temporaneità.

Essa ha investito direttamente o indirettamente ogni settore della vita del paese, a partire dai profili sanitari, ma con ricadute sulla disciplina di ogni dimensione della vita: lavoro, impresa, formazione, arte, turismo, godimento delle libertà, ecc.

Come ha reagito il sistema a un tale tsunami?

Semplificando al massimo, per ragioni di spazio, la scelta fondamentale compiuta è stata quella di generalizzare ed esaltare all'estremo il modello di intervento mediante ordinanza.

La fonte costituzionalmente prevista, il decreto-legge, è stato utilizzato (almeno fino all'avvento del governo Draghi) con estrema parsimonia, solo per stabilire alcune coordinate per l'azione delle autorità politico-amministrative. Ma fondamentalmente le scelte che più hanno inciso sulla situazione giuridica dei cittadini e delle loro libertà sono state assunte mediante atti di ordinanza o altri atti (ad es. i Decreti del Presidente del Consiglio) i quali, al di là della qualificazione e del regime giuridico (peraltro controverso anche nel dibattito dottrinale e nella stessa giurisprudenza), sono caratterizzati comunque dall'esercizio di poteri non legislativi (cioè non riconducibili al cuore del circuito democratico-rappresentati), sottratti al sindacato parlamentare, a quello della Corte costituzionale, alla possibilità di referendum, ecc.

Ora non è questa la sede per compiere una disamina accurata dei possibili profili di illegittimità specifica delle scelte legislative che hanno condotto a questo assetto<sup>2</sup>.

Ciò che mi pare assai rilevante da un punto di vista di sistema è che, legittimi o illegittimi che siano (e chi scrive ha molti dubbi che lo siano) i singoli atti, l'impianto dell'intervento è certamente disallineato rispetto al modello di rapporto tra sistema di governo (forma di stato e forma di governo) e sistema delle fonti che si è descritto all'inizio.

Le fonti che concretamente hanno "governato" la pandemia (quantomeno con riferimento al godimento delle libertà costituzionali) non sono fonti la cui legittimazione democratica sia in alcun modo paragonabile a quella richiesta dal modello costituzionale.

Il disallineamento tra legittimazione del potere di decisione e forma giuridica della stessa (le fonti del diritto) mi pare di assoluta evidenza.

---

<sup>2</sup> Sia consentito rinviare al mio *DPCM e Costituzione, anche alla luce della sent. 198/2021 della Corte costituzionale* in corso in pubblicazione su *I Quaderni di Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico* dell'Università di Tor Vergata.

Certo i difensori di queste scelte si trincerano dietro alla convinzione che questa alterazione fosse inevitabile, proprio a causa della natura di questa emergenza.

Chi scrive è convinto che tale giustificazione non sia fondata.

Per le ragioni dette in precedenza, la nostra Costituzione, rimanendo nel solco del modello liberal-democratico e del conseguente equilibrio tra legittimazione del potere e fonti del diritto, ha previsto uno strumento specifico (il decreto-legge) proprio per evitare che l'emergenza potesse far "saltare" l'equilibrio tra potere e forma delle decisioni.

Questa strada non è stata praticamente battuta.

Per giustificare l'inadeguatezza dell'uso del decreto-legge in questa occasione, sono state utilizzate le più varie argomentazioni, a cominciare da quella della necessità di risposte rapide, che nemmeno il decreto-legge avrebbe consentito.

Nulla di più infondato.

I Costituenti si muovevano in un contesto in cui le capacità di reazione del sistema all'emergenza erano certamente assai più limitate di quanto non accada oggi (si pensi solo alle possibilità odierne di deliberazione da remoto per collegi limitati, come ad esempio il Consiglio dei ministri). Se dunque avessero ritenuto che il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri fosse uno strumento inadeguato e "troppo lento" avrebbero escogitato altre soluzioni, come conferire tale potere ad un organo monocratico, ad esempio, al Presidente del Consiglio. Ma ciò non è stato fatto.

Al di là di questo, che la giustificazione addotta ("le ordinanze sono più tempestive ed efficaci dei decreti legge") non abbia consistenza è di mostrato dalla realtà. Il procedimento di formazione dei d.P.C.M. (cfr. d.l. n. 19/2020), ad esempio, è nei fatti molto più articolato di quello per l'adozione del decreto-legge. Addirittura, in sede di conversione del d.l. n. 19/2020, si è anche prevista la possibilità di un parere preventivo del Parlamento sulla bozza di d.P.C.M. (almeno in alcuni casi), con un effetto di allungamento dei tempi che contrasta con la *ratio* di celerità, in nome della quale quello strumento è stato scelto.

Com'è stato possibile che tutto ciò sia accaduto?

La mia opinione è che ciò sia stato dovuto all'affermazione di una logica funzionalista per la quale i "mezzi" adottati fossero necessariamente giustificati dai fini supremi di salvare la "Res Publica". A fronte di tale convinzione radicata, ogni ragionamento in ordine al rispetto del modello liberal-democratico, prima ancora che delle singole disposizioni costituzionali, è apparso formalistico, disturbante, eccentrico.

Non è stata minimamente percepita, da gran parte dell'opinione pubblica e dalla gran parte degli stessi attori istituzionali, la natura quantomeno "elusiva" delle scelte compiute rispetto alla tradizione del costituzionalismo e al valore sostanziale, e per nulla formalistico, del rapporto tra assetto di governo e sistema delle fonti.

La ragion di Stato, quella che impone di agire per la *salus rei publicae* in ogni modo possibile e anche al di fuori degli schemi legali, costituisce senz'altro un principio immanente ad ogni ordinamento statale. Ma la sua applicazione richiede di avere prima esplorato ogni strada consentita dalla legalità costituzionale per perseguire quell'obiettivo.

La Costituzione italiana offriva (anzi offre) una strada consentita dalla legalità costituzionale e quella strada non è stata sostanzialmente seguita (almeno fino all'avvento del governo Draghi), senza che sia possibile, a parere di chi scrive, trovare una giustificazione adeguata.

Certo *a posteriori* le risorse dell'argomentazione giuridica potranno trovare il modo, con argomenti questi sì spesso molto formalistici, di difendere le scelte compiute giocando sulle maglie lasciate aperte dalla giurisprudenza costituzionale e dalla eccezionalità della situazione.

Resta fermo che, di fronte a questi eventi, lo Stato costituzionale di diritto sia stato scosso nelle sue fondamenta e l'impianto sul quale si fonda l'organizzazione del circuito democratico e delle fonti normative sia sostanzialmente saltato.

L'errore più grande che potremmo compiere, adesso, è dimenticare ciò è successo, mostrando acquiescenza e legittimando le prassi seguite. Sarebbe un errore, non tanto perché si vogliono retrospettivamente attribuire colpe e responsabilità, ma perché è fondamentale, *pro futuro*, interrogarci se il figurino costituzionale, il modo in cui quell'impianto – che è alla base delle conquiste del costituzionalismo degli ultimi duecento anni – non debba essere meglio invernato nella trama costituzionale. Riflettere su tutto ciò è una necessità per salvare quel patrimonio in vista del futuro.

L'oblio sarebbe l'errore più grave. E le finalità perseguite, quand'anche commendevoli, non possono giustificare tutto, perché come ricordava il grande costituzionalista Vezio Crisafulli, anche "l'arbitrio buono" è pur sempre arbitrio.

E anche la ragion di Stato, come la ragione in generale, se cade in sonno, può generare mostri.