



## Profili costituzionali dell'emergenza Covid-19 nell'ordinamento federale tedesco\*

di Astrid Zei\*\*

Il Presidente del Bundestag, con una [lettera](#) del **12 marzo**, ha assunto una posizione molto netta riguardo alla necessità di tutelare la centralità del Parlamento anche nella gestione dell'emergenza legata alla pandemia di Covid-19. Nel momento in cui si è manifestata l'esigenza di assumere misure eccezionali e limitative dei diritti di libertà in Germania esisteva già un quadro normativo ampio, pervasivo, coerente con il modello federale dell'ordinamento, iscritto in larga misura in una legge federale che disciplina la prevenzione e il contrasto delle epidemie, che è materia rimessa alla potestà concorrente della Federazione e dei Länder, ai sensi dell'art. 74, primo comma, n. 19 della Legge Fondamentale.

Si tratta di un quadro normativo le cui origini sono assai risalenti. La [legge sulla lotta alle malattie pericolose per la comunità del 30 giugno 1900](#) fu salutata come “un primo passo della legislazione del Reich nell'ambito della polizia sanitaria”: in questi termini si esprimeva la Commissione parlamentare istituita nel 1900 nel suo “Rapporto sul progetto di legge relativo alla lotta alle malattie pericolose per la comunità” [[Reichstagsprotokolle, 1898/1900,14](#)]. Tale importante provvedimento venne elaborato sulla scia di una tragica epidemia di colera che colpì Amburgo nel 1892. All'epoca, a fronte della particolare virulenza del morbo, favorita dalla mancata canalizzazione delle latrine, dal basso livello dell'Elba nell'estate del 1892, e dai ritardi nella messa a punto di un sistema di filtraggio dell'acqua potabile, il Cancelliere von Caprivi nominò un Commissario del Reich per la tutela della salute nel bacino fluviale dell'Elba, che ordinò il primo *shut down* dell'importante porto di Amburgo. Fu Robert Koch, cui il governo chiese di approfondire le cause dell'epidemia, a raccomandare la chiusura delle scuole, la sospensione di tutte le attività e il divieto di eventi e assembramenti.

Nei successivi sette anni, con la consulenza dell'Istituto prussiano per le malattie infettive (*Preussische Institut für Infektionskrankheiten*) istituito nel 1891 e diretto dallo stesso Koch, si lavorò al testo di una legge che dettasse una disciplina unitaria della materia.

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

\*\* Professore associato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

Richard J. Evans, autore di un libro pubblicato nel 1987 sul colera ad Amburgo (*Death in Hamburg. Society and politics in the cholera years 1830-1910*, Oxford, Clarendon Press, 1987) rappresenta la successione di quegli eventi nella lotta al colera come la sconfitta del liberismo economico e l'umiliazione della tradizionale autonomia della ex repubblica anseatica a favore del centralismo imperiale e dell'egemonia prussiana.

Il testo della legge, assai articolato, introduceva precisi protocolli di polizia sanitaria per fronteggiare la diffusione di alcune malattie che all'epoca cagionavano ancora moltissime vittime: colera, febbre gialle, peste, lebbra, febbre petecchiale, vaiolo.

La legge attribuiva tra l'altro al funzionario medico il potere di adottare ordinanze indifferibili atte a limitare la diffusione del contagio prima ancora dell'intervento delle autorità di polizia (art. 9), autorizzava le autorità dei Länder ad adottare misure idonee ad evitare assembramenti e a limitare i contagi (§ 15), prevedeva regole di distanziamento sociale e l'astensione obbligatoria dalla scuola (art. 16) e puniva con la reclusione fino a tre anni, ovvero con una multa fino a 1500 marchi, l'utilizzo senza previa disinfezione dei letti, degli indumenti, dei mezzi di trasporto utilizzati dalle persone affette da una delle malattie contagiose indicate nella legge (§ 43 della legge).

Tale quadro normativo fu successivamente novato parzialmente, e integrato da altri provvedimenti, soprattutto in base ad una legge del 1934 “sulla psittacosi – una malattia infettiva trasmessa dagli uccelli all'uomo – e su altre malattie contagiose” che autorizzava l'adozione di decreti legislativi e circolari ministeriali, accentrando dunque progressivamente anche la lotta alla diffusione di altre malattie, oltre a quelle prima menzionate, altrimenti affidata ad una disciplina disomogenea introdotta nel tempo da alcuni Länder, ma non da tutti. Tale complesso normativo rimase sostanzialmente in vigore fino agli anni Sessanta.

Nell'ambito del modello federale iscritto nella Legge Fondamentale, la legge federale sulle epidemie [[Bundesseuchengesetz](#)] del 3 maggio 1961 si configura come esercizio della potestà concorrente della Federazione, atto a garantire condizioni di vita unitarie nei Länder, ai sensi della vecchia formulazione dell'art. 72, secondo co., n. 3 LF. “Le misure contro le malattie contagiose che costituiscono un pericolo pubblico” rientrano infatti tra le materie elencate dall'art. 74, primo comma, LF.

Si trattò di un vasto intervento di riordino della disciplina per la lotta alle epidemie, che ampliava indefinitamente il novero delle malattie trasmissibili potenzialmente oggetto delle misure proposte (§ 1), ricomprendendovi tutte le affezioni che possono essere direttamente o indirettamente trasmesse all'uomo, e per la prima volta introduceva e declinava in maniera organica anche il concetto di prevenzione.

I suoi 85 articoli disciplinavano la notifica e la registrazione dei dati epidemiologici (§§ 3-8), le misure preventive da adottare (§§ 10-28) - che ricomprendono le vaccinazioni e misure igienico-sanitarie che attengono all'alimentazione e alla sicurezza dei luoghi di lavoro -, le più tradizionali misure di polizia sanitaria atte a contrastare la diffusione di una epidemia (§§ 33-42), misure straordinarie per le scuole (§§ 43-46) e per le istituzioni comunitarie, come le case di cura e gli asili (§ 47), attribuendo espressamente alle autorità competenti la facoltà di disporre la

chiusura (§ 45), stabiliva gli indennizzi spettanti alle persone cui fosse stato interdetto l'esercizio delle attività lavorativa (§§ 48-60), e infine le sanzioni applicabili in caso di violazioni (§§ 62-72).

Nel disciplinare l'adozione di misure atte a limitare la diffusione di una epidemia (§ 33), il legislatore aveva già previsto espressamente la facoltà di limitare la tutela del diritto all'integrità fisica (art. 2, secondo comma, prima frase, LF), della libertà personale (articolo 2, secondo co., seconda frase, LF), della libertà di circolazione (art. 11, primo co, LF) e dell'inviolabilità del domicilio (art. 13, primo co., LF). Le misure disciplinate dagli §§ 35-41 ricomprendevano espressamente controlli obbligatori sulle persone ammalate o sospettate di esserlo, l'isolamento, la distruzione degli oggetti infetti, l'interdizione dell'accesso a certi luoghi, l'astensione obbligatoria dal lavoro, e il § 42 prevedeva il divieto, anche parziale, di "eventi nei teatri, cinema, sale di riunione, caffè o ristoranti o simili, così come la sospensione di mercati, fiere, convegni, feste di piazza, manifestazioni sportive e altre iniziative che abbiano quale conseguenza l'assemblamento di persone (..), e la chiusura degli stabilimenti balneari e termali".

