

 **federalismi.it**
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

21 SETTEMBRE 2022

federalismi.it

Fascicolo n. 24/2022



ISSN 1826-3534

Numero 24, 2022

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Prof. Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Prof. Andrea Biondi, Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: dott. Federico Savastano (Redattore Capo); dott. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; dott. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Simone Barbareschi; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Eleonora Iannario; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola.

E-mail: redazione@federalismi.it



Sommario

EDITORIALE

- Cinquanta sfumature di price cap, di *Simona Benedettini e Carlo Stagnaro*..... iv

SAGGI E ARTICOLI

- Administrative Review and EBA, ECB and Single Resolution Board Decisions: Critical Issues, di *Sandra Antoniazzi* 1
- Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione, di *Marcello Cecchetti*..... 20
- Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?, di *Claudia Bianca Ceffa* 50
- Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR, di *Rosella Di Cesare e Antonio Zito*..... 82
- Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia della responsabilità dello statolegislatore, di *Marcello Di Francesco Torregrossa* 131
- Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2022: qualche riflessione critica in ordine a una declaratoria di illegittimità priva di piena "effettività" e alla persistente ambiguità nel rapporto tra "equilibrio" di bilancio e "copertura finanziaria", di *Clemente Forte e Marco Pieroni*..... 158
- L'*European Green Deal* e la tutela costituzionale dell'ambiente, di *Mario Iannella*..... 171
- Pragmatism, democratic participation and environmental decision-making, di *Simone Labonia* 191
- La dimensione transnazionale della contrattazione collettiva nelle fonti del diritto internazionale privato, di *Francesco Maiello* 208
- L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale, di *Giacomo Palombino*..... 218
- Il territorio e la crisi dei confini nello specchio dei grandi fiumi transnazionali. I casi Nilo e Danubio digitale, di *Leonardo Pasqui* 237
- L'emergenza sanitaria in Europa nel prisma dei rapporti tra livelli di governo. Quale lezione, dall'estero, per l'ordinamento italiano?, di *Giuseppe Carlo Ricciardi* 269



L'emergenza sanitaria in Europa nel prisma dei rapporti tra livelli di governo. Quale lezione, dall'estero, per l'ordinamento italiano?*

di **Giuseppe Carlo Ricciardi**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo italiano e comparato
Università degli Studi di Pavia

Abstract [It]: Il saggio prende in considerazione i modelli di gestione dell'emergenza pandemica con riferimento a come questi sono stati applicati in alcuni Paesi europei, nell'ambito del sistema dei rapporti inter-istituzionali tra centro e periferia di ciascuno degli ordinamenti considerati. Lo scopo è quello di verificare come possa inquadrarsi l'approccio adottato in Italia nella gestione dell'emergenza rispetto a tali esperienze straniere e quali considerazioni possano scaturire da tale comparazione, con riferimento alle soluzioni adottate nell'ordinamento italiano ed alla loro compatibilità con i principi che reggono l'organizzazione amministrativa domestica.

Title: The health emergency in Europe in the prism of relations between levels of government. What lesson comes from abroad for the Italian legal system?

Abstract [En]: The essay takes into consideration the pandemic emergency management models with reference to how the latter have been applied in some European Countries, within the framework of the system of inter-institutional relations between levels of government of each of the systems considered. The purpose is to verify how the approach adopted in Italy in emergency management can be framed with respect to these foreign experiences and what considerations may arise from this comparison, with reference to the solutions adopted in the Italian legal system and their compatibility with the principles governing the domestic administrative organization.

Parole chiave: emergenza sanitaria; livelli di governo; collaborazione; potere di ordinanza; ricognizione comparata
Keywords: sanitary emergency; levels of government; cooperation; power of ordinance; comparative analysis

Sommario: **1.** L'erompere della pandemia e i modelli alternativi di gestione dell'emergenza. **2.** Appunti per una ricognizione comparata: l'emergenza sanitaria nello Stato accentrato francese. **2.1.** ...Segue: l'emergenza nell'ordinamento autonomistico spagnolo. **2.2.** ...Segue: l'emergenza sanitaria nella Germania federale. **2.3.** ...Segue: l'emergenza nell'ordinamento confederale elvetico. **3.** Il coordinamento tra Stato e Regioni nell'ordinamento italiano e l'emersione di una variazione sul tema nella gestione della pandemia. **4.** Il coordinamento tra livelli di governo nella gestione dell'emergenza sanitaria tra (tendenziali) conferme dei rispettivi modelli negli ordinamenti stranieri e trasfigurazione domestica. Quale lezione dalla pandemia?

1. L'erompere della pandemia e i modelli alternativi di gestione dell'emergenza

La grave situazione che abbiamo conosciuto nei primi mesi dell'anno 2020 – e che abbiamo vissuto per l'intero anno successivo – in conseguenza della diffusione del Covid-19, ha condotto gli studiosi del diritto pubblico a svolgere riflessioni di ampio respiro su vari aspetti di rilievo per la materia, stimolati nell'approfondimento scientifico dalla pressione degli accadimenti. Tra i molti profili indagati alla luce

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato al *Liber amicorum* in onore del Prof. Giovanni Cordini, in corso di pubblicazione.

dell'emergenza si pensi, ad esempio, a quelli concernenti la tenuta dello Stato sociale¹, alla qualificazione del diritto alla salute ed alle relative implicazioni per le garanzie costituzionali², alla ripresa del tema classico relativo al rapporto intercorrente tra tutela della salute e qualità della vita³ nonché, più in generale, ai molti approfondimenti che hanno affrontato la questione della capacità delle istituzioni pubbliche di corrispondere ai bisogni dei cittadini in condizioni di straordinaria difficoltà e di reagire alla stagione della pandemia⁴ adottando misure informate al soddisfacimento dei principi di efficienza ed efficacia⁵, anche con il fine di inaugurare una «rinascita selettiva dopo l'emergenza»⁶.

Che si sia trattato di una condizione eccezionale è un dato confermato dal fatto che, ancora oggi, a distanza di circa due anni dai primi casi di contagio, in molti Stati orientali⁷ permangono limitazioni all'ingresso di stranieri in ragione dell'emergenza e anche in Occidente, pur a fronte di una tendenziale

¹ Cfr., *ex multis*, G. CORDINI, *Crisi dello Stato sociale e tutela della salute: ultima sfida per l'Unione Europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2020, pp. 479 ss.

² Cfr. *ex multis*, ad es., Q. CAMERLENGO-L. RAMPÀ, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 199 ss.; A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, *ivi*, pp. 432 ss.; D. MORANA, *Uno stress test per le garanzie costituzionali dei diritti: pressione pandemica e fonti del diritto*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, pp. 93 ss.

³ Cfr., sul punto, quanto già aveva avuto modo di osservare G. CORDINI, *Crisi dello Stato sociale, sostenibilità ambientale e tutela della salute*, in L.P. TRONCONI (a cura di), *Unione Europea e diritto alla tutela della salute: problematiche giuridiche comparate*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 19 ss., spec. pp. 30 ss. A tal proposito cfr., con identità di ricostruzione, anche G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Aracne, Roma, 2014, pp. 21 ss.; ID., *Protezione dell'ambiente, future generazioni, sviluppo sostenibile e qualità della vita*, in G. CORDINI-I. D'ANCONA (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale*, Grifo (Cavallino), Martano, 2012, pp. 187 ss. Si veda anche G. CORDINI, *Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, IX convegno SIDI (Società Italiana di Diritto Internazionale), Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 491 ss.; ID., *Profili di diritto ambientale comparato*, in G. CORDINI-P. FOIS-S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 109 ss., spec. pp. 145 ss.

⁴ Su cui v., ad es., C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 232 ss. Tra gli altri temi sollevati, riesce degno di nota anche quello della, non del tutto, adeguata capacità di prevenire fenomeni come quello pandemico da parte sia degli Stati, sia soprattutto delle istituzioni sovranazionali ed europee. Sul punto cfr., ad es., *ex multis* M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, pp. 174 ss. Quanto all'attività dell'Organizzazione mondiale della sanità, cfr. autorevolmente, in termini critici, G.F. FERRARI, *L'OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. XXIX ss.

⁵ Su quest'ultimo aspetto, sia consentito il richiamo a G.C. RICCIARDI, *L'amministrazione statale tra sentieri interrotti e paradossi autolegittimanti. Considerazioni di sistema alla luce della pianificazione nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, in L. BUSCEMA (a cura di), *Il diritto pubblico e i suoi paradossi. Casi scelti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 179 ss.

⁶ Cfr. A. ZATTI, *Rinascita selettiva dopo l'emergenza*, Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi, n. 1, 2020, consultabile in www.fondazione-romagnosi.it. Parla, in modo simile, di «ricostruzione» post-bellica, interrogandosi sul ruolo che potrebbe essere svolto dai giuristi, F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, pp. 575 ss.

⁷ Per quanto attiene al Giappone – ove attualmente non è ancora consentito l'ingresso ai singoli viaggiatori stranieri per motivi turistici – cfr., ad es., N. KADOMATSU, *Legal countermeasures against Covid-19 in Japan: effectiveness and limits of non-coercive measures*, in *China-EU Law Journal*, 11 april 2022, pp. 1 ss.; in precedenza, v. ad es. Y. TSUJI, *Japanese Government Actions against COVID-19 under the Directives of Constitutional and Administrative Law*, in [Cardozo Journal of International and Comparative Law](http://www.cardozojournalofinternationalandcomparativelaw.com), n. 1, 2021, pp. 1 ss.

diminuzione dei casi di acuzie, permangono misure di prevenzione volte a favorire il controllo dell'epidemia.

Del resto, tutte le situazioni di emergenza – e quella pandemica lo ha ampiamente riconfermato – richiedono per vero risposte rapide, giustificate dall'urgenza di provvedere: per tale motivo, sovente esse comportano l'attivazione di percorsi decisionali incentrati sull'Esecutivo, piuttosto che sul Parlamento, pur sempre a condizione che le istanze di concentrazione del potere avvengano nel rispetto dell'assetto democratico⁸.

In linea generale, dal punto di vista del modello giuridico adottabile, sono astrattamente ravvisabili tre possibili modalità di gestione dell'emergenza sanitaria⁹: (i) regimi derogatori previsti dalla Costituzione; (ii) specifiche situazioni di emergenza disciplinate dalla legge ordinaria; (iii) il ricorso agli strumenti già presenti nell'ordinamento, ancorché attivati secondo dinamiche peculiari attagliate all'emergenza. La principale differenza intercorrente tra i primi due approcci consiste nel fatto che, nel primo, gli strumenti sono attivabili al ricorrere di fattispecie molto generali (come lo stato di emergenza o lo stato di eccezione¹⁰), mentre nel secondo, la disciplina di rango subordinato alla Costituzione rimane latente fino al momento della necessità di una sua concreta utilizzazione. Nel terzo invece, come evincibile da quanto si è anticipato, si opera una torsione degli strumenti giuridici già presenti nell'ordinamento¹¹, finalizzandoli alla gestione in chiave emergenziale.

Per vero, occorre rimarcare che la ripartizione tipologica poc'anzi proposta, da un lato, meriterebbe un attento approfondimento – che nel limitato spazio a disposizione in questa sede non è possibile affrontare – e, dall'altro, sconta una serie di possibili opzioni intermedie o miste che contribuiscono a distinguere la soluzione concretamente adottata in ciascun ordinamento nazionale dagli altri parimenti ascrivibili, almeno in astratto, al medesimo *genus*.

Tuttavia, con il presente scritto non si intende analizzare nel dettaglio i modelli menzionati di gestione dell'emergenza pandemica, presi in considerazione in sé e per sé. Al contrario, si vuole svolgere qualche

⁸ Quanto sopra, come afferma A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 1 ss., affinché i provvedimenti di natura straordinaria intesi alla cura di interessi collettivi superiori non si spingano a produrre «[...] la conseguente potenziale lesione delle stesse fondamentali regole poste a presidio della convivenza civile». Rileva, sul piano ordinamentale, il continuo prodursi di una tendenziale «migrazione delle competenze» dal legislativo all'esecutivo e dalle periferie verso il centro nonché, più in generale, l'attribuzione di poteri eccezionali a singoli soggetti in deroga agli ordinari meccanismi di funzionamento degli organi collegiali, innanzi alle situazioni di crisi, G. CORSO, *Emergenza e organizzazione*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 13 ss.

⁹ Così S. GEROTTO, *La democrazia alla prova dell'emergenza: un primo sguardo ai casi di Canada e Svizzera*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 1760.

¹⁰ Peraltro, il tema dell'assetto eccezionale e del ricorrere di fattispecie di particolare rilevanza attraversa gli studi costituzionalistici estendendosi ad istituti che nulla hanno a che vedere con il tema dell'emergenza sanitaria. Ad es., in materia di condizioni, limiti e configurabilità dello stato d'assedio, cfr. già P.G. GRASSO, *Figure di stato d'assedio negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, in *Il Politico*, n. 2, 1959, pp. 327 ss.

