

Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco

di Andrea De Petris – Ricercatore di diritto costituzionale nell'Università "Giustino Fortunato", Benevento

ABSTRACT: The present contribution is an attempt to analyse the response of the Federal Republic of Germany to the crisis caused by the Coronavirus, based on its constitutional regulation of emergencies on the one hand, and on the regulatory and methodological choices made by political actors in the crisis by the Coronavirus on the other. The aim is to verify whether a collaborative approach such as the German one can help to explain the reasons for a positive management of the emergency.

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'emergenza nel dettato costituzionale della Legge Fondamentale. – 2. L'approccio cooperativo alla gestione delle emergenze. – 3. I provvedimenti restrittivi delle libertà emanati a seguito dell'emergenza da COVID-19. – 4. Gli altri atti normativi adottati e l'accordo tra Federazione e Länder. – Conclusioni.

Introduzione

Dall'esame comparato degli effetti della pandemia da COVID-19 nei diversi Paesi che ne sono stati colpiti dall'inizio del 2020, la Germania sembra potersi annoverare tra quelli che hanno saputo

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

meglio contenere gli effetti della crisi sanitaria, soprattutto in termini di decessi rispetto al numero dei soggetti contagiati¹. Nello Stato tedesco la cronaca dell'emergenza da Coronavirus ha inizio il 27 gennaio 2020, quando viene confermato il primo caso di infezione da COVID-19 a Starnberg, nei pressi di Monaco di Baviera²: nello stesso giorno il Governo federale nomina una commissione di esperti, mentre il Ministro Federale della Sanità Jens Spahn commenta: "Siamo in allerta, prendiamo le cose molto seriamente, ma siamo anche ben preparati"³. Il 9 marzo vengono registrati i primi due decessi da Coronavirus in territorio tedesco, entrambi nel Land Nordreno-Westfalia⁴. Alla data del 1 giugno 2020, secondo le informazioni fornite dal Robert Koch Institut di Berlino⁵, risultano 181.815 casi di soggetti positivi al Coronavirus, e 8.511 pazienti deceduti per cause connesse all'infezione dal COVID-19⁶.

Sono indubbiamente molteplici i fattori che concorrono a spiegare le ragioni di risultati tanto diversi rispetto ad un fattore emergenziale con tratti di forte similarità a livello globale, che meriterebbero un'ampiezza ed una profondità di analisi di cui non è possibile dare conto in questa sede. Il presente contributo si incentra invece su un tentativo di analisi della risposta fornita dalla Repubblica Federale Tedesca alla crisi causata dal Coronavirus prendendo le mosse dalla sua disciplina delle fattispecie emergenziali a livello costituzionale, da un lato, e dalle scelte normative e metodologiche messe in campo dagli attori politici nella crisi da Coronavirus dall'altro, volendo così verificare se un approccio collaborativo come quello tedesco possa contribuire a spiegare le ragioni di una gestione per il momento positiva dell'emergenza.

¹ Billy Perrigo, [Why Is Germany's Coronavirus Death Rate So Low?](#), 30.3.2020, Time.com.

² Il paziente è un dipendente della ditta di component per auto Webasto, contagiato da una college cinese presente per motivi di lavoro in Baviera, impiegata nella sede cinese della ditta a Wuhan, cfr. [Bayerische Behörden bestätigen ersten Fall in Deutschland](#), 28.1.2020, Spiegel.de.

³ Hannes Heine, [Wie gut ist die Hauptstadt vorbereitet?](#), 28.1.2020, Tagesspiegel.de.

⁴ Si tratta di un 78enne con patologie pregresse, tra i quali problemi cardiaci e diabete, deceduto a Heinsberg, al confine con l'Olanda e a circa 40 km. Da Düsseldorf, e di una 89enne di Essen, in Renania, ricoverata nella clinica universitaria cittadina già in condizioni molto gravi, cfr. [Erste Corona-Todesfälle in Deutschland](#), 9.3.2020, dw.com.

⁵ Il Robert Koch-Institut (abbreviato: RKI) è un istituto responsabile per il controllo e la prevenzione delle malattie infettive in Germania, facente parte del Ministero Federale della Salute.

⁶ [Robert Koch-Institut: COVID-19-Dashboard](#), 1.6.2020. Facendo un raffronto tra Germania e Italia, si può notare che il tasso di letalità del virus nei due Paesi al 1.6.2020 è rispettivamente del 4,7% (8.511 su 181.815 casi di infezione confermati) e del 14,34% (33.415 su 232.997).