La materia è stata oggetto di un nuovo intervento legislativo nel 2000. La [legge di riordino delle disposizioni normative sulle epidemie](#), in vigore dal 1 gennaio 2001, ha sostituito un complesso di provvedimenti, che, oltre alla legge sulle epidemie del 1961, ricomprendeva anche le leggi sulle malattie sessualmente trasmissibili e sulla lotta all'infezione da HIV, e alcuni regolamenti che disciplinavano gli obblighi, gli Uffici preposti e le procedure da seguire per la segnalazione dei contagi. L'articolo 1 introduce la "legge federale sulla prevenzione e sulla lotta alle malattie infettive negli esseri umani" (*Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen*), abbr. "legge sulla tutela dalle malattie infettive" (*Infektionsschutzgesetz*), tutt'oggi vigente.

In questo nuovo quadro normativo, l'Istituto Robert Koch ha assunto un ruolo chiave nella gestione dei dati epidemiologici, anche nel quadro del sistema di allerta epidemiologica dell'UE cui collaborano le autorità individuate dai singoli Stati membri, e attraverso valutazioni di natura tecnico-scientifica fornisce supporto alle autorità della Federazione e dei Länder per la formazione delle decisioni pubbliche e per la loro attuazione.

Quanto alle misure da adottare per prevenire e fronteggiare la diffusione delle malattie, occorre premettere che ai sensi dell'art. 83 della Legge Fondamentale, spetta ai Länder dare esecuzione alle leggi federali. Ciò non richiede una delega espressa da parte della Federazione giacché si configura sempre come un'attività esecutiva autonoma, fatti salvi i particolari casi espressamente previsti dalla Legge Fondamentale. La legge federale sulla protezione dalle malattie infettive detta dunque un quadro normativo nell'ambito del quale spettava in principio ai Länder mobilitarsi ed assumere i provvedimenti necessari per limitare la diffusione del virus Covid-19.

Il § 5 della legge, oggi modificato, era dedicato allo scambio di informazioni tra i diversi livelli di governo e affidava al governo federale compiti di coordinamento, e l'eventuale definizione di particolari modalità di collaborazione tra le autorità della Federazione e dei Länder attraverso l'adozione di un provvedimento amministrativo da sottoporre all'approvazione del Bundesrat. Il [regolamento \(\*allgemeine Verwaltungsvorschrift\*\) sul coordinamento della tutela dalle malattie infettive in casi epidemiologicamente significativi](#) del

25 aprile 2002, modificato da ultimo nel 2013, disciplina più dettagliatamente le procedure e i soggetti coinvolti nella definizione dell'emergenza epidemiologica, lo scambio delle informazioni tra le autorità, il ruolo dell' Istituto Robert Koch, l'organizzazione della comunicazione con la popolazione, con i medici e gli specialisti, con i media, con modalità da concordare di volta in volta con la Federazione e con i Länder, precisando finanche che “le autorità competenti si adoperano affinché la comunicazione con i gruppi (*su indicati*) sia quanto più possibile unitaria e commisurata alle diverse esigenze”, e che “le autorità debbono dar conto della situazione, di come debba essere valutata, delle comunicazioni e delle misure, comprese le raccomandazioni sui comportamenti da adottare, la cui attuazione e le cui motivazioni devono essere rese note in modo continuativo, comprensibile e tempestivo” (§ 10). A questo riguardo, ai sensi del § 11 del regolamento, la Federazione è competente ad informare attivamente il pubblico riguardo alle questioni propriamente scientifiche, all'evolversi della situazione su scala ultraregionale, ai rapporti internazionali, mentre i Länder ed i Comuni forniscono informazioni integrative dando conto della specifica situazione nel loro territorio. Le raccomandazioni alla popolazione vengono preventivamente concordate dai diversi livelli di governo, e, qualora emergano preventivamente sostanziali difformità, occorrerà informarne il Robert Koch Institut ed attendere una valutazione.

Nel momento in cui si è diffuso l'allarme globale riguardo all'epidemia di Covid-19 esisteva dunque nell'ordinamento tedesco un quadro normativo assai articolato e pervasivo, tale da soddisfare in larga misura l'esigenza di concordare e coordinare tempestivamente le azioni da intraprendere ai diversi livelli di governo.

Quanto al contenuto delle misure da adottare per contenere l'epidemia, ai sensi del § 32, primo comma, della legge federale sulle epidemie, spetta ai Länder imporre con appositi regolamenti, o decreti (*Rechtsverordnungen*), gli “obblighi e divieti atti a combattere le malattie trasmissibili” di cui tratta la legge, che consistono in misure di carattere precauzionale (§ 28), e ricomprendono la messa sotto osservazione delle persone che sono ammalate o potrebbero esserlo (§ 29), la quarantena obbligatoria (§ 30), l'astensione dalle attività lavorative (§ 31). Le misure di cui ai §§ 29-31 della legge hanno carattere esemplificativo, e non tassativo. Il legislatore nel § 28 si avvale infatti di una clausola generale, e nell'ipotesi in cui vengano individuate “persone ammalate, ovvero sospettate di esserlo, ovvero sospettate di essere contagiose, ovvero portatori” si autorizza l'adozione delle “misure di protezione necessarie”. Tale definizione ricomprende un novero imprecisato di provvedimenti, e solo a titolo esemplificativo il § 28 della legge stabilisce che si “possano *in particolare (c.d.a)* obbligare le persone a non lasciare il luogo nel quale si trovano, ovvero a lasciarlo solamente a certe condizioni, ovvero a non accedere a certi luoghi determinati, ovvero a luoghi pubblici, ovvero a farlo solamente a determinate condizioni”. Inoltre, si stabilisce espressamente che le autorità competenti possano limitare gli “eventi ovvero altri assembramenti di persone”, ovvero che possano chiudere i “luoghi di balneazione” e le istituzioni di carattere comunitario, come gli asili, le scuole, le case di cura e i campi estivi (§ 33 della legge).

Il legislatore ha escluso espressamente dal novero delle misure che possono essere prescritte qualsiasi trattamento sanitario obbligatorio, e tuttavia, riprendendo il testo della previgente

legge sulle epidemie del 1961, si autorizza anche la limitazione della libertà personale (art. 2, comma 2, seconda frase, LF), della libertà di riunione (art. 8 LF), della libertà di circolazione (art. 11, primo co., LF), dell’inviolabilità del domicilio (art. 13, primo co., LF).

Tutti i Länder tedeschi si sono avvalsi di tali norme per imporre misure di contenimento sociale e prescrizioni di carattere igienico-sanitario e per concedere ai Comuni, in taluni casi, la facoltà di assumere ulteriori provvedimenti più restrittivi, ad esempio riguardo all’uso delle mascherine.

A metà del mese di marzo i partiti della maggioranza hanno condiviso tuttavia l’esigenza di novare il quadro normativo creando i presupposti per un accentramento della gestione dell’epidemia in capo al governo federale, e in particolare al Ministro federale della salute.

In soli tre giorni si è perfezionato l’iter legislativo relativo ad un novero di sei provvedimenti legati all’emergenza, tra i quali anche la “legge federale per la tutela della popolazione da un’epidemia di portata nazionale” che modifica la *Infektionsschutzgesetz*.

Il **24 marzo** i gruppi parlamentari della maggioranza hanno presentato una [proposta di legge](#) che, novando il contenuto del § 5 della legge, assegna al Ministro della salute, eventualmente d’intesa con altri Ministri, a seconda della materia (§ 5, terzo co.), il compito di adottare regolamenti delegati atti a contrastare la diffusione della malattia e a garantire l’efficienza del sistema sanitario tedesco.