¹¹ S. GEROTTO, *La democrazia alla prova dell'emergenza*, cit., p. 1760.

considerazione su come tali modelli – pur astrattamente configurabili rispetto alle modalità di gestione della pandemia – si siano in concreto atteggiati in alcuni ordinamenti nazionali¹² nell’ambito del sistema dei rapporti inter-istituzionali tra Stato e livelli di governo sub-statali ivi adottato¹³.

In questa logica, nella quale le modalità di gestione della pandemia vengono “testate” nell’ambito del coordinamento tra livelli di governo interni disciplinato in ciascun sistema giuridico nazionale, assume un certo rilievo comprendere come si attegga il rapporto tra centro e periferia in alcuni Paesi europei – anche molto diversi tra loro, benché a vario titolo di particolare interesse per il nostro – allo scopo di verificare come possa inquadrarsi l’approccio adottato in Italia nella gestione dell’emergenza rispetto a tali esperienze straniere e quali considerazioni possano, di conseguenza, eventualmente scaturire da siffatta comparazione.

2. Appunti per una ricognizione comparata: l’emergenza sanitaria nello Stato unitario francese

Volendo dunque considerare le modalità di gestione della pandemia alla luce della declinazione dei rapporti tra livelli di governo è possibile muovere, ad esempio, da quanto accaduto in Francia. Nell’esperienza transalpina colpisce – salvo risultare quasi immediatamente coerente con la distribuzione verticale del potere propria dello Stato unitario, ancorché parzialmente decentralizzato¹⁴, di cui la Francia è espressione – la scelta del Governo d’Oltralpe di fronteggiare la pandemia approvando una legge¹⁵ con la quale è stato introdotto, per vero soltanto a partire dal 23 marzo 2020, un inedito *état d’urgence sanitaire*¹⁶.

¹² Quanto sopra, preso atto che l’emergenza «[...] invero, rappresenta la massima espressione di un fatto che si impone sull’ordinamento e piega le fonti scritte alla necessità di dare una risposta a cui l’ordinamento non sempre riesce a fornire riscontro attraverso i suoi strumenti ordinari, predeterminati», come osserva E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, p. 65.

¹³ Per una panoramica, cfr. ad es. S. GAMBINO (a cura di), *L’organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992, e in particolare S. GAMBINO, *Istituzioni locali e organizzazione del governo fra stati unitari e stati federali*, ivi, pp. 23 ss.

¹⁴ Così definita in L. FAVOREU-P. GAÏA-R. GHEVONTIAN-J.-L. MESTRE-O. PFERSMANN-A. ROUX-G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2021, *passim*.

¹⁵ Ci si riferisce, segnatamente, alla *loi* n. 2020-290 e al successivo decreto 2020-293, entrambi del 23 marzo 2020.

¹⁶ Con esso, si è assistito alla formalizzazione di un *nouveau régime d’exception* mediante il quale sono state disposte limitazioni alla libertà di circolazione, di riunione e d’impresa, di culto e di istruzione. È interessante notare la particolare scelta del Governo francese di non fare ricorso ad alcuno degli strumenti messi a disposizione dall’ordinamento per la gestione delle emergenze, preferendo invece approvare una nuova legge, la menzionata *loi* n. 2020-290, con la quale introdurre un nuovo e originale *état d’urgence sanitaire*. I suddetti strumenti, già presenti nell’ordinamento transalpino, sono sostanzialmente i seguenti. *In primis*, ci si riferisce a quanto previsto all’art. 16 della Costituzione francese, ove si stabilisce che il Presidente della Repubblica, in casi di gravissima emergenza e urgenza nei quali il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto, ha facoltà di adottare direttamente – anche in contrasto con la ripartizione delle competenze costituzionali – le ordinanze necessarie, consultando previamente il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Consiglio costituzionale. Dopo trenta giorni dall’esercizio di siffatto potere eccezionale, il Consiglio costituzionale può essere incaricato di verificare se le condizioni che hanno giustificato il ricorso alle misure di cui all’art. 16 Cost. siano ancora attuali. L’art. 36 Cost., inoltre, disciplina lo stato d’assedio, ossia il caso in cui la Francia sia attaccata o colpita da una rivolta armata, e prevede il trasferimento di alcuni poteri all’autorità militare: tale disposizione può essere applicata solo in parte del territorio e concentra nell’esercito i poteri civili e di polizia. Infine, completano il quadro la legge n. 55-385 del 3 aprile 1955 relativa all’*“état d’urgence”* e la *“théorie des circonstances exceptionnelles”* di matrice

Alla luce di quanto previsto con la *loi* n. 2020-290¹⁷ – che incide radicalmente sul *Code de la santé publique* – al fine di contrastare in concreto la crisi, il Primo Ministro può stabilire per decreto misure volte a limitare le libertà di circolazione, di iniziativa economica e di riunione, nonché ulteriori misure dirette a consentire la requisizione dei beni e servizi necessari per contrastare la diffusione del virus. In ragione dell'*état d'urgence sanitaire* è concesso al Governo, sempre per il tramite del Primo Ministro che lo guida, persino di operare un controllo penetrante sui prezzi e, consequenzialmente, intervenire sugli stessi con riferimento ai beni utili a fronteggiare il dilagare della pandemia. I limiti e le condizioni di esercizio di tale potere posto in capo al Primo Ministro constano del fatto che le misure, così deliberate, si palesino proporzionate al rischio sanitario in corso ed appropriate alle circostanze del tempo e del luogo¹⁸. Inoltre, le stesse devono perdere d'efficacia una volta cessato lo stato di necessità che le ha giustificate.

Accanto a tale fattispecie, l'art. 2 della legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020 riconosce al Ministro della Solidarietà e della Salute il compito di prescrivere misure di polizia amministrativa speciale, fuori dalle ipotesi di esclusiva competenza del Primo Ministro già richiamate¹⁹.

A livello decentrato, ai sensi della novella del *Code de santé publique* (CSP), il Prefetto può assumere misure generali o individuali preordinate ad offrire esecuzione – sul territorio dipartimentale di competenza, equiparabile per certi versi alle nostre Province²⁰ – alle misure adottate dal Primo Ministro e dal Ministro della Solidarietà e della Salute. Il Prefetto può essere addirittura autorizzato ad assumere decisioni in piena

giurisprudenziale. Per un approfondimento ampio ed informato, v. ad es. V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2020, pp. 875 ss. Sul punto, v. anche S. RENARD, *L'état d'urgence sanitaire: droit d'exception et exceptions au droit*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 13, 2020; A. LAQUIÈZE, *L'État français face au coronavirus: réflexions sur l'état d'urgence sanitaire*, in *Cités*, n. 4, 2020, pp. 37 ss.

¹⁷ Per un commento dell'esperienza francese relativa alla gestione della pandemia, cfr. C. SARTORETTI, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1637 ss.; G. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 5 maggio 2020, pp. 46 ss.; H. ALCARAZ, *L'estat d'emergència sanitària a França*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. especial, 2020, pp. 153 ss.; P. PICCIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *Nomos*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; D. PAMELIN, *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato d'urgenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, pp. 308 ss.; X. DUPRÉ DE BOULOIS, *Eloge d'un état d'urgence sanitaire «en co-construction»*, in *La Semaine Juridique*, n. 20-21, 2020, pp. 622 ss.

¹⁸ Ne deriva che risulta indispensabile la presenza di un nesso di strumentalità tra la situazione emergenziale e le misure adottate.

¹⁹ Inoltre, richiamando l'art. 38 Cost., la menzionata legge del 23 marzo 2020 ha autorizzato il Governo ad assumere per ordinanza qualsiasi misura che rientrasse normalmente nell'ambito di applicazione della legge in oggetto, con effetto retroattivo, laddove necessario, al 12 marzo 2020 e con la possibilità di estenderle e adattarle alle Comunità d'Oltremare. Il riferimento principale, all'interno del testo richiamato, è costituito dall'art. L. 3131-1 del CSP. Sul punto richiamato nel testo, cfr. *amplius* A. CIAMMARICONI, *Le ordinanze emergenziali delle autorità locali: riflessioni a margine delle esperienze di Italia e Francia*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 2407 ss., spec. p. 2421. Cfr. anche V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains*, cit., *passim*; S. RENARD, *Covid-19: mais qu'a fait la police?*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 8, 2020.

²⁰ Sul rilievo dei Dipartimenti ed il legame con i Prefetti, cfr. il recente contributo di A. DURANTHON, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine: quelles perspectives?*, L'Harmattan, Paris, 2019.

autonomia²¹, laddove si ravvisi la necessità che tali misure vengano assunte sulla base delle realtà da governare, dispiegando efficacia esclusivamente nella circoscrizione amministrativa del dipartimento di competenza²². Tale soluzione, ovviamente, non preclude il fatto che i poteri centrali possano avocare nuovamente allo Stato i poteri decisionali in precedenza eventualmente delegati ai Prefetti²³.

L'aspetto che accomuna i livelli di intervento succintamente descritti risiede nella loro riconducibilità ad un'idea unitaria di ordinamento, in cui i poteri di gestione della crisi restano comunque tendenzialmente allocati al livello centrale, ferma la copertura ad essi riconosciuta dalla Costituzione: infatti, essi permangono anzitutto in capo allo Stato, nonché in capo ai Prefetti quali rappresentanti locali del Governo centrale a livello decentrato²⁴, ed anche nei casi in cui, alle condizioni sopra richiamate, possa esservi un riconoscimento di maggiore autonomia decisionale in capo alla figura del Prefetto, in ogni caso viene a realizzarsi un assetto temporaneo – si potrebbe dire, un decentramento decisionale “precario” – sempre revocabile dai poteri centrali²⁵.

Questo modulo organizzativo-decisionale riesce ancor più comprensibile nella sua coerenza intrinseca laddove parametrato ai caratteri peculiari del c.d. “decentramento alla francese”. Infatti, si consideri che in Francia le collettività territoriali della Repubblica²⁶ aventi copertura costituzionale *ex art.* 72 Cost. sono i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni, le Collettività a statuto particolare e le Collettività d'Oltremare, ma a nessuno di essi è attribuita la potestà legislativa – nemmeno alle Regioni²⁷, le quali dunque non

²¹ Tale potere è esercitabile solo dopo aver consultato il Direttore Generale dell'Agenzia sanitaria regionale competente.

²² Per vero, non sono mancate nella dottrina francese proposte di riforma dell'attuale assetto delle competenze delle collettività locali in materia di sanità pubblica, materia in via generale di competenza statale ma nella quale è stato rilevato il rilievo che assumerebbe la partecipazione degli enti locali all'elaborazione di strategie locali, come emerge ad es. in O. RENAUDIE, *Collectivités territoriales et compétences en santé publique: sortir de l'ambiguïté?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2020, pp. 901 ss. Interessante anche la nota di B. FAURE, *État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n. 18, 2020, pp. 1013 ss.

²³ Cfr. ancora V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains*, *cit.*, *passim*.

²⁴ Non stupisce, dunque, che il protagonismo dei Prefetti nell'ordinamento transalpino rappresenti una costante anche rispetto ad altre esperienze pregresse di crisi sanitaria, come emerge nel contributo di F. VINET, *La gestion de l'épidémie de grippe espagnole (1918-1919): préfets et municipalités en première ligne*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2020, pp. 857 ss.

²⁵ Ovviamente questo non significa che nei fatti, al contrario, un ruolo decisivo non sia stato svolto – esattamente come in effetti è stato e risulta verificabile per molti altri ordinamenti, compreso quello italiano – sia dalle collettività territoriali e locali, sia in particolar modo dai sindaci, come del resto emerge anche in J.-C. NÉMERY, *Le rôle du maire en temps de crise*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2020, pp. 937 ss.; B. FAURE, *État d'urgence sanitaire et pouvoir municipal*, *cit.*, *passim*.

²⁶ Per un aggiornamento sulle recenti modifiche normative, cfr. M. DE DONNO, *Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto*, in T. FONT I LLOVET-A. GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2014. Los retos del Gobierno local: repolitización, transparencia y reformas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 105 ss.; L. VANDELLI-M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2016, pp. 867 ss.

²⁷ Cfr., per un approfondimento, M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 2004; M. MAZZA, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004. Per un aggiornamento in merito al rapporto tra *métropoles* e Regioni, nonché in relazione alle caratteristiche

partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese²⁸ – né viene loro riconosciuta la facoltà di co-determinare in qualche modo le decisioni in funzione degli interessi delle comunità rappresentate²⁹. Ne deriva che all'interno del contesto giuridico-istituzionale transalpino – nel quale non vi sono spazi per forme di autonomia territoriale vera e propria costituzionalmente garantite, né di pluralismo nell'articolazione territoriale e che, al contrario, si fonda sul principio dell'omogeneità giuridica del Paese³⁰ – gli Enti sub-statali hanno carattere meramente amministrativo e, di conseguenza, l'approccio adottato nella gestione dell'emergenza sanitaria sembra realizzare e confermare in concreto un tratto caratteristico dell'ordinamento francese, informato all'uniformità delle soluzioni sul territorio³¹ della *nation* ed all'accentramento dei poteri decisionali nell'unico soggetto giuridicamente e politicamente “sovrano”, vale a dire lo Stato³².

