



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:
prospettive di diritto comparato»**

in memoria di
PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 5
Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato

Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»

Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

Finito di comporre nel mese di dicembre 2022

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

Nota dei curatori

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

Presentazione

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

Introduzione al Seminario

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i>	7
--	---

PRIMA SESSIONE

Relazioni

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i>	23
--	----

José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i>	43
--	----

Xavier MAGNON, <i>L’invisible des États d’exception: de la dilution à la disparition du droit</i>	49
---	----

Relazione conclusiva

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i>	63
--	----

SECONDA SESSIONE

PARTE I

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

Introduzione ai lavori del I Atelier

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*
Introduzione ai lavori del I Atelier 97

Contributi dei partecipanti

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:
where is the European crisis?* 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo
durante l'emergenza sanitaria* 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* 161

PARTE II

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

Introduzione ai lavori del II Atelier

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*
Introduzione ai lavori del II Atelier 179

Contributi dei partecipanti

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*
Una lezione (soprattutto) per il futuro? 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: "intrecci" di fonti e competenze</i>	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i>	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i>	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i>	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i>	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i>	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i>	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i>	293

PARTE III

I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

Introduzione ai lavori del III Atelier

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i>	309
---	-----

Contributi dei partecipanti

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i>	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i>	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i>	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i>	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i>	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i>	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i>	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i>	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i>	441

PARTE IV

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i>	461
--	-----

Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i>	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i>	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i>	505

Vincenzo DESANTIS, <i>Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale</i>	515
Christophe DOUBOVETZKY, <i>Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique?</i>	527
Nannerel FIANO, <i>La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 BVR 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021</i>	539
Luana LEO, <i>Il lento "risveglio" della teoria delle circostanze eccezionali</i>	549
Marco MARAZZINI, <i>I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione</i>	561
Mariella PITTARI, <i>L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della Costituzione italiana e 62 della brasiliana</i>	575
Bruno José QUEIROZ CERETTA, <i>Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di Covid-19 in Brasile</i>	589
Lorenzo SOTTILE, <i>La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell'ordinamento costituzionale</i>	593
Veronica VALENTI, <i>Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione</i>	607
Giuseppe VERRIGNO, <i>Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione</i>	615

PARTE V

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: TECNICA, SCIENZA E VINCOLI FINANZIARI

Introduzione ai lavori del V Atelier

Cecilia SICCARDI, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari. Introduzione ai lavori del V Atelier</i>	631
---	-----



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE NAZIONALE.
INTRODUZIONE AI LAVORI DEL II *ATELIER*

PIETRO VILLASCHI

Il secondo *Atelier* della sessione pomeridiana della terza edizione del Seminario di diritto comparato, organizzato dall'Associazione Gruppo di Pisa, in sinergia con il Comitato dei Giovani costituzionalisti, intitolato “*Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato*”, è stato dedicato al tema de “*I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale*”.

Si è così posto come vera e propria “cerniera” tra il primo *Atelier*, dedicato alla dimensione sovranazionale del fenomeno e il terzo *Atelier*, a cui è stata affidata l’analisi della tematica in oggetto sul piano regionale.

Se quello della progressiva alterazione e destrutturazione del sistema delle fonti, così come originariamente delineato dal quadro costituzionale, è un tema arato e studiato da tempo dalla dottrina¹, le vicende legate alla crisi pandemica hanno, tuttavia, impresso un’evidente accelerazione a tali fenomeni e reso plasticamente evidenti tendenze e processi già in corso. Alla fuga dalla legge² in favore degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti, si è affiancato un fenomeno ulteriore, ossia quello del pervasivo ricorso a fonti sub-secondarie (un esempio, per tutti, è rappresentato dagli ormai noti d.p.c.m), strumenti normativi che si sono rivelati di fondamentale importanza nella gestione dell’emergenza.

¹ Su cui, *ex multis*, cfr. P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010.

² Si ricorda, al riguardo, R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, 2011; L. Duilio, *Politica legislativa nella transizione: “fuga dalla legge” e problemi relativi*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, 2013.

Una simile tendenza inevitabilmente pone lo studioso di fronte ad interrogativi nuovi, e allo stesso tempo antichi, in merito al configurarsi della forma di governo parlamentare, che nel rapporto tra Governo e Parlamento trova il suo baricentro, all'evoluzione del sistema delle fonti del diritto, alla dialettica tra centro e periferia, e, quindi, tra potere statale e poteri regionali e locali.

In questa cornice si collocano i diversi interventi che hanno caratterizzato e arricchito l'*Atelier* in esame.