Il Bundestag aveva già adottato sin dal **12 marzo** soluzioni atte a prevenire il contagio tra i deputati, compresa una drastica riduzione delle sedute dell’assemblea. In quella settimana era stata programmata una sola seduta, il **25 marzo**, limitata alla trattazione delle questioni urgenti. In una sola giornata sono stati formalizzati i pareri favorevoli della [Commissione per il bilancio](#) e della [Commissione per la salute](#) del Bundestag. Il testo è stato approvato dal Bundestag senza modifiche e con procedimento abbreviato nella stessa giornata. Contestualmente il Bundestag ha deliberato la sussistenza di una epidemia di portata nazionale, così come previsto dalla stessa legge. Il Bundesrat si è espresso favorevolmente nel corso della [seduta straordinaria](#) del **27 marzo**, senza dibattito e all’unanimità.

La [legge](#), pubblicata nella [Gazzetta Ufficiale](#) del **27 marzo** assieme agli altri provvedimenti adottati per fronteggiare l’emergenza Coronavirus, dimostra la tenuta del c.d. modello legislativo nella disciplina dell’emergenza. La scelta di presentare una proposta di legge di iniziativa parlamentare che amplia le prerogative dell’esecutivo, anziché un disegno di legge del governo, appare altresì rispettosa di certi canoni di “eleganza” istituzionale. Ma è lecita una riflessione sul significato di tali garanzie quando si consideri che l’istruttoria sulle importanti misure varate si è consumata in una sola giornata, con una deliberazione assunta senza dibattito, anche in seno al Bundesrat, nonostante le nuove norme limitative delle prerogative dei Länder.

Ai sensi del nuovo § 5 della legge, una deliberazione del Bundestag riguardo alla sussistenza di epidemia di portata nazionale, per la quale non è prescritto un particolare quorum, crea i presupposti per l’adozione da parte del Ministro della Salute di misure limitative del diritto all’integrità fisica tutelato dall’art. 2, secondo co., prima frase, LF (§ 5, quinto co., LF), il cui contenuto è solo parzialmente determinato dalla legge. A tal fine il Ministro adotta uno o più regolamenti delegati che non sono soggetti all’approvazione del Bundesrat, e che rimangono in

vigore fino a quando il Bundestag delibererà la fine dell'epidemia, ovvero al più tardi fino al 31 marzo 2021 (§ 5, quarto co., della legge).

Ai sensi del § 5, secondo co., n. 3 della legge tali regolamenti delegati hanno l'obiettivo di "preservare il funzionamento del sistema sanitario e i servizi alla popolazione (...) con riguardo alla prevenzione e alla lotta alle malattie trasmissibili, alla tutela di determinate strutture, imprese e persone dalle malattie contagiose, ai requisiti di salute per il personale che tratta gli alimenti".

Ulteriori autorizzazioni sono contenute in altre norme: ai sensi del § 5, secondo co., n. 4 della legge il Ministro della salute è autorizzato ad adottare regolamenti delegati, che non richiedono l'assenso del Bundesrat, atti ad assicurare l'approvvigionamento necessario di medicinali, presidi medici, materiali e strumentazioni, anche in deroga alle leggi in materia.

Con regolamenti delegati questi potrà altresì dettare regole, anche derogatorie, funzionali a garantire i servizi per la salute erogati negli ambulatori, ospedali, laboratori di analisi, farmacie, centri di riabilitazione (§ 5, secondo co., n. 7 della legge) e i servizi di assistenza negli studi medici e nelle strutture residenziali (§ 5, secondo co., n. 8 della legge).

Ulteriori deroghe potranno essere disposte con regolamenti delegati con riguardo all'organizzazione del percorso formativo nelle professioni sanitarie (§ 5, secondo co., n. 10 della legge).

Sono dunque diverse e numerose le deroghe alle leggi vigenti previste dal § 5, secondo co., nn. 4, 7, 8, 10 sia pure con finalità e in ambiti delimitati.

Nel disciplinare le prerogative del Ministro il § 5, secondo co., n. 3 della legge circoscrive invece molto meno chiaramente le possibili misure, chiarendone le finalità, ma non il contenuto, potendo questi disporre anche in deroga alle norme della legge sulla tutela dalle malattie infettive "con riguardo alla prevenzione e alla lotta alle malattie trasmissibili, alla tutela di determinate strutture, imprese e persone dalle malattie contagiose, ai requisiti di salute per il personale che tratta gli alimenti". Forse è eccessivo parlare *tout court* di una "auto esautorazione" del Parlamento, come taluni autorevolmente hanno fatto (C. Möllers, *Parlamentarische Selbstentmachtung in Zeichen des Virus*, in *Verfassungsblog*). Ma nell'ordinamento tedesco la disciplina della potestà normativa del governo, di cui all'art. 80 LF, è tutta iscritta entro i confini del principio di sufficiente determinatezza della legge. Il Tribunale costituzionale federale in passato non ha escluso in assoluto la possibilità che il Parlamento autorizzi il Governo a disporre una deroga alla legge, potendo il legislatore assegnare ad una specifica norma di legge carattere cedevole e sussidiario rispetto alle norme iscritte in un regolamento delegato [BVerfGE 8, 155]. Stante la complessità e la vastità degli ambiti e delle regole prescritte dalla legge federale sulla tutela dalle malattie infettive, il contenuto di queste deroghe appare tuttavia difficilmente determinabile. Se n'è occupato anche il [Servizio Studi del Bundestag](#), premurandosi di riportare anche le voci critiche e le perplessità di alcuni costituzionalisti tedeschi, come Christoph Möllers dell'Università von Humboldt di Berlino e Ferdinand Gärditz dell'Università di Bonn.

Riguardo alla durata delle misure prescritte, i gruppi parlamentari dell'opposizione, pur muovendo da posizioni ideologiche molto diverse, avevano proposto di conferire alle norme

un'efficacia temporale più limitata. Il **25 marzo**, nel corso della seconda lettura, il gruppo della Sinistra (*Die Linke*) aveva presentato un [emendamento](#) che fissava il termine del 30 settembre 2020, fatta salva la possibilità per il Bundestag di deliberare eventualmente una proroga. La proposta è stata respinta. Nell'ambito della discussione in seno alla Commissione per la salute del Bundestag [[Relazione della Commissione per la salute del 25 marzo 2020](#)] il gruppo Alternativa per la Germania aveva proposto invece di assegnare a tutte le nuove norme della legge sulla tutela dalle malattie infettive un carattere transitorio, così che dal 1 ottobre 2020, ovvero con la fine dell'emergenza sanitaria, sarebbe rientrato in vigore il testo della legge nella versione previgente, ma tutti i gruppi si sono espressi in maniera contraria.

Vi è dunque una pesante opacità di fondo in questa nuova disciplina dell'emergenza sanitaria, ed è per una fede incrollabile che nessuno dubita davvero della tenuta dello stato di diritto nell'ordinamento tedesco, nella convinzione che l'emergenza e l'esigenza di tutelare il bene primario della vita possano legittimare l'adozione di provvedimenti senz'altro perfettibili, soprattutto se di carattere temporaneo. La tensione degli equilibri costituzionali cagionata dalla necessità di un fronteggiare una così grave calamità non può essere scevra da pericoli, senza per questo avventurarsi ad evocare le leggi sui pieni poteri, come pure alcuni hanno fatto anche in Germania nell'ambito del dibattito politico sulla modifica della legge sulla tutela dalle malattie infettive, e vale ad introdurre almeno un punto di domanda, chiedendosi anche quali sarebbero state le reazioni se gli stessi provvedimenti fossero stati adottati in un altro ordinamento, come ad esempio l'Ungheria.

Certo è che la nuova disciplina introduce un vistoso sbilanciamento negli equilibri iscritti nel federalismo tedesco, sia pure limitatamente alla disciplina delle più gravi emergenze sanitarie.