Il paradigma dell'*état d'urgence sanitaire* quale modello di gestione dell'emergenza pandemica, dunque, si inserisce armonicamente nel contesto transalpino dell'organizzazione dei poteri e conferma l'impostazione statocentrica³³ delle politiche pubbliche che storicamente assiste e contraddistingue l'ordinamento giuridico francese.

2.1. ...Segue: l'emergenza nell'ordinamento autonomistico spagnolo

Un altro Paese che, come la Francia, non ha reagito immediatamente al dilagare dell'epidemia è stato la Spagna³⁴. L'Esecutivo spagnolo, infatti, ha dichiarato lo stato di allarme per la gestione della crisi sanitaria causata dal Covid-19 soltanto a partire dal 14 marzo 2020³⁵, a distanza di qualche settimana dai primi casi conclamati in Europa.

delle attuali Regioni francesi, specialmente all'esito della recente aggregazione, v. A. GRANERO (sous la direction de), *La France des 13 régions, une réforme aboutie?*, L'Harmattan, Paris, 2020.

²⁸ J.-B. AUBY, *Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia: recenti sviluppi*, in *Le Regioni*, n. 2, 2001, pp. 249 ss.; ID., *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, in *Amministrare*, n. 2, 2003, pp. 173 ss.

²⁹ Del resto, come si rileva in J.-B. AUBY-J.-F. AUBY-R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, PUF, Paris, 2004, p. 61, occorre rammentare che anche la ripartizione delle funzioni amministrative tra livelli di governo avviene sulla base della scelta del tipo e del numero di funzioni che lo Stato decide di trasferire agli Enti sub-statali, senza che vi sia una garanzia a livello costituzionale intesa a presidiare siffatta ripartizione.

³⁰ Cfr. E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. 108 ss., spec. pp. 131 ss.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Cfr. O. GIRAUD-N. TIETZE, *L'organisation de l'action publique face au défi de la Covid-19 en France. Une gouvernance centralisée, politisée et parallèle*, in L. CAPPELLETTI-P. HEURTEL-S. LEFEBVRE (Coordonné par), *Crise de la connaissance et connaissance de la crise*, Édition EMS, Caen, 2022, pp. 345 ss.

³⁴ Cfr. ad es., G. RUIZ-R. RUIZ, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1511 ss.; V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, *ivi*, pp. 1533 ss.; D. BALGONI-S. GHERARDI, *Due modelli costituzionali per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, *ivi*, pp. 1591 ss.; G. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus*, *cit.*, pp. 46 ss.

³⁵ La dichiarazione dello stato di allarme in ragione della crisi sanitaria da Covid-19 risale, in particolare, al Real Decreto 463/2020 del 14 marzo 2020. Varie proroghe in seguito, sono state fissate dal Governo spagnolo di quindici giorni in

A differenza di quanto accaduto in Francia, però, il Governo ha preferito dichiarare lo stato di allarme ai sensi dell'art. 116 Cost.³⁶, piuttosto che ricorrere alle misure contenute nelle leggi in materia sanitaria o sulla protezione civile. Del resto, siffatta dichiarazione può essere senz'altro pronunciata³⁷ nei casi di crisi sanitarie ed epidemie tali da non poter essere affrontate e risolte con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento.

Nell'attuale pandemia, il Governo spagnolo è dovuto intervenire³⁸ per meglio definire l'interazione e il coordinamento tra Stato e livelli di governo interni³⁹, in quanto la normativa vigente in materia non disciplina il ruolo delle Comunità Autonome⁴⁰, almeno nelle ipotesi generali di emergenza⁴¹. Così, è stata espressamente riconosciuta a queste ultime la possibilità di modificare, ampliare o restringere nel territorio di competenza le misure adottate a livello centrale, soprattutto per quanto riguarda i provvedimenti volti ad incidere sulla libertà di circolazione⁴². A livello centrale, inoltre, il Ministro della Salute, individuato quale rappresentante unico delle autorità competenti a gestire le funzioni derivanti dalla

quindici giorni. Per una ricostruzione, cfr. E. ARANA GARCÍA, *Covid 19 y Derecho Público en España: el virus que desnudó nuestro sistema político, social e institucional*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2020, pp. 15 ss.; R. BROTA I JUBERT, *Cent dies d'estat d'alarma: el Reial decret 463/2020 i la limitació dels drets fonamentals dels ciutadans*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. especial, 2020, pp. 38 ss.; G. MARTÍN I ALONSO, *L'estat d'alarma per la crisi de la COVID-19 i l'afectació de l'autogovern territorial (CA-ES)*, ivi, pp. 72 ss.; F. VELASCO CABALLERO, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. especial 86-87, 2020, pp. 78 ss.

³⁶ Giova segnalare come l'art. 116 della Costituzione spagnola preveda che lo stato di allarme venga pronunciato dal Governo con Real Decreto e, avendo tale atto natura di fonte secondaria, esso è chiamato a disporre le misure conseguenti alla dichiarazione dello Stato di allarme, non potendo introdurre da sé disposizioni contrarie alla legislazione vigente.

³⁷ Cfr. quanto previsto a tal proposito dalla legge organica 4/1981 dell'1 giugno 1981 (c.d. LOEAE). Per un commento all'intero testo di legge, cfr. anzitutto P. CRUZ VILLALÓN, *El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 2, 1981, pp. 93 ss.

³⁸ Sull'interazione tra Stato e Comunità autonome nella gestione della pandemia, cfr. l'art. 4 del Real Decreto 514/2020 del 9 maggio 2020.

³⁹ Occorre rammentare che la Spagna ha sperimentato forme di decentramento politico particolarmente spiccato ex art. 2 Cost., il quale riconosce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni; autonomia che, in ragione del procedimento di formazione dell'Ente territoriale in concreto avviato, può assumere una duplicità di livelli, in corrispondenza dell'applicazione dell'art. 143 Cost., che condurrà alla formazione di una Comunità autonoma, oppure dell'art. 151 Cost. ai fini della formazione dell'autonomia regionale. Sul punto, cfr. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2005. Per approfondimenti più risalenti, ma sempre attuali per l'autorevolezza della trattazione, cfr. G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Giappichelli, Torino, 1979; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano, 1980.

⁴⁰ Infatti, la già menzionata legge organica 4/1981 (LOEAE), essendo precedente all'impianto regionale decentrato, evolutosi negli anni, non disciplina il ruolo delle Comunità nelle ipotesi di emergenza. Dunque, è stato necessario l'intervento del Governo per ricostruire il rapporto tra Stato e Comunità, sicché un esempio di tale definizione e chiarificazione dei reciproci rapporti è offerta proprio dall'art. 4 del Real Decreto 514/2020, sopra richiamato.

⁴¹ Su tale aspetto v. G. POGGESCHI, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonomico" per la Spagna*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1565 ss.; V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. especial 86-87, 2020, *passim*.

⁴² Tale disposizione è stata poi riproposta nel successivo Real Decreto 537/2020 del 22 maggio, in occasione della quinta proroga dello stato di allarme.

dichiarazione dello stato di allarme⁴³, benché sotto la direzione del Primo Ministro, è chiamato ad agire in sinergia con le Comunità Autonome, nel rispetto del principio di cooperazione.

Alla luce di quanto detto, nell'ordinamento giuridico spagnolo è possibile sottolineare il ruolo centrale rivestito dalle Comunità Autonome nella graduale "riapertura" del Paese e nella rimozione delle principali limitazioni imposte in ragione della pandemia. Infatti, proprio ad esse è spettato il compito di valutare l'avvenuto raggiungimento dei requisiti⁴⁴ propedeutici al superamento della c.d. "fase 3", assumendo una responsabilità di non poco conto sulle evoluzioni successive del contagio e, indirettamente, sulla ripresa dell'economia nazionale.

L'approccio spagnolo all'emergenza, anche in considerazione delle forti istanze di riconoscimento del ruolo dei livelli di governo periferici, appare distante rispetto alle scelte adottate in Francia e, a primo acchito, conferma il rilievo che le Comunità autonome rivestono nell'ordinamento costituzionale⁴⁵. Cionondimeno, è possibile osservare come la gestione dell'emergenza sia stata comunque coordinata dall'Esecutivo⁴⁶ il quale, ancor prima della pronuncia dello stato di allarme, aveva adottato alcuni decreti-legge ai sensi dell'art. 86 Cost. e nei limiti da esso indicati⁴⁷.

2.2. ...Segue: l'emergenza sanitaria nella Germania federale

Considerati i casi sinora analizzati, diviene interessante comprendere – seppur per sommi capi – come sia stata gestita l'emergenza sanitaria nell'ambito della fisiologica dialettica che contraddistingue ontologicamente l'organizzazione amministrativa e l'assetto delle competenze degli Stati federali, di cui in Europa la Germania rappresenta senza dubbio l'esemplificazione di maggior rilievo⁴⁸.

⁴³ Anche in Spagna sono stati innumerevoli i provvedimenti a vario titolo adottati in forma di risoluzioni, ordini, istruzioni interpretative dai Ministri della Sanità, della Difesa, dei Trasporti e dell'Interno per integrare ed offrire esecuzione al Real Decreto di dichiarazione dello stato allarme, nonché ai successivi decreti di proroga.

⁴⁴ Tale valutazione, se condotta con esito positivo, comporta in seguito la cessazione degli effetti giuridici delle misure assunte con la dichiarazione dello stato di allarme.

⁴⁵ F. VELASCO CABALLERO, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, cit., *passim*.

⁴⁶ Cfr. E. ARANA GARCÍA, *Covid 19 y Derecho Público en España: el virus que desnudó nuestro sistema político, social e institucional*, cit., p. 15, il quale parla di «[...] superapoderamiento del Poder Ejecutivo frente a los Poderes Legislativo Y Judicial».

⁴⁷ Infatti l'art. 86 Cost. conferisce all'Esecutivo la facoltà di assumere provvedimenti provvisori fondati su situazioni di straordinaria e urgente necessità, entro i limiti stabiliti in via generale per i decreti-legge. Numerosi sono stati anche i decreti-legge assunti dal Consiglio dei ministri per disciplinare i diversi settori della vita sociale, economica e lavorativa: sul punto, è bene osservare che la loro adozione, secondo le previsioni costituzionali, non avrebbe dovuto generare interferenze rispetto alle misure sancite nei Decreti reali sullo stato di allarme, in considerazione del fatto che, da un lato, gli ambiti di competenza tra le due fonti sono tra loro diversificati e, dall'altro, ai decreti-legge resta preclusa la regolamentazione dei diritti e delle libertà dei cittadini *ex art. 86, comma 1, Cost.* Ciononostante, nel contesto in esame tale strumento risulta sia stato utilizzato, ad esempio, per limitare le attività produttive, benché secondo una parte della dottrina soltanto un Real Decreto avrebbe potuto pronunciarsi legittimamente in tal senso.

⁴⁸ Come ricorda G. PARODI, *La Germania e l'Australia*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 159, infatti, il «sistema federale tedesco costituisce il principale modello di federalismo cooperativo, solidale e di esecuzione proprio della tradizione europea continentale».

Anzitutto, è bene sottolineare come nell'esperienza tedesca di gestione della pandemia non sia stata necessaria – e, quindi, non si sia verificata – la dichiarazione di qualsivoglia stato di emergenza né vi sia stato, in ogni caso, il ricorso a strumenti straordinari⁴⁹.

Semmai, si è assistito al potenziamento e all'adattamento degli strumenti ordinari già a disposizione delle autorità⁵⁰, fondato sull'assunto che le caratteristiche dell'emergenza sanitaria in corso non comportassero un pericolo particolare rispetto all'ordinamento democratico del *Bund* o di uno o più *Länder*, come invece richiesto ai fini della dichiarazione dello stato di “emergenza interna” ex art. 91 del *Grundgesetz*⁵¹. Per tale ragione, la Germania è intervenuta modificando direttamente la legge federale⁵², attraverso la legge per la gestione delle epidemie ed autorizzando le autorità ad adottare «tutte le misure necessarie» a contrastare e contenere le malattie infettive. La legge consente espressamente al Ministro federale della Sanità – a condizione che il *Bundestag* accerti la situazione epidemica di portata nazionale – di esercitare nuovi ed ulteriori poteri⁵³ rispetto allo svolgimento ordinario delle proprie competenze, ma resta a lui precluso di ordinare misure restrittive (quali la chiusura di scuole o il divieto di contatto). Queste ultime misure restrittive, infatti, restano di competenza dei *Länder*.

Su tali premesse riposa la competenza, riconosciuta alle autorità dei *Länder* e dei Comuni, ad attuare la legge federale con misure proprie. Specialmente nella prima fase dell'emergenza, i *Länder* hanno quindi assunto iniziative tra loro differenziate, talvolta anche contraddittorie: si pensi, ad esempio, al fatto che le prime misure di distanziamento sociale adottate dal Governo centrale⁵⁴ erano state presentate come mere raccomandazioni ai *Länder*, i quali restavano liberi di attuarle *in toto* oppure, al contrario, di ignorarle

⁴⁹ J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1713 ss.