Alcuni di questi si sono maggiormente incentrati sul tema del rapporto tra poteri durante l'emergenza e, in particolare, sulla dialettica intercorsa tra Governo e Parlamento durante la crisi pandemica. Sotto questo profilo, è stato messo chiaramente in luce che, come solitamente accade in contesti emergenziali, si è assistito ad un accentramento e rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo, a scapito di una marginalizzazione della posizione delle Camere. Nel caso dell'emergenza da Covid-19, tuttavia, un'ulteriore problematica, inedita, si è posta al centro del dibattito. Il riferimento è al rischio che gli organi parlamentari non potessero essere messi nelle condizioni di operare, sia, specie in un primo momento, data l'impossibilità dei parlamentari di recarsi fisicamente in sede, sia, in una seconda fase dell'emergenza, per il venir meno del numero legale necessario per la validità delle sedute a causa dell'elevato numero di membri delle Camere contagiati e/o in quarantena.

Il che aveva dato avvio ad un acceso dibattito sulla possibilità, dal punto di vista costituzionale e giuridico, e praticabilità, sotto quello più strettamente tecnico-informatico, della partecipazione da remoto ai lavori parlamentari³. Tema che va a toccare alla radice il significato più profondo e antico della rappresentanza politica che, fin dalla nascita del parlamentarismo, ha trovato la sua ragion d'essere nel "rendere presente ciò che è assente"⁴. Se la posizione del Parlamento italiano è stata particolarmente cauta sul punto, differente, come emerge da alcuni degli interventi proposti, l'approccio seguito da altri Paesi europei, *in primis* la Spagna o il Regno Unito.

Un secondo filone su cui si è sviluppato il dibattito del presente *Atelier* riguarda il tema della produzione normativa in tempo di crisi, produzione caratterizzata non solo, come si diceva, da una fuga dalla legge, ma dallo stesso decreto-legge e dai regolamenti, in favore di un groviglio di fonti sub-secondarie, tra cui si ricordano, senza pretesa di esaustività, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, le ordinanze di protezione civile, le ordinanze del Ministero della Salute, le ordinanze regionali, sino ad arrivare a strumenti completamente de-formalizzati, come le c.d. FAQ⁵.

Se, specie in un primo momento, numerosi interrogativi sono sorti in merito alla compatibilità di una sostanziale delega in bianco in favore del Governo, gli interventi proposti evidenziano come, in seguito, e specie a partire dal decreto-legge n. 19/2020, si sia assistito ad una catena normativa più dettagliata, per quanto ancora le fonti sub-secondarie abbiano assunto un ruolo di fondamentale rilievo nella gestione

³ *Ex multis*, N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020.

⁴ Così N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014, 2.

⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109-141.

dell'emergenza. Su questi profili è stata, altresì, ricordata la giurisprudenza della Corte costituzionale, che si è pronunciata in materia con la nota sentenza n. 198 del 2021.

Il dibattito che ne è scaturito ha consentito, più in generale, di interrogarsi, anche alla luce delle modalità con cui altri ordinamenti hanno reagito alla crisi in atto, sullo stato di salute del nostro sistema delle fonti, facendo emergere chiaramente tutti rischi insiti in una costante marginalizzazione del Parlamento, quale centro di produzione normativa, con le conseguenti ricadute in tema di garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

Infine, una terza area tematica ha riguardato il delicato rapporto tra Stato e Regioni, tra centro e periferia, scosso da un fenomeno imprevedibile ed epocale come quello pandemico. Fenomeno che ha messo in luce le fragilità strutturali di un sistema regionale, come quello italiano, non ancora compiuto. Contrasti piuttosto accesi hanno segnato, infatti, il rapporto tra potere statale e regionale/locale per l'intera fase dell'emergenza, richiedendo l'intervento sia della giurisprudenza amministrativa che, in seguito, di quella costituzionale. Contrasti che hanno prodotto una elevata diversificazione e frammentazione nelle misure per far fronte ad una emergenza nazionale, ed anzi globale, che sicuramente avrebbe richiesto una risposta più unitaria e coordinata, in uno spirito di leale collaborazione tra i diversi organi dello Stato. Al contempo, ci si è interrogati sui poteri a disposizione dello Stato, che al di là dell'intervento operato con la sentenza n. 37/2021 dalla Corte costituzionale in merito al riparto di competenze in tema di contrasto alla malattia da Covid-19, avrebbero potuto essere forse attivati sin dal principio, proprio al fine di assicurare una adeguata e uniforme tutela a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale.

In definitiva, gli interventi che hanno caratterizzato l'*Atelier* e il confronto che ne è seguito hanno consentito, a partire da un'analisi riferita alla produzione normativa posta in essere in risposta all'emergenza nella sua dimensione più specificamente nazionale, di allargare la riflessione sull'evoluzione della nostra forma di governo, sul rapporto tra poteri dello Stato e, più in generale, sullo stato di salute del sistema di fonti.