Nella [relazione illustrativa](#) della proposta si sottolinea infatti che il quadro normativo non avrebbe richiesto alcuna revisione in tempi "normali", essendosi mostrato in passato adeguato per la prevenzione e per la gestione dei rischi legati alle malattie contagiose. L'esigenza di un più serrato coordinamento delle misure da adottare e di una disciplina unitaria è apparsa invece improcrastinabile nel quadro di questa pandemia straordinariamente grave.

## PARLAMENTO

### MANCATO PARERE PREVENTIVO DEL BUNDESRAT SUI REGOLAMENTI DELEGATI DEL MINISTERO FEDERALE DELLA SALUTE

Uno dei profili problematici connessi alle nuove norme della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive del **27 marzo** attiene al mancato controllo del Bundesrat sui regolamenti delegati adottati dal Ministro federale della Salute ai sensi del § 5, secondo co., della legge. Tali provvedimenti infatti non richiedono l'assenso della seconda Camera. Nell'ordinamento tedesco i regolamenti delegati del Governo federale, (*Rechtsverordnungen*), previsti dall'art. 80 della Legge Fondamentale, sono atti normativi subordinati alla legge. A fronte di un ricorso sempre più frequente e pervasivo a questo particolare strumento normativo, il legislatore ha via via ricavato dall'art. 80 LF diverse "*Einwirkungsmöglichkeiten*" in favore del Parlamento, che

corrispondono ad un novero variegato di aggravamenti procedurali che garantiscono alle assemblee l'esercizio di una funzione consultiva e di controllo sui regolamenti delegati. Ciò è avvenuto con l'avallo del Tribunale costituzionale federale, sempre particolarmente attento a presidiare le prerogative e la responsabilità del Parlamento tedesco. L'art. 80, secondo comma, della Legge Fondamentale stabilisce che tutti i regolamenti delegati che siano basati su leggi soggette all'approvazione del Bundesrat, o la cui esecuzione sia affidata ai Länder, richiedono l'assenso del Bundesrat, salvo norme legislative federali contrarie. Non si esclude, dunque, la possibilità che il legislatore disponga diversamente al riguardo, tanto più che le nuove norme della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive sono state approvate dal Bundesrat. Suscita tuttavia perplessità il contenuto parzialmente indeterminato dei regolamenti delegati del Ministro della salute e la possibilità che tali provvedimenti possano introdurre deroghe, sia pure di carattere temporaneo, alle leggi federali che hanno richiesto l'assenso del Bundesrat. Eventuali aggravamenti procedurali, atti a raccogliere il parere preventivo delle assemblee parlamentari, o almeno delle singole Commissioni, avrebbero reso meno opaco il rapporto tra la legge e il regolamento iscritto nel § 5 della legge sulla tutela dalle malattie infettive.

#### MODIFICA TEMPORANEA DEL REGOLAMENTO DEL BUNDESTAG

Sulla base di una [proposta formulata dalla Commissione per la verifica delle elezioni](#), l'immunità e il regolamento del Bundestag, il **25 marzo** la Camera ha approvato una modifica temporanea del suo Regolamento, che sarà in vigore fino al 30 settembre 2020, che riduce il numero legale richiesto per i lavori dell'assemblea e delle Commissioni parlamentari ad un quarto solamente dei membri.

Il [nuovo articolo 126 a](#) concede inoltre a tutte le Commissioni del Bundestag, compresa la Commissione parlamentare per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento, la facoltà di autorizzare il loro presidente a deliberare anche al di fuori delle aule del Parlamento avvalendosi di mezzi di comunicazione elettronica anche durante la settimana delle sedute, e non solo quando non siano previste sedute che è una ipotesi già contemplata dall'art. 72 del regolamento. Come sottolineato anche in una [nota](#) pubblicata dal Servizio Studi del Bundestag, le scelte lessicali della Legge Fondamentale, unitamente alla dogmatica delle funzioni del Parlamento, che è luogo della riunione, del dibattito e della pubblicità, non consentono di ipotizzare un esercizio delle prerogative del Parlamento e dei singoli deputati in modalità virtuale, e tale opzione richiederebbe semmai una revisione della legge fondamentale prima ancora di una modifica del regolamento del Bundestag.

Con un'integrazione dell'[Allegato n. 6](#) al regolamento del Bundestag, che disciplina le procedure per la revoca delle immunità dei membri del Bundestag, l'assemblea ha inoltre formalizzato l'approvazione delle misure limitative della libertà prescritte in base alla legge federale sulla protezione dalle malattie infettive per i membri del Bundestag. Le autorità competenti saranno dunque obbligate a riferire immediatamente ai Presidenti del Bundestag le misure adottate nei confronti di un membro del Bundestag, e la Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento sarà chiamata a verificare se tali misure siano effettivamente prescritte dalla legge federale sulla tutela dalle malattie infettive, ovvero se le stesse compromettano la funzionalità del Bundestag. In tal caso la Commissione ne chiederà la cessazione in via preliminare

#### VERSO LA SECONDA LEGGE SULLA TUTELA DELLA POPOLAZIONE A FRONTE DI UNA EPIDEMIA DI PORTATA NAZIONALE

Per completezza si segnala che il Parlamento il 19 maggio ha approvato nuovo pacchetto di provvedimenti legati all'emergenza Covid-19 che ricomprendono anche ulteriori modifiche alla

[legge federale sulla tutela dalle malattie infettive](#). La legge impone nuovi obblighi che gravano sulle casse salute e sulle strutture di accoglienza, creando i presupposti per incrementare in maniera significativa i test atti ad accertare il contagio, prevedendo peraltro per i laboratori l'obbligo di segnalare in ogni caso l'esito delle prove, anche se negativo, in forma anonima, ed amplia ulteriormente il novero dei regolamenti che il Ministro della salute può adottare per ridurre i rischi legati all'epidemia, ricomprendendovi anche deroghe alle leggi sulla formazione professionale del personale sanitario, da adottare d'intesa con il Ministro federale dell'Economia e dell'energia e con il Ministro federale per la formazione e la ricerca. Il [progetto di legge](#) è stato [emendato](#) e nel corso dell'[istruttoria](#) sono stati sollevati rilievi concernenti sia contenuto del provvedimento, dal quale sono state comunque stralciate le norme relative alla c.d. patente di immunità, sia l'iter procedurale, giacché la Commissione per gli affari giuridici del Bundestag non è stata chiamata ad esprimersi preventivamente sull'articolato. Il Bundesrat ha approvato il testo [a maggioranza](#) il 15 maggio 2020.

## GOVERNO

### APPROVVIGIONAMENTO DI PRESIDI E DISPOSITIVI MEDICI E DIVIETO DI ESPORTAZIONE

Nella primissima fase dell'epidemia, vale a dire prima che l'OMS dichiarasse la sussistenza di una pandemia (**12 marzo**), la Federazione si è limitata a creare i presupposti per l'approvvigionamento di dispositivi medici ai sensi dell'art. 79 della legge federale sui dispositivi medici.

Il Ministro federale della salute ha acclarato sin dal **26 febbraio** l'esistenza di una epidemia di Covid-19 per la quale non esistono cure a livello globale, tale da richiedere l'immediata disponibilità di specifici strumenti medicali in misura straordinaria [[Bundesministerium für Gesundheit: Bekanntmachung nach § 79 Absatz 5 des Arzneimittelgesetzes](#)]. Tale notifica da parte del dicastero federale è necessaria, in base all'art. 79 della legge federale sugli strumenti medicali [[Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln \(Arzneimittelgesetz - AMG\) § 79 Ausnahmeerleichterungen für Krisenzeiten](#)] per autorizzare la produzione e la commercializzazione di dispositivi in deroga alla normativa vigente quando ciò sia necessario per sopperire ad una carenza di strumenti medicali necessari alla popolazione per la prevenzione o per il trattamento di malattie potenzialmente fatali, ovvero per la limitare immediatamente la diffusione di malattie trasmissibili.