⁵⁰ Cfr. l'ampia ricognizione del caso offerta da E. BUOSO-C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La Germania alla prova del coronavirus tra Stato di diritto e misure emergenziali*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2020, pp. 75 ss.; ID., *L'emergenza de la COVID-19 a Alemanyà: un desafiament per a la protecció dels drets fonamentals i una oportunitat per al sistema federal*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. especial, 2020, pp. 213 ss.; nonché, infine, G. TACCOGNA, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, cit., pp. 78 ss.

⁵¹ Riesce utile sottolineare come tale disposizione possa essere invocata soltanto laddove la dichiarazione dello stato di “emergenza interna” risulti necessaria per difendersi da un pericolo che minacci la stessa esistenza o quantomeno l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del *Bund* o di un *Land*. In ogni caso la disposizione non contempla il trasferimento straordinario di poteri all'esecutivo e non consente neppure specifiche limitazioni dei diritti fondamentali, bensì comporta l'attivazione di un percorso di “assistenza” reciproca fra Federazione e *Länder*.

⁵² Si tratta, in particolare, della *Infektionsschutzgesetz* approvata nell'anno 2000.

⁵³ In particolare, la legge contempla la possibilità di pervenire alla compressione del diritto alla libertà personale e prevede ulteriori poteri, anche intesi ad incidere sul diritto all'incolumità fisica – pur tutelati dall'art. 2, comma 2, del *Grundgesetz* – per prevenire e contrastare il propagarsi dell'epidemia. Sul punto, cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e stato di diritto: una comparazione Italia-Germania*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2020, pp. 597 ss.

⁵⁴ Come anticipato, a seguito alla recente modifica intervenuta a fine marzo 2020, il Ministero federale della Sanità ha potuto formulare raccomandazioni non vincolanti finalizzate a consentire un'azione coordinata su tutto il territorio della Repubblica Federale Tedesca.

del tutto⁵⁵. Considerato poi che ai *Länder* è concesso legiferare *ex art. 72 del Grundgesetz* nell'ambito delle competenze concorrenti con la Federazione in quelle materie e nella misura in cui la stessa non si sia ancora pronunciata⁵⁶, essi hanno consequenzialmente adottato proprie leggi sulla protezione contro i disastri, attraverso una variegata e multiforme interpretazione dello "stato di calamità". In ogni *Land*, dunque, si è assistito alla concentrazione dei poteri di reazione nelle mani delle Presidenti dei Distretti e dei Sindaci, quali autorità esecutive al livello di maggiore prossimità rispetto alla comunità rappresentata⁵⁷. Le risposte offerte dal sistema tedesco per contrastare la pandemia, dunque, risultano assai differenziate sul territorio⁵⁸, ma appaiono maggiormente aderenti a quanto effettivamente accaduto e, quindi, alle esigenze in concreto riscontrate dalle autorità locali di governo nel territorio dei vari *Kreisen* (Distretti)⁵⁹. Questa declinazione a geometria variabile è verisimile che si possa registrare – e così è stato, almeno per quanto finora si è potuto osservare in relazione all'assopimento delle prime ondate ed alla successiva recrudescenza del virus – anche nella fase di auspicabile definitiva ripresa dallo *stress test* dell'epidemia⁶⁰, se non altro perché ad ogni *Land* è consentito predisporre proprie regole e definire di conseguenza le correlative tempistiche, ad esempio in relazione alla riapertura delle attività produttive, commerciali o di servizio pubblico.

Tale approccio rappresenta la concretizzazione ed attuazione del principio di proporzionalità nella ponderazione fra restrizioni all'esercizio di alcuni diritti e tutela del diritto alla salute, in base all'effettiva situazione sanitaria riscontrabile nei territori. Nonostante quanto constatato, peraltro, si è a più riprese tentato di promuovere un intervento coordinato tra Federazione e *Länder* con il fine di garantire un

⁵⁵ Ciò in quanto, secondo la Legge fondamentale, nell'ambito della ripartizione delle competenze a legiferare tra la Federazione e i *Länder*, a questi ultimi spetta una competenza residuale sulle materie non rientranti nell'elenco delle materie di competenza esclusiva della Federazione.

⁵⁶ Per l'esattezza, come precisa G. PARODI, *La Germania e l'Austria, cit.*, p. 164, a seguito della revisione costituzionale del 1994, l'intervento del *Bund* nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 72 GG – espressamente elencate all'art. 74 GG – era consentito soltanto laddove l'esercizio di tale potestà fosse giustificato dall'esigenza di realizzare condizioni di vita equivalenti nel quadro del territorio federale oppure, in alternativa, occorresse garantire l'unità giuridica ed economica dello Stato. La revisione costituzionale intervenuta nel 2006, tuttavia, ha modificato l'art. 72 prevedendo due casi distinti, tra loro giustapposti: ai sensi del comma 1 della richiamata norma, la legislazione federale concorrente si esplica nel fatto che permane la competenza a legiferare dei *Länder* nella misura in cui la Federazione non abbia esercitato con legge la propria competenza legislativa; invece, ai sensi dell'art. 72, comma 2, è prevista la possibilità che il *Bund* eserciti la potestà legislativa concorrente al ricorrere dei presupposti contemplati nel previgente assetto normativo costituzionale, benché solo per determinate materie enumerate ed elencate e, quindi, non in via generale.

⁵⁷ A ciò si aggiunga che la stessa legge federale sulle infezioni definisce i termini del coordinamento tra i diversi livelli di governo: in tal senso, si consideri *a fortiori* che l'esecuzione della legge federale sulle infezioni, per la disciplina degli obblighi e dei divieti concreti per combattere le malattie infettive, spetta anch'essa ai *Länder*.

⁵⁸ Quanto sopra, in linea con la distribuzione in senso verticale dei poteri che caratterizza il sistema federale tedesco.

⁵⁹ La differenziazione nella risposta alla pandemia, peraltro, si muove in parallelo con l'intrinseca differenziazione che attraversa i "governi locali" in Germania, i quali si palesano molto diversi tra loro in ragione della immedesimazione del governo locale nell'ordinamento del singolo *Land*. Sul punto, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 362.

⁶⁰ E. BUOSO-C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La Germania alla prova del coronavirus, cit., passim*.

governo uniforme della pandemia sul territorio federale⁶¹, pur nella diversità di misure in concreto realizzate su aspetti di maggiore dettaglio. Per tale ragione, in verità, anche la Germania ha conosciuto un rimarchevole accentramento di alcuni poteri nell'Esecutivo in ragione della crisi sanitaria, benché secondo la declinazione multilivello descritta, di per sé attenta a flessibilizzare l'impatto delle scelte pubbliche in funzione delle criticità e peculiarità riscontrate nell'ambito delle circoscrizioni amministrative minori.

2.3. ...Segue: l'emergenza nell'ordinamento confederale elvetico

A completamento dei sistemi sinora presi in considerazione, pare necessario offrire uno sguardo alle soluzioni accolte, nel raccordo tra livelli di governo ai fini della gestione della pandemia, nell'ambito dell'ordinamento confederale elvetico⁶².

A differenza dei casi finora analizzati, la Svizzera aveva già adottato il 28 febbraio 2020 un primo provvedimento⁶³ per gestire l'emergenza, interamente sostituito dall'ordinanza del 13 marzo 2020, con la quale sono state introdotte misure più stringenti⁶⁴. La Costituzione elvetica non contempla una previsione espressa dedicata alla pronuncia dello stato di necessità o di urgenza, benché consenta al Consiglio federale di emanare ordinanze – la cui validità deve essere limitata nel tempo – per tutelare gli interessi del Paese (*ex art. 184 Cost.*) e per mantenere l'ordine pubblico o la sicurezza interna e esterna (*ex art. 185 Cost.*).

Occorre sottolineare, tuttavia, che la Svizzera dispone di un testo normativo che ben si attaglia al governo dell'epidemia: si tratta, in particolare, della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili

⁶¹ Sulla base dell'accordo sottoscritto il 16 marzo 2020, la Federazione e i *Länder* hanno stabilito restrizioni impattanti sulle libertà fondamentali e, più in generale, la vita pubblica, con lo scopo di garantire un approccio uniforme su tutto il territorio federale finalizzato al contenimento dei contagi. Le suddette linee guida sono state attuate dalle autorità dei *Länder* nella forma di regolamenti e provvedimenti amministrativi generali.

⁶² Giova tuttavia rammentare che, al di là della denominazione ancora offerta dalla stessa Costituzione elvetica, la quale già nel Preambolo si richiama all'alleanza confederale e che conserva l'originaria denominazione di "Confederazione", è opinione diffusa che da oltre un secolo e mezzo la forma di Stato elvetica si sia trasformata in compiutamente "federale". Sul punto, cfr. ad es. A. REPOSO, *Profili federali della nuova Costituzione svizzera*, in *Le Regioni*, n. 1, 2000, pp. 13 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, ivi, n. 6, 2005, pp. 1203 ss.

⁶³ Si trattava di un'ordinanza 28 febbraio 2020 del Consiglio federale, nota come "Ordinanza Covid 1", consultabile in <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20200619/index.html>. Per un resoconto delle attività poste in essere dalle autorità elvetiche, corredato da dati e statistiche, cfr. C. MAVROT-F. SAGER, *Covid-19 en Suisse: gestion de crise médicale, réouverture économique*, in <https://hypotheses.org>, 17 novembre 2020; F. SAGER-C. MAVROT, *Switzerland's Covid-19 policy response: Consociational crisis management and neo-corporatist reopening*, in *European Policy Analysis*, n. 2, 2020, pp. 293 ss.; O. MAZZOLENI-S. ROSSI (a cura di), *In movimento nonostante il lockdown. L'esperienza Svizzera del Covid-19*, Armando Dadò Editore, Locarno, 2021.

⁶⁴ Quest'ultima ordinanza, peraltro, è stata a sua volta oggetto di varie novelle, anche con riferimento alla sua stessa base giuridica: infatti, nel corso del tempo si è passati dall'aver individuato il fondamento dell'atto nell'art. 6 della legge federale sulle epidemie, al successivo riconoscimento della copertura giuridica dello stesso nell'art. 7 della medesima legge. Il mutato riferimento normativo non è però privo di conseguenze sul piano applicativo, dal momento che i poteri attribuiti al Consiglio federale dall'art. 6 in caso di «*situazioni particolari*» sono più circoscritti rispetto a quelli individuati dall'art. 7 per «*situazioni straordinarie*», giusto il fatto che ai sensi di quest'ultimo «[...] il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso».

dall'essere umano, novellata nel 2012⁶⁵ ed espressione di specifica competenza il cui ancoraggio a favore della Confederazione risulta espressamente previsto in Costituzione⁶⁶.

Rispetto all'applicazione del testo normativo citato, in tale contesto emergenziale l'Esecutivo può intervenire con l'adozione di ordinanze⁶⁷ ex art. 185 Cost., valutando in autonomia se sussistano le condizioni legittimanti l'intervento, la cui esecuzione compete in ogni caso ai singoli Cantoni.

Quanto al rapporto tra il Consiglio federale e i Cantoni, l'ordinanza del 13 marzo 2020 ha riservato a questi ultimi il compito di offrire esecuzione alle disposizioni federali⁶⁸. Certamente non sono mancati episodi di conflitto riguardanti, da un lato, le misure ed i provvedimenti emanati dai singoli Cantoni e, dall'altro, le ordinanze adottate dalla Confederazione. In particolare, le autorità cantonali hanno deciso in più di un'occasione di imporre la chiusura totale delle attività considerate non essenziali, in contrasto con la misura federale⁶⁹: nella propensione al dialogo che caratterizza il sistema svizzero⁷⁰, tuttavia, l'ordinanza è stata più volte riadattata fino al punto di riconoscere ai Cantoni un potere di deroga preordinato alla conservazione *ex tunc* delle misure da essi adottate in aperto conflitto con il diritto federale vigente al momento dell'adozione⁷¹.

In Svizzera, quindi, l'emergenza sanitaria è stata gestita preservando e confermando il riparto delle competenze tra Consiglio federale e Cantoni⁷².

Nonostante ciò possa rappresentare, almeno in astratto, un ostacolo al raggiungimento della sintesi necessaria nel ricorrere di situazioni d'urgenza, il decentramento ha assolto in definitiva ad una funzione di garanzia contro l'accentramento del potere nel Governo, in linea con la vocazione federale che connota l'ordinamento elvetico, nel quale il c.d. federalismo di esecuzione ben si armonizza con il federalismo

⁶⁵ Cfr. la *Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp)* del 28 settembre 2012, RS 818.101.

⁶⁶ Infatti, la richiamata legge federale sulle epidemie (*LEp*) è espressione della competenza affidata alla Confederazione dall'art. 118, comma 2, lett. b) Cost. in tema di «[...] lotta contro malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne dell'uomo e degli animali».