L'adozione di questi provvedimenti abilitativi spetta alle autorità dei Länder, ai sensi dell'art. 79, sesto co., della legge, mentre il Ministero federale della salute, d'intesa con il Ministero, è competente ad acclarare la sussistenza delle circostanze eccezionali dianzi enunciate, ovvero il loro venir meno, che corrisponde alla fine dell'emergenza (art. 79, quinto co., della legge).

Il **4 marzo** e il **12 marzo** il Ministero federale per l'economia e l'energia, d'intesa con il dicastero degli Esteri e con il Ministero federale delle Finanze ha vietato l'esportazione di mascherine, guanti, camici e visiere, avvalendosi della deroga al principio della libera circolazione delle merci iscritto nell'art. 36 TFUE per ragioni di "tutela della salute e della vita delle persone" e nell'art. 10 del regolamento della Commissione. Le restrizioni imposte dall'ordinanza del **12 marzo** sono state annullate una settimana dopo, il **19 marzo**, ma ciò

solamente per l'entrata in vigore del [regolamento di esecuzione \(UE\) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020](#) che subordina in ogni caso l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'apposita autorizzazione, venendo così meno le ragioni delle restrizioni imposte dal Ministero federale. Il governo federale il **27 aprile** ha altresì disposto [speciali incentivi](#) per promuovere la produzione nazionale di mascherine per la protezione individuale a copertura del 30% delle spese sostenute, fino ad un massimo di 10 milioni di euro per ogni impresa, con l'obiettivo di incrementare la produzione fino a 5 miliardi di mascherine all'anno e ridurre in questo modo la dipendenza del mercato tedesco ed europeo dai mercati esteri.

#### COORDINAMENTO INTERGOVERNATIVO DELLE MISURE DI DISTANZIAMENTO SOCIALE ATTE A LIMITARE LA DIFFUSIONE DELLA PANDEMIA DI COVID-19

I protocolli e le misure di distanziamento sociale atte a limitare la diffusione della pandemia di Covid-19, adottate di regola con ordinanze dei Länder, sono state preventivamente concordate nell'ambito delle riunioni, svoltesi anche in via telematica, con i rappresentanti del Governo federale e dei Governi dei Länder.

Il **12 marzo** è stata [concordata](#) l'adozione di misure atte a garantire la massima disponibilità di posti letto, terapie e personale medico e sanitario negli ospedali, con la posposizione degli interventi chirurgici e altre terapie procrastinabili, la somministrazione di istruzioni per le strutture residenziali che accolgono la popolazione più debole e più soggetta alle complicanze della malattia. Sono stati vietati gli eventi con più di mille partecipanti. Si è concordato, inoltre, che nei Länder più colpiti dall'epidemia le autorità avrebbero posticipato l'inizio del semestre universitario e disposto la chiusura anticipata delle scuole e degli asili, prolungando le vacanze pasquali.

Il **16 marzo** sono state [concordate](#) misure atte a contenere la diffusione dell'epidemia attraverso il distanziamento sociale. Si è disposta così la chiusura al pubblico dei negozi che non forniscono beni e servizi essenziali alla persona - espressamente elencati -, dei locali di ristoro e di svago, dei teatri, dei musei, delle sale concerto, dei cinema, delle sale da gioco, e di altri luoghi di svago, palestre, piscine e bordelli. Sono state vietate le attività organizzate da associazioni e istituzioni dello sport e altre attività culturali extrascolastiche, i viaggi in bus, e tutte le riunioni a carattere confessionale. Si è prevista infine la regolamentazione degli accessi nelle case di cura e in altre strutture residenziali, delle misure di distanziamento da adottare nei luoghi di ristorazione e negli alberghi.

Il **22 marzo** il Governo federale e i Governi dei Länder hanno [concordato](#) per un periodo di almeno due settimane, l'adozione di misure di riduzione dei contatti sociali che contemplavano, in particolare, l'isolamento domiciliare, con la limitazione dei contatti al minimo necessario, l'obbligo di mantenere una distanza di almeno un metro e mezzo negli spazi pubblici, l'obbligo di muoversi da soli, o assieme ai conviventi, la chiusura dei luoghi di ristorazione, fatto salvo il servizio da asporto, la chiusura degli esercizi commerciali che impongono una stretta vicinanza tra le persone, il rispetto di misure igienico-sanitarie in tutti gli esercizi aperti al pubblico, comprensive di una adeguata protezione per i lavoratori e per i visitatori.

Il **15 aprile** il Governo federale e i Governi dei Länder hanno [concordato](#) un'ulteriore proroga delle misure adottate il 12 marzo, il 16 marzo e il 22 marzo fino al **3 maggio** e hanno previsto, a partire dal **4 maggio**, la riapertura degli esercizi commerciali con una superficie inferiore a 800 metri quadrati, imponendo contestualmente l'adozione di misure di carattere igienico-sanitario atte a tutelare i lavoratori e i clienti, con accessi contingentati.

Il **30 aprile**, sulla base dei dati più confortanti raccolti dall'Istituto Robert Koch relativi alla diffusione della pandemia, il Governo federale e i Governi dei Länder hanno [concordato](#) una progressiva distensione delle misure restrittive a partire dal 6 maggio. In particolare, saranno consentite le funzioni religiose, nel rispetto delle regole concordate dalle comunità confessionali, si prevede la riapertura dei musei, delle gallerie, delle istituzioni culturali, dei giardini zoologici, degli orti botanici e le aree per il gioco dei bambini. Gli ospedali di maggiori dimensioni potranno riprendere gli interventi programmati, ferma restando l'esigenza di garantire la disponibilità di almeno il 40% dei posti di terapia intensiva.

I grandi eventi restano vietati fino al 31 agosto, e ricomprendono le grandi manifestazioni sportive, le feste popolari con spettatori, i grandi concerti, festival, sagre locali.

#### I C.D. « GABINETTI CORONA » E LA NUOVA COMPOSIZIONE DEL GOVERNO A GEOMETRIE VARIABILI PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID-19

A partire dal mese di **marzo** il governo federale ha adottato [nuove modalità di lavoro](#) per fronteggiare la crisi legata alla diffusione della pandemia. Ogni lunedì il Cancelliere Angela Merkel presiede il c.d. piccolo Gabinetto Corona, che riunisce i Ministri federali della Difesa, delle Finanze, degli Interni, degli Affari esteri, della Salute e il Capo della Cancelleria federale. Di giovedì si riunisce il c.d. Grande Gabinetto Corona che ricomprende un novero più ampio di Ministri, in ragione degli specifici temi trattati di volta in volta. Di lunedì si riuniscono anche i Segretari di Stato assieme al Capo della Cancelleria federale per preparare le sedute del Consiglio dei Ministri che si svolgono regolarmente di mercoledì, e durante l'emergenza contemplavano sempre una relazione dell'Istituto Robert Koch e la consultazione di esperti. Di mercoledì si svolge anche un'altra riunione dei Segretari di Stato che istruisce i temi che saranno affrontati il giorno successivo in seno al c.d. Grande Gabinetto Corona. Il Ministero federale della salute e il dicastero degli Interni e dello Sport hanno istituito inoltre un organo di crisi con il compito di esaminare particolari questioni di carattere operativo per l'attuazione delle misure adottate dai c.d. Gabinetti Corona, anche con riguardo alla comunicazione destinata alla collettività e ai media.

## CORTI

#### LEGITTIMITA' DELLE MISURE DI ISOLAMENTO SOCIALE IMPOSTE DAL GOVERNO BAVARESE

Secondo la stampa tedesca dall'inizio dell'emergenza Covid-19 sarebbero stati depositati più di mille ricorsi presso i Tribunali costituzionali e amministrativi della Federazione e dei Länder avverso le misure limitative della libertà imposte dalle autorità.

Il Tribunale costituzionale federale il **7 aprile** ha respinto la richiesta di una ordinanza sospensiva avverso il [regolamento del Ministero bavarese della salute](#) del **24 marzo** che imponeva di non abbandonare il domicilio se non per ragioni di necessità, confermando così la [decisione del Tribunale costituzionale bavarese](#) del **26 marzo**. I giudici di Monaco non avevano concesso il provvedimento richiesto, ritenendo proporzionali le misure adottate rispetto alla gravità del pericolo per la vita delle persone, e ciò in base ai pareri e alle posizioni assunte dal Robert Koch Institut. I giudici di Karlsruhe hanno ritenuto non manifestamente infondato il

ricorso, giacchè le misure impugnate appaiono realmente limitative dei diritti fondamentali dei ricorrenti [[1 BvR 755/20](#)]. Alla base della decisione vi è tuttavia l'esigenza di procedere ad una ponderazione tra la libertà del singolo e le finalità perseguite dalle autorità di governo, che consistono nella limitazione del pericolo per la salute della collettività e nel mantenimento di un sistema di ospedalizzazione efficiente. In via cautelare, la tutela dei diritti di libertà deve dunque arretrare rispetto alla possibilità di proteggere la salute e la vita dei membri della collettività. In un'altra ordinanza del **19 aprile**, respingendo un [ricorso individuale](#) per carenza dei presupposti procedurali, il Tribunale costituzionale non ha ritenuto senz'altro infondati i motivi del ricorso avverso le misure di isolamento imposte dal governo bavarese, argomentando che “il giudizio sulla costituzionalità delle norme impugnate (...) non dipende solamente da specifiche questioni di costituzionalità”, ma “sulla necessità di fatto di una valutazione più ampia dei fondamenti della decisione”. Il Tribunale costituzionale federale bavarese si è pronunciato nuovamente sulla legittimità del divieto di lasciare la propria abitazione il **24 aprile**, respingendo nuovamente la richiesta di un'ordinanza atta a sospendere i divieti. La [pronuncia](#) evidenzia la carenza dei presupposti per la concessione di una misura siffatta, che si legittimerebbe se si paventasse un grave pregiudizio per i ricorrenti, a fronte del ben più grave pericolo legato alla possibile diffusione del contagio. La decisione si basa dunque su una ponderazione, e i giudici, in un *obiter dictum*, hanno altresì ribadito la necessità che tutte le ulteriori misure restrittive imposte dalle autorità siano in grado di superare un test di proporzionalità rispetto ai pericoli paventati.

---

#### REVOCA DEL DIVIETO DI MANIFESTAZIONE IMPOSTO DAL GOVERNO DEL LAND HESSEN

Il **15 aprile** il Tribunale costituzionale federale si è espresso sul diniego di un'autorizzazione allo svolgimento di una manifestazione organizzata a Gießen per protestare contro le limitazioni dei diritti di libertà imposte dalle autorità durante l'emergenza Covid-19, ritenendo fondato il motivo del ricorso, con la concessione di una misura cautelare [[1 BvR 828/20](#)]. Gli organizzatori avevano annunciato una manifestazione il cui slogan recita: “Rafforzare la salute anziché indebolire i diritti fondamentali – Protezione dai virus, non dalle persone”. La protesta si sarebbe svolta in diverse giornate, ogni volta per la durata di due ore, e sarebbe stata organizzata in piccoli gruppi di trenta partecipanti, che avrebbero mantenuto una distanza di sei metri l'uno dall'altro, posizionandosi in corrispondenza di segnali preventivamente apposti dagli organizzatori. Secondo i giudici del *Bundesverfassungsgericht* le autorità del Land Hessen avrebbero dovuto assumere una decisione basata su un bilanciamento della libertà di riunione iscritta nell'art. 8 LF con l'esigenza di tutelare la salute della collettività, e pertanto imporre semmai il rispetto di un rigido protocollo atto ad assicurare un adeguato distanziamento tra i partecipanti, anche limitandone il numero.

---

#### PROPORZIONALITÀ DEL DIVIETO RELATIVO ALLE FUNZIONI RELIGIOSE

Il **10 aprile** il Tribunale costituzionale federale ha accolto la richiesta di una misura cautelare presentata da una comunità di fedeli dell'Islam avverso il divieto di partecipare alle funzioni religiose imposto dalle autorità della Bassa Sassonia nel periodo dell'emergenza [[1 BvQ 31/20](#)].

Alla base della pronuncia vi è il ricorso presentato da un'associazione di fedeli, che riunisce circa 1300 iscritti, presso il Tribunale amministrativo superiore di Lüneburg avverso le ordinanze del governo della Bassa Sassonia del **17 aprile** e del **24 aprile** che vietano tutte le funzioni religiose organizzate nelle chiese, nelle moschee e nelle sinagoghe nel periodo

compreso tra il 1 maggio e il 23 maggio. Ai ricorrenti, in particolare, era stato interdetto l'accesso alla Moschea per la preghiera del venerdì nel periodo del Ramadan. I ricorrenti argomentavano l'irragionevolezza del diniego sottolineando altresì che negli stessi giorni erano stati parzialmente revocati i divieti relativi all'accesso agli esercizi commerciali purché i clienti e gli esercenti si attenessero a specifici protocolli basati sul distanziamento e su misure di carattere igienico-sanitario. L'istanza era stata respinta dai giudici, che avevano acclarato una vistosa limitazione del diritto alla libertà religiosa, soprattutto in considerazione del rilievo liturgico della preghiera comune del venerdì nel mese del digiuno del Ramadan. Tuttavia, era risultata determinante ai fini della decisione una valutazione circa la maggiore pericolosità del rituale, sia per la sua durata, sia perché esso si accompagna alla pronuncia di preghiere e canti, che accrescono il rischio di un contagio. I ricorrenti si sono dunque rivolti al Tribunale costituzionale federale che, in via cautelare, ha sospeso gli effetti del regolamento impugnato, concedendo un accesso limitato alla moschea, in deroga alle prescrizioni. L'irripetibilità dei rituali di preghiera legati al Ramadan secondo i giudici rende intollerabile l'attesa di una pronuncia in via definitiva da parte del *Bundesverfassungsgericht*, in previsione di un possibile accoglimento del ricorso. Il Tribunale costituzionale federale non ha accolto le argomentazioni del Tribunale di Lüneburg che aveva ritenuto la preghiera comune senz'altro più pericolosa rispetto all'accesso in un negozio. Secondo i giudici, occorrerebbe invece considerare adeguatamente tutte le circostanze nel caso concreto, con riguardo, ad esempio, all'ampiezza dei locali, all'affollamento degli stessi, al modo in cui è organizzato l'accesso dei credenti. Le autorità della Bassa Sassonia potrebbero dunque imporre adeguati protocolli, così da consentire ai fedeli una pratica tanto importante; un diniego assoluto appare pertanto in principio illegittimo. A questo riguardo i ricorrenti avevano ipotizzato, ad esempio, il rispetto di misure di distanziamento, con accessi contingentati, l'uso delle mascherine e uno svolgimento silenzioso della preghiera, così che solamente l'Imam avrebbe recitato e intonato i canti rituali. Il Tribunale costituzionale federale, dunque, ha posto l'accento sull'irrinunciabile esigenza di procedere ad un bilanciamento tra diritti comunque meritevoli di un'attenta tutela.