⁶⁷ Quanto alla natura giuridica e alla disciplina di tali ordinanze, giova sottolineare come si tratti di atti a contenuto normativo, in quanto contenenti regole generali ed astratte, benché non possa essere loro riconosciuto valore di legge. I limiti posti al potere di adottare ordinanze d'urgenza non sono disposti dalla Costituzione ma da una legge federale. In ogni caso, il Parlamento deve intervenire per legittimare a posteriori l'intervento governativo oppure, qualora lo ritenga opportuno, caducarne l'efficacia *ex nunc*.

⁶⁸ Per la precisione, in quei giorni la novella ha introdotto un'ulteriore salvaguardia delle competenze cantonali, richiamando di fatto il principio della competenza residuale di cui all'art. 3 Cost. ed esplicitando ulteriormente il *favor* nei confronti dei Cantoni.

⁶⁹ Per una descrizione in dettaglio di tali episodi, cfr. S. GEROTTO, *La democrazia alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 1759 ss.

⁷⁰ Forse tale soluzione può ritenersi corroborata, per non dire necessitata, in ragione del fatto che l'ordinamento elvetico non prevede il ricorso al Tribunale federale per questioni afferenti al riparto di competenze.

⁷¹ È questo il caso del Canton Ticino, che si è trovato a dover fronteggiare una situazione più grave rispetto a quella di altri Cantoni, dovendo fin da subito introdurre misure più stringenti di quelle decise dal Consiglio federale.

⁷² Del resto, l'art. 3 Cost. stabilisce che «[...] i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione». La forma di intervento dei Cantoni non è, tuttavia, predeterminata e precostituita in Costituzione, dipendendo da come la Confederazione decida di intervenire.

cooperativo⁷³ in una dialettica dei poteri nella quale, pur essendo riconosciuta ai Cantoni «massima libertà di azione» ex art. 46, comma 3, Cost., la stessa si concilia con i molti meccanismi di partecipazione e concertazione⁷⁴ che la Costituzione pone a presidio del dovere di rispetto e reciproca assistenza tra Cantoni e Confederazione⁷⁵.

3. Il coordinamento tra Stato e Regioni nell'ordinamento italiano e l'emersione di una variazione sul tema nella gestione della pandemia

Giungendo infine al caso italiano, si osserva come il Consiglio dei Ministri abbia dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale tempestivamente, già il 31 gennaio 2020⁷⁶.

Il Governo ha, tuttavia, affrontato l'emergenza ricorrendo a una procedura *extra ordinem* inedita, legata agli ormai noti DPCM (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), cioè a fonti di secondo grado avulse dalla dialettica con il Parlamento, che rinvergono la propria “copertura” giuridica in decreti legge

⁷³ Lo definisce in questi termini, giungendo a qualificarlo come federalismo «di partecipazione» R. RHINOW, *Le fédéralisme suisse: l'approche juridique*, in R.L. FREY-G. KREIS-G.R. PLATTNER-R. RHINOW (a cura di), *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire*, PPUR, Lausanne, 2006, p. 64.

⁷⁴ Tale concertazione vale sia per la fase “ascendente” delle politiche pubbliche confederali, rispetto alle quali è riconosciuto un ruolo ai Cantoni anche nell'elaborazione normativa e, più in generale, delle decisioni federali, nonché in quella “discendente”, cioè di attuazione ed esecuzione delle politiche federali. Sul duplice aspetto richiamato cfr., rispettivamente B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 96; A. AUER-G. MALINVERNI-M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Stämpfli Verlag, Berne, 2006, *passim*, spec. p. 327.

⁷⁵ Anche da un punto di vista meramente numerico e quantitativo, la “funzione pubblica” cantonale gioca un ruolo centrale nell'architettura dell'amministrazione confederale elvetica, essendo situata al cuore dell'organizzazione, come ben rivela lo studio di C. KOLLER, *La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable*, in *Pyramides*, n. 15, 2008, pp. 227 ss. Sul punto, cfr. anche T. BERNAUER-H.-P. KRIESI-B. FREY, *The Size of the Swiss Public Sector*, in *Swiss Political Science Review*, n. 5, 1999, pp. 93 ss.; O. MAZZOLENI, *Federalismo e decentramento. Fédéralisme et décentralisation*, Casagrande, Bellinzona, 2005.

⁷⁶ In tal senso, la Deliberazione del Consiglio dei Ministri recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» è stata assunta, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dall'art. 24 del D.lgs. 1/2018 recante il Codice della protezione civile, dapprima per una durata di sei mesi e, in seguito, con successive proroghe motivate dal perpetuarsi della situazione emergenziale, fino al 31 gennaio 2021, ed ancora, sino al 31 marzo 2022. Giova rammentare che, ai sensi della richiamata disposizione, lo stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i dodici mesi ed è prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi. Con la citata Deliberazione si autorizzava all'esercizio del potere d'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile «[...] in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico». Per un commento in chiave comparata dell'ordinamento “della gestione del rischio”, cfr. V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020, pp. 213 ss., mentre tra i primi commenti apparsi all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice italiano v., ad es., C. TOMMASI-G. BERNABEI-S. AGUSTO, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, in *Studium iuris*, n. 10, 2018, pp. 1127 ss.

successivamente convertiti in legge⁷⁷, i quali si richiamano ai menzionati decreti presidenziali ai fini della definizione di misure di dettaglio propedeutiche alla gestione della pandemia⁷⁸.

Per vero, come anticipato, si tratta di strumenti diversi rispetto a quelli già previsti dalle leggi di polizia sanitaria in vigore⁷⁹: si pensi, ad esempio, all'art. 32 della Legge 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale – che conferisce al Ministro della Sanità (oggi della Salute) il potere di adottare ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso – oppure a quanto previsto dall'art. 117 del D.lgs. 112/1998 per il caso di emergenze sanitarie⁸⁰.

La scelta di accentrare le decisioni sulla figura del Presidente del Consiglio – oltre a configurarsi come corollario della dichiarazione di emergenza⁸¹ – rispondeva probabilmente al timore di non riuscire ad assicurare, con le sole ordinanze del Ministro della Salute, la necessaria autorevolezza ed unità nell'intervento garantite, invece, dallo strumento del decreto presidenziale, specialmente a fronte di una

⁷⁷ Sulla legittimità della soluzione descritta si è espresso Cons. St., sez. I, parere 13 maggio 2021, n. 850. Per un commento, cfr. M. TIMO, *Il Consiglio di Stato appura la legittimità del DPCM quale strumento di regolazione del fenomeno pandemico*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2021, pp. 493 ss. Cfr. *amplius*, per una qualificazione degli strumenti giuridici utilizzati, G. TROPEA, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2021, pp. 885 ss.

⁷⁸ Con tali atti, che da un punto di vista giuridico-formale presentano carattere amministrativo, si è cercato di gestire l'emergenza sulla base della generica autorizzazione operata da parte di specifica disposizione avente natura normativa e a fattispecie "aperta", in linea con il tipo descritto da G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2016, pp. 33 ss. Sulla natura giuridica dei DPCM governativi, cfr. altresì M.C. CAVALLARO, *La decisione politica nel tempo dell'emergenza sanitaria*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 107 ss.

⁷⁹ Vale la pena di rammentare che, anche prima dell'entrata in vigore delle disposizioni richiamate nel testo, il nostro ordinamento risultava già dotato di un *corpus* normativo in grado di orientare l'azione dei pubblici poteri nell'ambito delle funzioni di polizia sanitaria, correlate all'igiene pubblica, di prevenzione e cura delle malattie contagiose. Ci si riferisce, segnatamente, al R.D. 1265/1934 recante il *Testo unico delle leggi sanitarie*, all'interno del quale erano già presenti disposizioni tali da consentire l'imposizione di limitazioni attraverso ordini rivolti a persone fisiche e giuridiche, con lo scopo di contenere il propagarsi delle epidemie.

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 117 del D.lgs. 112/1998, in tema di conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli enti locali, attuativo della l. 59/1997, si prevede che «[...] in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Accanto alle disposizioni citate della l. 833/1978 e del D.lgs. 112/1998, si situano anche i compiti di prevenzione affidati rispettivamente all'autorità statale e alle Asl – segnatamente ai Dipartimenti di prevenzione in esse declinati con funzioni operative – ai sensi degli artt. 126 del D.lgs. 112/1998 e 7 bis del D.lgs. 502/1992, sul fronte della profilassi internazionale e della profilassi concernente le malattie infettive. Per un commento, cfr. C. CORBETTA, *Commento agli artt. 7 ss.*, in F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2000, pp. 244 ss.

⁸¹ Infatti il D.lgs. 1/2018, posto a fondamento della dichiarazione dello stato d'emergenza di rilievo nazionale, riconosce al Presidente del Consiglio dei Ministri un potere di ordinanza in materia di protezione civile, esercitabile anche attraverso provvedimenti del Capo del Dipartimento, nonché distinti poteri – richiamati agli artt. 5 e 15 del D.lgs. 1/2018 – di direttiva e fissazione degli indirizzi propedeutici all'espletamento di attività coordinate di protezione civile, con il fine ultimo di garantire l'unitarietà dell'intervento nel rispetto delle diversità territoriali. Inoltre, è da sottolineare come l'utilizzazione dello strumento dei DPCM sia radicata altresì nel "Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale" del 2006 (c.d. "Piano pandemico"), come rammenta anche M. GNES, *La risposta italiana all'epidemia da Covid-19*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2021, pp. 277 ss., spec. p. 279, ove tuttavia l'Autore stesso rammenta come, per vero, tale piano non sia mai stato richiamato espressamente da alcuno dei provvedimenti adottati dal Governo.

maggioranza di governo non sempre del tutto compatta⁸². Si tratta di un'opzione nei fatti efficace, eppure discutibile, dal momento che l'ordinamento giuridico, con la previsione del potere di ordinanza in capo al Ministero competente, aveva già individuato *ex ante* lo strumento giuridico da utilizzare in simili frangenti⁸³.

Con la dichiarazione dello stato di emergenza, anche gli altri soggetti – diversi dal Ministro della Salute – ai quali l'ordinamento riconosce il potere di ordinanza in materia di igiene e sanità pubblica hanno potuto esercitare, in via concorrente, siffatta potestà: ci si riferisce, ad esempio, ma non esclusivamente⁸⁴, al Presidente della Giunta regionale e al Sindaco⁸⁵, che hanno rispettivamente il potere di emettere ordinanze contingibili ed urgenti con efficacia estesa alla Regione, o parte di essa, e al territorio comunale, al ricorrere dei presupposti richiesti dalla legge 833/1978 o da altre leggi di settore, non ultimo il D.lgs. 267/2000 in materia di enti locali⁸⁶.

Da quanto finora descritto consegue che la gestione domestica della pandemia è stata affidata in via concorrente, previa dichiarazione dello stato di emergenza, sia alla decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, affiancato nelle sue decisioni da organismi tecnici istituiti *ad hoc*⁸⁷, sia alle altre

⁸² Inquadra il fenomeno in un contesto assai più ampio di cambiamento dei rapporti tra la società e l'autorità, nonché del loro ordine giuridico, sostenendo l'esigenza di rivedere e reinterpretare il concetto stesso di sovranità, in chiave critica, L.R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, spec. pp. 114 ss.

⁸³ Cfr. peraltro le osservazioni di F. FOLLIERI, *Precautazione, prevenzione e legalità nell'emergenza da Covid-19*, in P.A. Persona e amministrazione, n. 2, 2020, pp. 81 ss., svolte dall'autore in merito al continuo ricorso a misure emergenziali nelle diverse fasi della pandemia, anche allorché esse risultavano preordinate a fronteggiare eventi prevedibili – come la seconda ondata del contagio – che, di conseguenza, potevano essere più correttamente gestiti attraverso strumenti ordinari, in ossequio al principio di legalità. Sulla scelta di utilizzare i menzionati DPCM, cfr. anche G. CORSO, *Emergenza e organizzazione*, cit., p. 17, laddove l'autore parla di «[...] una sorta di delegificazione anomala, anche se imposta in qualche modo dall'emergenza, che comunque va mantenuta entro i limiti stabiliti dal sistema».

⁸⁴ In questo contesto legato alla dichiarazione dello stato di emergenza, infatti, occorrerebbe menzionare anche le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile. In particolare, si consideri che alla data del 20 ottobre 2020, immediatamente successiva al D.P.C.M. 18 ottobre 2020, erano già state adottate, a livello centrale, 43 ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, 25 ordinanze del Ministro della Salute – oltre a moltissimi decreti e circolari – mentre a livello decentrato, a titolo esemplificativo, erano già state emesse 28 ordinanze dal Presidente della Regione Lombardia, 49 dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, 70 dal Presidente della Regione Liguria.