## AUTONOMIE

### LA PARLAMENTARIZZAZIONE DELL'EMERGENZA NEI LÄNDER TEDESCHI

Nel Land **Nordrhein-Westfalen** si è discusso assai intensamente della proposta di conferire al governo regionale, con legge del Landtag, speciali poteri atti a fronteggiare l'emergenza Covid-19, e dell'ipotesi di imporre con legge al personale medico e sanitario l'obbligo di prestare servizio obbligatorio. La legge che acclara l'esistenza di "una epidemia di portata regionale" [[Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in NRW](#)] è stata approvata in terza lettura il **14 aprile** con il voto di tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione di Alternativa per la Germania.

La *ratio* del provvedimento consiste nel garantire un sufficiente approvvigionamento di medicinali, presidi medici e strumenti indispensabili per fronteggiare l'emergenza e la disponibilità del personale medico e sanitario necessario. Nella relazione illustrativa di accompagnamento alla [proposta di legge del governo del Land](#) del **28 marzo** si evidenzia la necessità di ampliare l'ambito di intervento già disciplinato dalla legge federale sulla tutela dalle malattie infettive (*Infektionsschutzgesetz*), che ricomprende misure per la prevenzione e per la

limitazione dell'epidemia, introducendo con legge regionale strumenti e procedure che consentano di intervenire sulla disponibilità di terapie e posti letto per le persone già ammalate, in considerazione del numero straordinariamente elevato di pazienti e del decorso potenzialmente fatale dell'infezione. A tal fine, nella sua formulazione originale, il testo attribuiva, tra l'altro, al governo del Land la facoltà di acclarare sia l'epidemia in atto, sia la scarsità dei mezzi per disporre le cure necessarie (art. 15, secondo co., della proposta di legge). In tal caso, ai sensi dell'art. 15 della proposta di legge, sarebbe stato possibile imporre a tutti gli ospedali e case di cura la messa a disposizione di mezzi e postazioni per i pazienti (art. 12 e 13 della proposta), ordinare al personale medico e paramedico di prestare servizio straordinario, in deroga alle norme del diritto del lavoro e dei contratti sindacali, nonché disporre il contingentamento, la messa a disposizione, il divieto di vendita degli strumenti e delle apparecchiature medicali necessarie per la cura dei pazienti malati di Covid-19, con la conseguente nullità degli eventuali contratti di vendita illegali, ai sensi dell'art. 134 del codice civile (art. 14 della proposta di legge).

Tali misure, considerate eccessivamente pervasive e lesive di alcuni diritti fondamentali, soprattutto quelli dei medici e del personale paramedico in quanto lavoratori, sono state corredate di maggiori garanzie nel corso dell'iter legislativo; per quanto concerne l'eventuale carenza di personale in grado di prestare le cure necessarie, la legge prevede ora solamente l'iscrizione facoltativa in un apposito registro dal quale attingere in caso di necessità (§ 11, commi 1-3). Uno degli emendamenti più significativi approvati nel corso dell'iter legislativo attiene inoltre alla durata dello stato di pericolo formalizzato dal Landtag. Nella prima versione del provvedimento, proposta dal governo del Land il **28 marzo**, la sussistenza di un'epidemia doveva essere acclarata dal Bundestag, ai sensi dell'art. 5 della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive, ovvero dal Landtag, ma senza limiti di durata, vale a dire fino a quando il Landtag non avesse accertato la fine dell'emergenza (art. 11, primo co., della proposta). Il testo approvato stabilisce invece che l'emergenza ha sempre una durata iniziale di due mesi, ed impegna il Landtag a deliberare nuovamente a distanza di due mesi circa la persistenza dell'epidemia, sulla base di una relazione sulle misure adottate, che dovrà essere presentata al Landtag dal Governo regionale una settimana prima dello spirare del termine. Quanto all'efficacia dei decreti del governo del Land (*Rechtsverordnungen*) previsti dalla legge, nel corso della discussione sono stati accolti gli [emendamenti proposti dai gruppi dell'opposizione](#) atti a precisare che tali provvedimenti perderanno efficacia con la fine dell'emergenza, e comunque al più tardi il 31 marzo 2021.

Una disciplina del tutto analoga, basata anch'essa sull'accertamento preventivo da parte del Landtag, per un periodo iniziale di due mesi, di un'"epidemia di portata regionale" (§3a) è contenuta nella [proposta di legge](#) di modifica delle norme di diritto regionale a fronte dell'epidemia di Covid 19 è stata presentata dai gruppi parlamentari della maggioranza nel Land **Bassa Sassonia** il 14 maggio.

Anche in **Brandenburgo** è attualmente in discussione un progetto di "legge sulla partecipazione del Landtag riguardo alle misure ai sensi della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive", presentato dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) il **29 aprile** che mira a garantire la funzione di indirizzo e controllo del Landtag sui provvedimenti normativi del governo del Land [[Gesetz zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes](#)]. Occorre ricordare che l'art. 94 della Costituzione del **Brandenburgo** impegna il Governo del Land ad informare tempestivamente e compiutamente il Landtag e le sue Commissioni circa le proposte di legge e i regolamenti in preparazione. Nella relazione illustrativa redatta dai proponenti si segnalano gravi mancanze al riguardo registrate

nel periodo dell'emergenza, motivate dall'urgenza dei provvedimenti necessari per fronteggiare l'epidemia. Questa "legge sulla partecipazione del Landtag riguardo alle misure ai sensi della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive" introdurrebbe uno speciale diritto di informazione e di audizione del Landtag e delle sue Commissioni circa le misure disposte dal governo in attuazione dell'art. 32 della legge federale sulla tutela dalle malattie infettive, prevedendo altresì la possibilità per il governo di relazionare all'assemblea in via successiva nei casi più urgenti.

#### IL PIÙ IMPONENTE PACCHETTO DI AIUTI DELLA STORIA TEDESCA

Per sostenere i lavoratori, i professionisti e le imprese penalizzate dall'emergenza legata alla pandemia, il Governo federale ha stanziato il più imponente pacchetto di aiuti della storia tedesca, impegnando 353,3 miliardi di euro e concedendo garanzie per 819,7 miliardi di euro. A ciò si aggiungono le ulteriori misure approvate dai Länder, che hanno disposto con legge le coperture finanziarie necessarie a fronteggiare le spese straordinarie e il minor gettito fiscale legato al ridotto volume di affari delle imprese. Il governo bavarese, ad esempio, ha approvato il **19 marzo** una [manovra correttiva di bilancio](#) con cui è stato costituito un fondo straordinario per l'emergenza Covid-19 da 10 miliardi di euro. Il **31 marzo** è stato presentato un disegno di legge per una [seconda manovra correttiva di bilancio](#) da 10 miliardi di euro, atta alla copertura di circa 5 miliardi di fondi per le imprese e altrettanti derivanti dalle minori entrate attese dal gettito fiscale del 2020.

La legge della **Sassonia** del **9 aprile** istituisce un fondo straordinario per sostenere le maggiori spese sanitarie, i servizi e la previdenza a carico dei Comuni, i maggiori oneri per il sistema scolastico e della formazione, e per finanziarie gli aiuti alle imprese nel periodo compreso tra il 2020 e il 2022 [[Sächsisches Coronabewältigungsgesetz](#)].

Il **13 aprile** il Landtag della **Bassa Sassonia** ha avviato la discussione di una proposta di legge che disciplina il regime degli aiuti alle imprese e dei sussidi alle persone a parziale ristoro dei danni subiti per l'epidemia di coronavirus [*Niedersächsisches Gesetz über Entschädigungen für Maßnahmen nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) Niedersächsisches Infektionsschutz-Entschädigungsgesetz (NInfEntschG)*].

Il **30 aprile** i gruppi parlamentari della maggioranza hanno presentato all'assemblea legislativa della **Turingia** una proposta di legge che modifica molte leggi regionali introducendo una disciplina derogatoria e a tempo determinato che attiene alle attività delle scuole e degli istituti professionali, alle misure straordinarie di previdenza e assistenza ai cittadini e alle imprese per far fronte alle difficoltà direttamente e indirettamente cagionate dall'epidemia, anche con la costituzione di un fondo straordinario, alle modalità di finanziamento delle spese straordinarie sopportate dai Comuni e del minor gettito atteso dalle imposte sul giro di affari delle imprese [[Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie \(ThürCorPanG\)](#)].

Lo **Schleswig-Holstein** il **18 marzo** ha approvato una [manovra correttiva](#) da 500mila euro per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19, e una [seconda manovra correttiva](#) da 500mila euro è stata approvata l'8 maggio.

**CONTINUA: RIDUZIONE DEL QUORUM PARLAMENTARE PRESCRITTO FINO AL TERMINE DELL'EMERGENZA COVID-19 E DELIBERAZIONE DELLO STATO DI CATASTROFE NATURALE A MAGGIORANZA AGGRAVATA PER CONSENTIRE IL RICORSO STRAORDINARIO ALL'INDEBITAMENTO**

La Costituzione del **Land Hessen**, all'[art. 141](#), limita l'indebitamento attraverso il credito all'ipotesi di un fabbisogno straordinario e, di regola, solamente per coprire spese con vincolo di finalità. Ciò richiede in ogni caso l'approvazione di una legge del Landtag. La legge attuativa, c.d. legge sull'[art. 141 \[Artikel 141-Gesetz\]](#), al § 2, disciplina espressamente l'ipotesi del ricorso all'indebitamento per fronteggiare “catastrofi naturali ovvero situazioni straordinarie di necessità che sfuggono al controllo dello stato e che danneggiano considerevolmente la situazione delle finanze statali” e a tal fine richiede l'approvazione della maggioranza qualificata dei due terzi dei membri dell'assemblea. In considerazione della necessità di fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19 anche con un maggiore credito, e, al contempo, di continuare ad osservare le norme di distanziamento sociale prescritte dalle autorità preposte, il **24 marzo** il Landtag ha approvato una legge che limita il quorum prescritto alla maggioranza semplice dell'assemblea fino al termine dell'anno solare 2020 [[Gesetz zur Änderung des Artikel-141Gesetzes und des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes](#)].

Anche nel Land **Baden-Württemberg** la legge sul bilancio [[Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg \(LHO\)](#)] prevede la possibilità di un ricorso al credito per fronteggiare catastrofi naturali o situazioni straordinarie di necessità che non dipendano dal controllo del Land e che possono danneggiare gravemente le finanze e richiede a tal fine una deliberazione del Landtag a maggioranza qualificata, pari alla maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea nel caso di una catastrofe naturale, ovvero alla maggioranza qualificata dei due terzi (con un doppio quorum dei due terzi, strutturale e funzionale) qualora si tratti di acclarare una situazione straordinaria di necessità (§ 18, sesto co., della legge). Il **23 marzo** l'assemblea ha formalizzato con [una legge retroattiva dal 1 gennaio 2020](#) lo stato di catastrofe naturale.

L'assemblea legislativa dello Schleswig Holstein ha approvato il **18 marzo** una prima manovra correttiva di bilancio [[Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020](#)]. Successivamente si è formalizzata la volontà di disporre ulteriori stanziamenti ricorrendo all'indebitamento. [L'art. 61 della Costituzione del Land Schleswig-Holstein](#) richiede la maggioranza qualificata dei due terzi per autorizzare il ricorso al credito nelle due ipotesi di una catastrofe naturale ovvero di una situazione straordinaria di necessità sottratta al controllo del Land. L'assemblea ha deliberato al riguardo il 7 maggio ed ha approvato la seconda manovra di bilancio correttiva per il 2020 [[Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020](#)].

Anche nel Land **Renania-Palatinato**, ai sensi dell'art. 117, primo co., secondo al., n. 2, lett. A della Costituzione del Land, il Landtag il **25 marzo** ha formalizzato attraverso una [legge che modifica il bilancio 2019/2020](#) lo stato di catastrofe naturale (§ 2a), legittimando in questa maniera il ricorso all'indebitamento, in deroga al principio del pareggio di bilancio.

## **SUNSET RULES V. DISCIPLINA PREVENTIVA DELLE SITUAZIONI EMERGENZIALI**

Tra le innovazioni legislative approvate dalle assemblee dei Länder concernenti l'organizzazione istituzionale in tempo di Coronavirus, alcune consistono nell'introduzione di speciali procedure da seguire ogni volta che ricorrano particolari circostanze; regole, dunque, applicabili in questa particolare congiuntura emergenziale, ma che introducono la possibilità di derogare alla normativa vigente anche in altri casi futuri, ad esempio, ogni volta che vengano vietati agli assembramenti (è il caso della legge del **Brandenburgo** sul referendum popolare), ovvero quando le assemblee comunali siano chiamate a deliberare con urgenza (è il caso della legge sull'ordinamento dei Comuni del Land **Hessen**). Ai sensi del nuovo [articolo 51 a](#)

[dell'ordinamento dei Comuni del Land Hessen](#), introdotto con una legge regionale del **24 marzo**, in tutte le situazioni di urgenza, qualora manchi il tempo per una deliberazione preventiva dell'assemblea comunale, e per ragioni di tutela del bene pubblico non si possa tollerare un rinvio, le decisioni verranno adottate da una speciale commissione assembleare istituita all'uopo dal Consiglio comunale, ovvero, se tale Commissione non è stata creata, dalla Commissione permanente per le finanze, che potrà riunirsi in tal caso anche in seduta non aperta al pubblico. In seno a tale Commissione il quorum richiesto per deliberare è lo stesso prescritto per le decisioni dell'assemblea. Il Presidente dell'assemblea dovrà essere tempestivamente informato, anche con modalità elettronica, riguardo alle ragioni e alle modalità della deliberazione, e la questione oggetto della delibera dovrà essere posta all'ordine del giorno della seduta successiva dell'assemblea comunale e soggetta ad approvazione.

Anche in **Brandenburg** il legislatore ha evitato il ricorso a c.d. *sunset rules* valevoli fino al termine di questa pandemia, e ha previsto, in via generale, la possibilità di derogare ai termini prescritti dalle leggi ogni volta che si verificano particolari circostanze. Questo è il caso della [legge del Brandeburgo](#) del 18 maggio che modifica la legge sul referendum popolare. Ad integrazione delle regole che attengono al decorso del periodo utile di un anno per la raccolta delle firme da parte dei proponenti, la legge prevede ora la possibilità di ottenere dal Landtag una proroga dei termini prescritti fino a sei mesi, sulla base di una apposita istanza, in casi eccezionali, vale a dire qualora si verifichi “una pandemia, un'epidemia, una catastrofe naturale ovvero un altro evento paragonabile imprevedibile e inevitabile, che limiti in maniera persistente e consistente la possibilità reale di raccogliere le firme”.

Anche ad **Amburgo** il 5 maggio è stata depositata una [proposta di legge](#) sottoscritta da parlamentari della SPD, dei Verdi e della CDU che modifica la disciplina sul referendum popolare, atta a scongiurare un eventuale pregiudizio per i proponenti. La proposta prevede di diritto una proroga del termine di sei mesi prescritto dalla legge regionale per la raccolta delle firme necessarie a presentare una proposta di referendum in tutti i casi in cui vengano vietati gli assembramenti, fino al termine del divieto.