⁸⁵ In particolare, mentre l'art. 32, comma 2, della l. 833/1978 attribuisce alla legge regionale la competenza a statuire «[...] norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili», disciplinando «[...] il trasferimento dei beni e del personale relativi», l'art. 32, comma 3, prevede che nelle medesime materie siano «[...] emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale». Con specifico riferimento alle ordinanze sindacali ed al ruolo rivestito da tale strumento nel fronteggiare l'emergenza, v. l'ampio contributo di I. FORGIONE, *La gestione locale dell'emergenza da Covid-19. Il ruolo delle ordinanze sindacali, tra sussidiarietà e autonomia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2020, pp. 71 ss.

⁸⁶ Cfr. sul punto, in via generale, gli artt. 50 e 54 del D.lgs. 267/2000. Con particolare riferimento all'oggetto del presente scritto, cfr. l'art. 50, comma 5, del D.lgs. 267/2000, il quale attribuisce al sindaco il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in caso di emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere locale.

⁸⁷ Ci si riferisce, anzitutto, alla costituzione del Comitato tecnico scientifico (CTS) presso il Dipartimento della Protezione civile di cui all'ordinanza del Capo Dipartimento n. 630 del 3 febbraio 2020, ma altre figure commissariali hanno affiancato il Governo nelle attività di contrasto alla pandemia, ad esempio al fine di reperire la strumentazione ed

autorità a vario titolo investite dal legislatore, in via ordinaria, del potere di ordinanza in materia di igiene e sanità pubblica⁸⁸. Quest'ultimo presenta, tuttavia, una peculiare natura atipica⁸⁹ – in quanto informato alle caratteristiche della necessità⁹⁰ e della urgenza⁹¹, in ragione delle quali il richiamato potere avrà efficacia tendenzialmente limitata nel tempo⁹² – concretizzandosi nell'adozione di atti amministrativi non predeterminati nel contenuto, ancorché assoggettati ai principi generali dell'ordinamento giuridico⁹³, ai principi costituzionali, anche relativi alla produzione di norme⁹⁴, nonché ai molteplici limiti

i dispositivi di sicurezza destinati al personale sanitario. Sul punto, sottolinea U. ALLEGRETTI, *Il codice della Protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, n. 1, 2018, come il Codice stesso consenta il coinvolgimento di soggetti tecnici esterni all'amministrazione. Rileva altresì l'utilità che avrebbe, tuttavia, rivestito il ricorso al coordinamento tecnico rispetto alla disorganicità degli interventi governativi in effetti sperimentata a livello domestico Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4, 2020, pp. 739 ss. Approfondisce il rapporto sussistente tra valutazioni tecnico-scientifiche espresse dai colleghi tecnici e decisione politica conseguente, sottolineando come tali valutazioni siano state elevate a premessa ricostruttiva degli stessi presupposti di fatto delle decisioni di natura politico-amministrativa e sostenendo l'esigenza che tale torsione sia sottoposta a criteri comparativi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza C. ACOCELLA, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da covid-19*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 269 ss.

⁸⁸ Sul tema, cfr. il recente contributo monografico di E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, BUP, Bologna, 2019.

⁸⁹ La atipicità contenutistica che connota le ordinanze in parola, del resto, riesce preordinata alla gestione flessibile di situazioni per loro natura eccezionali, in quanto tali non predeterminabili in via normativa.

⁹⁰ Le ordinanze di necessità e di urgenza, peraltro, differiscono dai c.d. atti necessitati i quali, al contrario delle richiamate ordinanze, non derogano ai caratteri di tipicità e nominatività che assistono i provvedimenti amministrativi, in quanto i presupposti di adozione ed il rispettivo contenuto sono in verità contemplati dalla norma attributiva del potere.

⁹¹ Come rilevato da G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (dir. cost. e amm.)*, in *Novissimo digesto italiano*, XII, Utet, Torino, 1965, p. 100, infatti «[...] solo se la necessità è tale da non consentire di ricorrere ai normali strumenti di intervento, cioè solo se è urgente, è ammissibile ricorrere al potere di ordinanza».

⁹² Cfr. sul punto, già parecchi anni or sono, le pronunce Corte cost., n. 201/1987 e Corte cost. n. 8/1956. A tal proposito è bene rammentare, tuttavia, che pur a fronte di una giurisprudenza costante del Consiglio di Stato confermativa dell'insegnamento tradizionale per il quale il potere di ordinanza, per sua natura provvisorio, debba necessariamente avere un limite temporale (su cui v., anche di recente, Cons. St., sez. V, n. 2847/2017) è emersa una diversa opinione in seno ai Giudici di Palazzo Spada intesa a disattendere «[...] la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili e urgenti» in quanto «[...] non coerente con l'esigenza di elasticità che deve connotare il potere extra ordinem, adattabile alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplate dalla legge», ragion per cui ove la situazione concreta richieda misure non provvisorie saranno comunque legittime ordinanze *extra ordinem* prive di limitazione temporale, come ribadito in Cons. St., sez. V, n. 6169/2003, in Cons. St., sez. V, n. 3264/2006 e in Cons. St., sez. V, n. 3077/2012.

⁹³ Tra questi cfr., anzitutto i principi di proporzionalità e ragionevolezza, sui quali v. rispettivamente, da un lato, Cons. St., sez. VI, n. 56448/2018 e, dall'altro, Cons. St., sez. V, n. 2847/2017 e Cons. St., sez. V, n. 2535/2018.

⁹⁴ Sul punto la Consulta è stata chiara, come emerge ad esempio dalle pronunce Corte cost., n. 100/1987; Corte cost., n. 26/1961; Corte cost., n. 8/1956.

contenutistici⁹⁵ ed obblighi – anzitutto di carattere motivazionale⁹⁶ – a vario titolo imposti dal legislatore⁹⁷ rispetto a tale peculiare categoria di atti amministrativi⁹⁸.

V'è da precisare che il quadro, già di per sé assai perplesso⁹⁹, risulta ancor più articolato in ragione della sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute e del riparto che assiste le funzioni afferenti alla protezione civile.

Infatti, è da tener presente che se da un lato l'art. 32 Cost. configura il diritto alla salute come diritto fondamentale di natura individuale e collettiva¹⁰⁰, dall'altro l'art. 117, comma 2, Cost. attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di «*profilassi internazionale*», mentre la materia «*tutela della salute*» rientra tra le materie di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., sicché alle Regioni spetta il potere di emanare norme di dettaglio attuative dei principi fondamentali della materia determinati dallo Stato. Da

⁹⁵ Infatti, i poteri di ordinanza menzionati non possono operare sulle materie coperte da riserva assoluta di legge, in quanto la Carta costituzionale riserva in via esclusiva tale possibilità agli atti legislativi. Con riferimento alla riserva relativa di legge, invece, le ordinanze sono ammesse in quanto esistano norme con valore di legge volte a delimitare in modo chiaro e concreto il campo di esercizio del potere attribuito alla Pubblica Amministrazione. Sul punto cfr., *ex multis*, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli 1989, spec. pp. 67-78.

⁹⁶ Come noto, l'esercizio del potere di ordinanza esige che sia assolto l'obbligo di motivazione, come già stabilito, per il tema che qui interessa, dall'art. 5 della legge 225/1992, oggi abrogato dal menzionato D.lgs. 1/2018. Pertanto, occorre anzitutto che sia indicato in maniera chiara il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e la norma cui si dispone la temporanea sospensione attraverso l'ordinanza stessa, ove presente, e quanto disposto nell'ordinanza deve rispettare il principio di proporzionalità rispetto al sacrificio imposto con riferimento all'interesse pubblico perseguito, il che comporta altresì che essa debba risultare ragionevole ed adeguata rispetto al fine perseguito e dichiarato nella motivazione del provvedimento, al fine di non incorrere in vizi di legittimità, come ribadito anche da Cons. St., sez. VI, n. 56448/2018. La motivazione del provvedimento, per le stesse ragioni, dovrà necessariamente dar conto della sussistenza dei presupposti di esercizio del potere e degli elementi istruttori che hanno determinato l'adozione dell'atto, come sottolineato da Cons. St., sez. V, n. 1831/2003. Sul punto cfr., ad es., R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2005, pp. 777 ss.; v. *amplius* ID., *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990. Più di recente v., *ex multis*, M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. Più in generale, l'emergenza rappresenta un fenomeno di per sé richiedente un modello amministrativo di gestione *sui generis*, come confermano trasversalmente molti importanti contributi sul tema, tra i quali cfr., *ex multis*, M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2005, pp. 645 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, *passim*; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, *passim*; F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44 ss.

⁹⁷ Ad es., si pensi al fatto che tali provvedimenti sono soggetti all'obbligo di pubblicazione ex art. 42 del D.lgs. 33/2013, in base al quale le amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti nonché, in generale, provvedimenti di carattere straordinario in ragione di calamità naturali o di altre emergenze pubblicano i provvedimenti adottati, attraverso l'indicazione delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, dei termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei richiamati provvedimenti *extra ordinem*, del costo previsto degli interventi e il costo effettivamente sostenuto.

⁹⁸ In via generale, in tempi non sospetti autorevole dottrina ha da tempo avuto modo di individuare le caratteristiche strutturali del potere di ordinanza nell'indeterminatezza di contenuto e nella capacità di derogare alle norme ordinarie, come già rilevato da M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in ID., *Scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, p. 952.

⁹⁹ Parla, ad es., di «*intrecci e sovrapposizioni*» D. MORANA, *Uno stress test per le garanzie costituzionali dei diritti*, cit., p. 96.

¹⁰⁰ Per un primo commento, cfr. V. ITALIA-F. TARTAGLIA, *Art. 32*, in F.A. ROVERSI MONACO (con il coordinamento di), *Il servizio sanitario nazionale. Commento alla legge 23 dicembre 1978, n. 833*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 320 ss.

tale disposizione discende la legittimità dell'istituzione di differenti sistemi sanitari regionali (SSR), che presentano *performance* ed organizzazione anche molto diversificate tra loro¹⁰¹.

Ne è derivato un assetto dell'ordinamento sanitario a geometria variabile¹⁰², sul quale, nelle condizioni straordinarie legate alla pandemia, si sono innestate le ordinanze di più attori pubblici talvolta tra loro contrastanti o parzialmente sovrapposte¹⁰³.

Quello che potrebbe sembrare un panorama fin troppo variegato, sarebbe apparso molto più coerente se solo gli strumenti di raccordo tra Stato ed autonomie – si pensi all'articolato sistema delle Conferenze, quantomeno con riferimento alla sola Conferenza Stato-Regioni – fossero stati utilizzati secondo le loro potenzialità; cosa che invece non è accaduta, ed anzi, è stata superata da una prassi di rapporti informali¹⁰⁴ e non coordinati tra livelli di governo, condotta dal Governo nazionale al di fuori dai canali istituzionali preordinati a garantire una sintesi politica ed amministrativa¹⁰⁵.

Infatti, con il d.l. 6/2020¹⁰⁶ veniva riconosciuto alle (non meglio precisate) «*autorità competenti*» il potere di adottare ulteriori misure rispetto a quelle indicate nel decreto stesso¹⁰⁷, con una formulazione che ha favorito la produzione di provvedimenti dei Presidenti delle Regioni sovente più restrittivi rispetto a quelli

¹⁰¹ Cfr., in generale, tutti i contributi del volume E. CATELANI-G. CERRINA FERONI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, nonché, con particolare attinenza ai molti profili coinvolti da quanto esposto nel testo, F. CINTIOLI, *Diritto alla salute, interessi pubblici e ruolo delle Regioni*, ivi, pp. 35 ss. e R. BALDUZZI, *Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottoinsiemi sanitari regionali*, ivi, pp. 149 ss.

¹⁰² Al di là della divaricazione registrata in ordine alle *performance* dei sistemi sanitari regionali, è bene anche sottolineare come un ulteriore elemento di variabilità nella reazione all'emergenza sia stato determinato dalla capacità più o meno spiccata, in alcuni territori, di corrispondere alle esigenze della crisi sanitaria mobilitando anche il volontariato "qualificato". Su quest'ultimo aspetto, cfr. V. PEPE, *La gestione delle emergenze tra protezione civile, doveri di solidarietà e volontariato al tempo del COVID-19*, in *Quaderni amministrativi*, n. 3, 2020, pp. 56 ss.

¹⁰³ Per una ricognizione, cfr. i *Dossier* C. DRIGO-A. MORELLI (a cura di), *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in *Diritti regionali*, 11 maggio 2020; FONDAZIONE IFEL, *Autonomia ed Epidemia. L'emergenza COVID-19. I provvedimenti normativi e gli atti amministrativi*, Roma 2020, in www.fondazioneifel.it.

¹⁰⁴ Così G. DELLEDONNE-C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4, 2020, p. 779.

¹⁰⁵ Sul punto v. ad es. A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, pp. 523 ss.

¹⁰⁶ Cfr. Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, avente ad oggetto «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito con modificazioni dalla Legge 5 marzo 2020, n. 13. Per un'attenta e minuziosa ricostruzione in chiave critico-analitica degli interventi giustificati dall'esigenza di gestire pandemia in sede nazionale, v. anche M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, n. 1, 2020; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo stato di diritto, la pietas di Enea*, ivi; M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2020, pp. 282 ss.; G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, ivi, pp. 318 ss.; F. GIGLIONI, *Le misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia nella "fase due"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2020, pp. 414 ss.

¹⁰⁷ Ci si riferisce alle misure di cui all'art. 1 del d.l. 6/2020, tra le quali possono menzionarsi a titolo esemplificativo il divieto di allontanamento o il divieto di accesso ad un comune, la sospensione dei servizi educativi di ogni grado, la "chiusura" delle attività produttive. Molti autori hanno criticato la genericità della disposizione, nella quale si specifica che «[...] le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica»: tra questi, cfr. il ragionamento proposto da A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, n. 1, 2020.

stabiliti a livello nazionale¹⁰⁸. Il Governo, per rimediare all'incertezza generatasi nei rapporti tra Stato e Regioni, ha cercato in seguito di razionalizzare l'interazione istituzionale con il successivo d.l. 19/2020¹⁰⁹: se, da un lato, si è stabilito che, prima dell'adozione dei decreti presidenziali¹¹⁰, debbano essere sentiti i Presidenti delle Regioni, laddove sia interessata una determinata Regione – o il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nell'eventualità che l'intervento coinvolga l'intero territorio nazionale – dall'altro, viene ora espressamente sancito il potere delle Regioni di adottare ordinanze aventi ad oggetto misure più restrittive rispetto a quelle disposte dal livello centrale, purché sussistano «[...] *specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso*» e limitatamente al tempo necessario per intervenire attraverso l'emanazione di un nuovo D.P.C.M., con esplicita esclusione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale¹¹¹.

Così facendo, si è introdotta di fatto una gerarchia tra questi provvedimenti¹¹² sicché, più di recente, le ordinanze regionali possono essere – ed, in effetti, sono state – adottate in attesa dell'entrata in vigore di successivi provvedimenti statali sulla stessa materia, mentre ai decreti sottoscritti dal Presidente del Consiglio, infine, una volta emanati, si è riconosciuta prevalenza rispetto a qualsiasi ordinanza adottata *ex ante*. Alla luce di quanto si è detto, il potere attribuito alle Regioni si è contraddistinto per il carattere residuale ed è risultato esercitabile unicamente nelle more dell'adozione dei decreti presidenziali¹¹³, quasi fosse un potere limitato alla gestione delle “emergenze nelle emergenze”, ovvero sia a quegli eventi a

¹⁰⁸ In merito a molti dei DPCM attuativi del d.l. 6/2020 non sono mancati dubbi di legittimità per violazione dei principi di legalità e riserva di legge, nonché più in generale, per profili relativi ad ipotesi di eccesso di potere con riferimento all'incisione di diritti dei singoli conseguente al confinamento della popolazione, che il Governo aveva ancorato alla norma “in bianco” di cui all'art. 2 del d.l. 6/2020, la quale consentiva l'adozione di «[...] *ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza*» al di fuori dei casi ivi previsti esplicitamente. Ritiene che anche il d.l. 6/2020 fosse con buone probabilità costituzionalmente illegittimo, con riferimento al profilo della mancata previsione di limiti temporali all'utilizzazione dei poteri giustificati dall'emergenza M. GNES, *La risposta italiana all'epidemia da Covid-19*, cit., p. 279.

¹⁰⁹ Cfr. Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante «*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito con modificazioni nella Legge 22 maggio 2020, n. 35. Con questo provvedimento, secondo alcuna dottrina si è inaugurata una nuova fase di «[...] particolare attenzione ai rapporti tra Governo e Parlamento», come afferma E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia*, cit., p. 71, nella quale si è tentato di superare il protagonismo del Governo a scapito del Parlamento e si è cercato di stimolare un maggiore coordinamento con le Regioni e le autonomie locali. Per un commento al testo del decreto v. anche F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 6 aprile 2020, pp. 1 ss.

¹¹⁰ Si tratta dei D.P.C.M. recanti le misure di cui all'art. 1 del menzionato Decreto-legge.

¹¹¹ Una diversa declinazione del potere di intervento tramite ordinanza, in attesa delle disposizioni derivanti dal Governo centrale, era prevista anche nel precedente decreto. Descrive bene estensione e conseguenze di tale assetto normativo G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, pp. 361 ss.

¹¹² Critica la soluzione descritta, da un lato definendola una «tagliola» e, dall'altro, rilevando come lo Stato spesso non abbia volontariamente fatto ricorso al giudice amministrativo avverso le ordinanze rinnovate dalle Regioni, benché già decadute, A. BARTOLINI, *Superiore non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, cit., p. 540.

¹¹³ Tale frangente parrebbe a sua volta anticipatorio rispetto alla prospettazione di una tendenziale residualità dell'apporto regionale, sul fronte della gestione della pandemia, desumibile da alcuni recenti arresti della Consulta, in merito ai quali v. *infra*, nt. 116 e par. 4.

carattere regionale che minacciano la salute della popolazione e la cui gravità non consenta di attendere l'adozione delle misure statali.

La sensazione resta quella di un sistema sin troppo farraginoso, ove le ragioni dell'urgenza e della celerità hanno avviato percorsi alternativi di ricostruzione e sistematizzazione delle fonti¹¹⁴ che potremmo definire carsici, sotterranei, comunque disallineati rispetto a quanto sarebbe emerso da una interpretazione meno disinvolta del complesso delle disposizioni normative ed anzitutto di quelle costituzionali¹¹⁵, le quali intestano esclusivamente allo Stato *ex art. 117, comma 2, lett. q) Cost.* la potestà legislativa in materia di *profilassi internazionale*¹¹⁶ e giustificano altresì il ricorso alle dinamiche dell'attrazione in sussidiarietà¹¹⁷ ma, al contempo, impongono che sia rispettato il principio di *leale collaborazione* tra livelli di governo, anche attraverso il ricorso ai già menzionati strumenti di coordinamento, che certamente avrebbero consentito di limitare le aspre tensioni prodottesi tra Stato e autonomie¹¹⁸.

4. Il coordinamento tra livelli di governo nella gestione dell'emergenza sanitaria tra (tendenziali) conferme dei rispettivi modelli negli ordinamenti stranieri e trasfigurazione domestica. Quale lezione dalla pandemia?

Dalla breve ricostruzione operata, emerge quanto segue. Tornando alle tre opzioni metodologiche di possibile gestione dell'emergenza – menzionate *supra*, par. 1 – si è osservato che mentre la Francia, la Spagna e la Germania possono avvalersi di regimi derogatori contemplati nelle rispettive Costituzioni (prima opzione)¹¹⁹ secondo clausole molto generali, al contrario la Svizzera pare sia ascrivibile alla seconda alternativa, fondata sulla presenza nell'ordinamento di una disciplina offerta dalla legge ordinaria,

¹¹⁴ Questo sistema “parallelo” è stato molto criticato in dottrina: cfr., per tutti, con riferimento alle posizioni più critiche, ad es., I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, *passim*; altra dottrina ha invece sottolineato maggiormente, al di là della novità del modello, il fatto che si sia trattato di un assetto comunque in linea con la normativa interna presente nel nostro ordinamento dell’“emergenza”, come ha autorevolmente notato, ad es., M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 109 ss.

¹¹⁵ Cfr., ancora, il quadro tracciato e, soprattutto, le conseguenze delineate in merito all'accettazione di tale assetto regolatorio, da parte di G. CORSO, *Emergenza e organizzazione*, *cit.*

¹¹⁶ Sul punto, cfr. *infra*, par. successivo, quanto si avrà modo di osservare in ordine al recente intervento della Corte costituzionale, segnatamente con riferimento alla sentenza n. 37/2021.

¹¹⁷ Non è questa la sede per approfondire un istituto che rappresenta ormai patrimonio consolidato del diritto vivente e, in particolare, dell'interpretazione che viene fornita dell'art. 118 Cost., già a partire dalla storica sentenza Corte cost. n. 303/2003, più di recente ribadito nei suoi lineamenti, ad esempio, anche dalla sentenza Corte cost. n. 278/2010, quest'ultima pronuncia non a caso richiamata, con riferimento alle dinamiche dell'emergenza sanitaria di cui si discute nel testo, anche dal TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 841/2020.

¹¹⁸ Lamenta l'«unità perduta», ancora, A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, *cit.*, p. 539.

¹¹⁹ Cfr., rispettivamente, l'art. 16 della Costituzione francese, l'art. 116 della Costituzione spagnola, poi attuato con la *Ley Orgánica* 4/1981 e, infine, (quantomeno) gli artt. 80a e 91 della *Grundgesetz* tedesca, secondo quanto descritto con maggiore precisione *supra*, parr. 2, 2.1. e 2.2.

per specifiche situazioni di emergenza¹²⁰. Infine il vessillo della terza opzione, incentrata sull'eterogeneità degli strumenti già presenti nell'ordinamento, ai fini della gestione dell'emergenza, è retto dal nostro Paese.

Pur nella riconferma di un generalizzato accentramento dei poteri nei rispettivi Esecutivi¹²¹, nella comparazione tra ordinamenti occorre però sottolineare una diversa interpretazione del rapporto tra livelli di governo coinvolti nella gestione della pandemia, che per quasi tutti i sistemi considerati non stupisce – ed anzi ribadisce le diversità promananti dalle rispettive declinazioni in sistemi competitivi e cooperativi – ma sulla quale occorre svolgere una riflessione.

Infatti, è ben vero che in Italia, come in Spagna e in Francia, sono stati innumerevoli i provvedimenti adottati dai vari livelli di Governo impegnati nel contrasto alla diffusione del virus: siffatti interventi, in questi Paesi, sono risultati giustificati dalla presenza di un nesso di strumentalità tra la situazione emergenziale e le misure effettivamente adottate. A differenza di quanto accaduto in Germania o in Svizzera, cionondimeno, in Italia non sarà possibile *pro futuro* per i Presidenti delle Regioni approvare misure meno restrittive, in evidente contrasto con le indicazioni statali, cosa di per sé ragionevole alla luce dell'interpretazione offerta dalla Consulta in relazione alla competenza statale in tema di profilassi internazionale¹²².

Ciò premesso, tuttavia, nel rapporto tra livelli di governo l'esperienza dei Paesi stranieri sembra tendenzialmente confermativa della tradizione giuridico-istituzionale dei rispettivi sistemi giuridici¹²³, a differenza di quanto accaduto in Italia. Se la Francia ha adottato un modello fortemente accentrato in linea con l'assetto tipico dello Stato unitario e, al contempo, Spagna, Germania e Svizzera hanno saputo

¹²⁰ Come rileva S. GEROTTO, *La democrazia alla prova dell'emergenza*, cit., p. 1766, la *Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (LEp)*, benché aggiornata nel 2012, per vero affonda le proprie radici in una disciplina risalente all'anno 1886.

¹²¹ Rileva come vi sia stato un generalizzato irrobustimento della sovranità in molti Paesi europei, con il contestuale accentramento nello Stato del baricentro decisionale e la conseguente deroga ai principi generali che governano il mercato unico europeo, B. RAGANELLI, *Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2020, pp. 65 ss. Cfr. anche le autorevoli osservazioni svolte da F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, cit., spec. pp. 579 ss., con riferimento alla medesima generalizzata tendenza ed alle conseguenze che potrebbero derivarne in relazione all'azione dei pubblici poteri.

¹²² Peralto, al di là dell'interpretazione offerta dalla Consulta, ad avviso di chi scrive la soluzione sarebbe comunque da ritenersi ragionevole anche nel caso in cui si volesse interpretare la distribuzione dei poteri tra centro e periferia alla luce del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., in particolare, fondando la competenza dello Stato nella gestione della pandemia non già solo nel titolo competenziale di cui all'art. 117, comma 2, lett. q) Cost., bensì anche in relazione alle ipotesi di attrazione in sussidiarietà di competenze concorrenti – prime su tutte quelle in materia di *tutela della salute e protezione civile* – che pure sembra siano idonee a giustificare l'intervento statale, purché alle condizioni e con i limiti più volte indicati dal formante giurisprudenziale della Corte costituzionale, non ultimo l'esercizio (degli strumenti propri) della leale collaborazione.

¹²³ Per una verifica approfondita, con particolare riferimento alle dinamiche della collaborazione, v. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1995, pp. 80 ss.

contemperare le esigenze di differenziazione su base territoriale¹²⁴ con le opposte esigenze di tutela unitaria della salute, pur nelle rispettive differenze sopra descritte, nel nostro Paese – al contrario di quanto accaduto negli altri Stati composti presi in considerazione – si è cercata una sintesi tra livelli di governo realizzatasi “per tentativi”, come sempre accade quando si decide di agire al di fuori dei binari previsti dall’ordinamento¹²⁵.

Nel dibattito pubblico, anziché sottolineare la discutibilità della scelta governativa di approntare un’inedita *governance* incentrata sulla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri¹²⁶, la percezione di una gestione confusa della pandemia è stata imputata in larga parte alla sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni e sono talora riecheggiate voci – anche molto autorevoli¹²⁷ – tese a disconoscere il valore delle autonomie e le potenzialità insite nella compresenza di sistemi sanitari regionali differenziati. Potrebbe ritenersi che tali esiti siano dovuti ad un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni ancora ambiguo, che probabilmente non ha ancora trovato un suo stabile equilibrio dopo la riforma costituzionale approntata con la l. cost. 3/2001.

A riguardo, vale la pena di rammentare che il principio autonomistico sancito dall’art. 5 Cost. assume carattere di principio fondamentale e non negoziabile, nel nostro assetto costituzionale. La pandemia ci ha insegnato come i territori non vengano colpiti tutti allo stesso modo e nello stesso tempo¹²⁸, esigendo semmai risposte differenziate in ragione delle specifiche situazioni di fatto¹²⁹, come del resto è richiesto dalla ragionevole applicazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale – che rinviene nel principio di differenziazione di cui all’art. 118 Cost. la sua puntuale attualizzazione al sistema delle autonomie – pur sempre nel rispetto di una *profilassi internazionale*. Quest’ultima materia esige soluzioni uniformi sul territorio dell’intero Stato, in conformità con quanto stabilito dall’art. 117, comma 2, *lett. q)*

¹²⁴ In particolare, pare che rispetto all’Italia, la Germania federale abbia conosciuto una minore tensione nel rapporto tra livelli di governo, come sostengono K. KUHN-I. MORLINO, *Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19*, in *Swiss Political Science Review*, n. 1, 2022, pp. 105 ss.

¹²⁵ Alcuna dottrina non ritiene corretta l’interpretazione offerta nel testo, avendo segnalato come l’utilizzazione dei DPCM fosse prevista dal c.d. “Piano pandemico” del 2006 ed ha preferito parlare di «neo-diritto dell’emergenza sanitaria» per indicare l’inedito «armamentario normativo» con il quale il Governo ha cercato di contrastare il propagarsi del contagio e gestire, di conseguenza, i correlati aspetti di natura economica e sociale. Ci si riferisce a M. GNES, *La risposta italiana all’epidemia da Covid-19*, *cit.*, pp. 278-279.

¹²⁶ Attenta dottrina ha, invece, avuto modo di criticare tale scelta, specialmente con riferimento alla conseguenze determinate dalla gestione mediante DPCM della pandemia, sul sistema delle fonti. Sul punto cfr., ad es., M. CAVINO, *Comitato per la legislazione e d.P.C.M.: il diavolo si cela nei dettagli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 401 ss.

¹²⁷ Cfr., a titolo puramente esemplificativo, il profondo e provocatorio pensiero espresso da G. ZAGREBELSKY, *La democrazia d’emergenza. La pandemia mette a nudo le questioni irrisolte nel Paese*, in *La Repubblica*, 17 novembre 2020; con argomenti diversi, cfr. anche S. CASSESE, *Le Regioni e la pandemia*, in *Corriere della Sera*, 23 maggio 2020.

¹²⁸ Si tratta di un dato di fatto inconfutabile, che tuttavia non prelude all’affermazione di un autonomismo cieco alle esigenze di gestione unitaria certamente ravvisabili nell’esigenza di contrastare i nefasti effetti della pandemia. Esprimono efficacemente il concetto A. MORELLI-A. POGGI, *Editoriale. Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2020, pp. 1 ss.

¹²⁹ Descrivono questa condizione G. DELLEDONNE-C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, *cit.*, *passim*.

Cost. e, più di recente, dall'interpretazione offerta alla norma – in particolare, al richiamato titolo materiale – dalla Corte costituzionale¹³⁰, ammesso e non concesso che, al di là di quanto autorevolmente stabilito dalla Consulta, non possano rinvenirsi “tracce” di trasversalità anche rispetto a tale materia¹³¹: infatti, in tal caso, si tratterebbe di un'evenienza che condurrebbe comunque alla necessità di sperimentare la leale collaborazione¹³², a prescindere da diverse considerazioni in merito all'efficienza del modello¹³³.

Come ci insegna l'esperienza mutuata dagli ordinamenti stranieri, la soluzione non consiste nell'appiattimento verso un unico paradigma, qualunque esso sia purché assicuri una soluzione rapida. Al contrario, essa potrebbe risiedere nell'evitare l'improvvisazione e nell'affidarsi alla leale collaborazione nelle sedi istituzionali ove questa sia sperimentabile e in tutte le forme conosciute al diritto vivente, in ossequio agli svolgimenti accolti, ormai da decenni, nel nostro ordinamento costituzionale¹³⁴. Ciò

¹³⁰ Cfr. la recente sentenza Corte cost. n. 37/2021. Sulla pronuncia v., ad es., A. POGGI-G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2021, pp. 231 ss.; L. CUOCOLO-F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, pp. 3 ss. Riesce molto interessante la prospettazione di M. GOLLA, *Pandemia, Stato e regioni: quando la «materia» non basta (nota a Corte costituzionale n. 37/2021)*, in *Giustizia insieme*, 19 maggio 2021, la quale interpreta la pronuncia rilevando come da essa derivi una *deminutio* del ruolo regionale in materia, in ragione della quale le Regioni possono essere qualificate come Enti di cui lo Stato possa “semplicemente” avvalersi nell'esercizio di funzioni proprie. Si vedano anche le considerazioni esposte con riferimento al tema dell'interesse nazionale da A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 1, 2021, pp. 597 ss., spec. pp. 613 ss.

¹³¹ Ammesso, parimenti, che non fosse invece sufficiente – come pure si ritiene – invocare l'istituto dell'attrazione in sussidiarietà per giustificare un ampio ed incisivo intervento dello Stato anche in materie nelle quali la Costituzione riconosce spazi di intervento alle Regioni. Sennonché, anche il tal caso, nulla avrebbe giustificato la mancata attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Sembra accedere a questa interpretazione, laddove richiama quanto affermato dalla già menzionata sentenza del TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 841/2020, anche G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, *ivi*, p. 327.

¹³² In questi termini, cfr. le condivisibili osservazioni di G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al “regionalismo della separazione”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 102 ss.

¹³³ Infatti, ci si potrebbe anche chiedere – in linea con quanto asserito in premessa circa il fisiologico accentramento della gestione dell'emergenza in capo agli Esecutivi, registrato durante la pandemia – se l'approccio italiano, forse criticabile sotto il profilo della razionalità giuridica, abbia comunque dimostrato una sua oggettiva efficacia rispetto alle risultanze derivanti da tale modello. Ad esempio, pare che la gestione commissariale della campagna vaccinale abbia in concreto garantito una certa speditezza e buona organizzazione delle operazioni; sennonché, da un lato, la *governance* accentrata in concreto sperimentata dal Governo pare abbia condotto a risultanze certamente positive per quanto attiene alla risposta offerta nella prima fase dell'emergenza ma, dall'altro, è bene tenere presente come essa si ponga su un piano parzialmente diverso da quello della gestione amministrativa, concernente la produzione normativa. Su alcune delle considerazioni che precedono v. L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, pp. 1009 ss.

¹³⁴ Come risaputo, infatti, la leale collaborazione è principio di matrice giurisprudenziale, avente rango costituzionale, che tuttavia è venuto ad affermarsi molto dopo l'attuazione delle Regioni, come carattere del regionalismo cooperativo italiano. Per una ricostruzione, v. ad es., *ex multis* A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 416 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, pp. 947 ss.; mentre tra i saggi monografici, cfr. ad es. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; più di recente, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano 2018.

renderebbe la sintesi decisionale forse più faticosa, ma assicurerebbe coerenza tra le misure e sostanziale continuità alle politiche pubbliche, in luogo degli esiti frammentari (e frammentati) in concreto sperimentati.

Questo è uno degli insegnamenti¹³⁵ che anche il Governo italiano pare abbia parzialmente metabolizzato nel corso dell'anno 2021, in una diversa fase della gestione della pandemia, come confermano alcune ordinanze adottate dal Ministro della Salute d'intesa con i Presidenti di Regione, esemplificative della volontà di perseguire sintesi politica e unità d'intenti dinanzi all'emergenza, anziché una contrapposizione tra poteri nella confusione delle competenze e delle prassi decisionali.

L'auspicio è che si proceda su questa strada valorizzando le potenzialità dell'assetto autonomistico della Repubblica, espressione autentica del principio democratico¹³⁶, anche alla luce del fatto che emergenze come quella dalla quale stiamo faticosamente tentando di risollevarci minacciano di riproporsi in futuro con maggiore frequenza¹³⁷, riproponendo gli interrogativi insiti nella prospettiva, anche giuridica, dell'auspicato equilibrio nei rapporti tra uomo e ambiente¹³⁸.

Ed allora, forse potremmo cominciare a riflettere su questo futuro, valorizzando i principi e gli strumenti che informano e delineano le istituzioni del nostro ordinamento delle autonomie, anziché affidarci – come accaduto in quest'ultimo frangente legato all'epidemia da Covid-19 – a procedure mai testate e a modelli di gestione inediti, nati dalle ragioni della celerità e della tempestività ad ogni costo – anche quando esse siano suscettibili di presentare un conto molto “salato”, in termini di razionalità giuridica – che risulterebbero irrefutabilmente divisivi in qualsiasi Stato fondato su un'articolazione multilivello delle autonomie.

¹³⁵ Ha recentemente proposto un interessante (e più ampio) catalogo delle “lezioni” che possono trarsi dalla pandemia, in relazione all'esperienza italiana, M. GNES, *La risposta italiana all'epidemia da Covid-19*, cit.

¹³⁶ Questo è anche l'auspicio espresso da E. BALBONI, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 373 ss.

¹³⁷ Del resto, uno degli insegnamenti che promana dall'emergenza è che la “ribellione” della natura alle attività antropiche intensive può avere conseguenze catastrofiche per la salute dell'uomo e la sua economia: come meglio non si poteva esprimere, pensavamo «[...] di rimanere sempre sani in un mondo malato». In questi termini si è espresso, nell'infuriare del contagio, PAPA FRANCESCO I, *Pregghiera universale per l'emergenza sanitaria*, Città del Vaticano, 27 marzo 2020. Il concetto è stato meglio esplicitato in PAPA FRANCESCO I, Lett. enc. *Fratelli tutti*, Edizioni San Paolo, Milano, 2020, *passim*, spec. p. 41.

¹³⁸ Su cui v., G. CORDINI, *Uomo, diritto, ambiente*, in A. LOIODICE-M. VARI (a cura di), *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia. Itinerari per il terzo millennio*, Omaggio dei giuristi a Sua Santità nel XXV anno di Pontificato, Bardi Editore-Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2003, pp. 647 ss.; più recentemente, v. soprattutto G. CORDINI, *Antropocentrismo, ecocentrismo e sviluppo sostenibile: profili giuridici*, in ID. (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 69 ss. Molte interessanti considerazioni, ancorché collegate al rapporto tra sviluppo sostenibile e generazioni future, sono rinvenibili anche in G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. spec., 2019, pp. 145 ss. Tra le prime e pionieristiche trattazioni intese a ricostruire gli indirizzi della politica ecologica a livello europeo si ricordano, altresì, del medesimo autore P. BIANCHI-G. CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1983; G. CORDINI, *Gli inquinamenti industriali ed agricoli. Normative nazionali e della Comunità europea*, Cedam, Padova, 1985.

Infatti, nella dialettica tra impostazione *schmittiana* e *kelseniana* nella gestione della pandemia¹³⁹ – come ci insegnano alcuni altri Stati – la ricerca di un equilibrio ordinato non può prescindere dall’ancoraggio ai principi¹⁴⁰, non solo di natura costituzionale, che reggono l’organizzazione amministrativa domestica e l’azione dei pubblici poteri.

¹³⁹ Ha autorevolmente proposto la medesima dicotomia, richiamandosi al «[...] problematico rapporto tra diritto e potere, tra legge e governo, tra regola ed eccezione, tra norma fondamentale e decisione singolare», di recente, M. RAMAJOLI, *La gestione dell'emergenza pandemica tra Schmitt e Kelsen*, in *Ceridap*, n. 2, 2021, pp. 99 ss., la quale auspica il raggiungimento di un equilibrio di sistema che promani dalla puntuale applicazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, precauzione e solidarietà. La dicotomia tra stato di eccezione e stato di emergenza è stata affrontata in relazione al tema, ad es., anche da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, pp. 83 ss., nonché da G. TROPEA, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, *cit.*, *passim*, spec. p. 911, ove afferma che collocarsi «[...] nella prospettiva dello Stato amministrativo, nello stesso tempo, porta a superare Schmitt, che rispetto a quest'ultimo si è sempre posto in posizione neutrale e valutativa, come porta a superare la teoria della sovranità nella decisione dello Stato di eccezione, consentendo di affrancarsi dal pur importante dibattito sull'opportunità di una costituzionalizzazione di clausole sull'emergenza».

¹⁴⁰ Su questo aspetto, «[...] strumenti per una più adeguata e soddisfacente regolazione dei rapporti tra centro e periferia nella dimensione emergenziale sono già previsti dalla Costituzione: occorre soltanto utilizzarli», come è stato autorevolmente esplicitato da A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, p. 758.