1. L'emergenza nel dettato costituzionale della Legge Fondamentale

Nell'ordinamento della Germania Federale lo spazio riservato alla disciplina dello stato di emergenza è molto contenuto. Ciò si deve principalmente alle esperienze vissute negli ultimi anni della Repubblica di Weimar, quando si arrivò ad abusare delle ordinanze d'emergenza da parte dell'Esecutivo a guida nazionalsocialista⁷. E' per questa ragione che nella sua versione originaria, la Legge Fondamentale (LF) di Bonn non prevedeva alcuna disposizione sullo stato di emergenza. La situazione ha registrato un cambiamento solo negli anni '60: dal 1968, infatti, la LF contiene alcune disposizioni in materia di stato d'emergenza. In un primo caso, si tratta del cd. "Stato di crisi interna"⁸, in cui si rende necessario attivare la difesa da un pericolo imminente proveniente dall'interno - ovvero in caso di minaccia per l'esistenza o per il fondamentale ordine liberale e democratico della federazione o di un Land. In un secondo caso, si prospetta il cd. "Stato di difesa"⁹ qualora si prospetti un attacco armato dall'esterno. Le due fattispecie non sono in ogni modo chiamate in causa in una situazione di pandemia.

2. L'approccio cooperativo alla gestione delle emergenze

In Germania la Legge Fondamentale opera una distinzione tra diverse fattispecie di emergenza, differenziando i cd. stati di emergenza esterni (stato di difesa, stato di tensione) dallo stato di emergenza interno. Quest'ultimo ricomprende a sua volta diverse fattispecie emergenziali, definibili attraverso un richiamo a disposizioni costituzionali distinte che concorrono a definire le diverse peculiarità della cd. "Costituzione dell'Emergenza" (*Notstandsverfassung*), il cui obiettivo primario è quello di proteggere l'esistenza e il fondamentale libero ordine democratico della Federazione e dei Länder in casi estremi, grazie ad una semplificazione delle procedure e ad una concentrazione

⁷ [Sven Jürgensen, Frederik Orłowski, Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency](#), 19.4.2020, [Verfassungsblog.de](#)

So 19 Apr 2020

⁸ Art. 91 LF.

⁹ Titolo X_A, in part. art. 115a LF.

delle competenze, in termini di separazione tanto verticale quanto orizzontale dei poteri¹⁰. L'art. 11 (2) LF statuisce che il diritto di libertà di circolazione e residenza sull'intero territorio federale, in via di principio garantito a tutti i cittadini tedeschi, può essere limitato "soltanto con la legge o in base ad una legge", e solamente nei casi in cui (tra l'altro) ciò si renda necessario "per combattere contro i pericoli derivanti da epidemie, da catastrofi naturali o da disastri particolarmente gravi". L'art. 91 LF, che tratta principalmente del citato "Stato di crisi interna"¹¹, conserva una certa rilevanza sul tema in esame nella parte in cui statuisce che, in caso di pericolo per l'ordine liberale e democratico della Federazione o di un Land, "un Land può richiedere l'aiuto delle forze di polizia di altri Länder, così come delle forze e delle istituzioni di altre amministrazioni e della polizia confinaria federale"¹², inquadrando la gestione delle situazioni di emergenza in un'ottica di generale collaborazione e reciproca assistenza di tipo sia verticale che orizzontale tra i diversi livelli istituzionali interessati di volta in volta. Qualora il pericolo si estenda al territorio di più Länder, il Governo federale può anche impartire istruzioni "illimitate" (*unbegrenzt*) ai rispettivi governi statali. Le misure assunte in questo ambito vanno ad ogni modo immediatamente sospese su richiesta del Bundesrat, oltre che nel caso in cui la situazione emergenziale che le ha determinate risulti superata¹³.

Va nella stessa direzione l'art. 87a LF, secondo il quale "allo scopo di difendersi da un imminente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento costituzionale liberale e democratico della Federazione o di un Land il Governo federale può, se ricorrono i presupposti dell'articolo 91 (2), e se le forze di polizia, così come la polizia confinaria federale non sono sufficienti, impiegare le forze armate in appoggio alla polizia e alla polizia confinaria federale [...]". In questo caso, la disposizione delinea il ricorso alla sussidiarietà verticale nella gestione dell'emergenza, nel quale l'intervento del principale attore chiamato in causa in questo ambito, ovvero le forze armate, è inserito nel quadro emergenziale non in sostituzione, ma ad integrazione della difesa della sicurezza pubblica da parte delle forze di polizia, nel momento in cui queste non siano in grado da sole di assolvere a questo compito.

¹⁰ Pierre Thielbörger, Benedikt Behlert, [COVID-19 und das Grundgesetz. Zur \(Un\)tauglichkeit des verfassungsrechtlichen „Immunsystems“](#), 19.3.2020, Verfassungsblog.de

¹¹ "Bedrohung der freiheitlich demokratischen Grundordnung".

¹² Art. 91 (1) LF.

¹³ Art. 91 (2) 2 LF.

Nella situazione scaturita dalla diffusione del COVID-19, la disposizione costituzionale più direttamente interessata è tuttavia l'art. 35 (2) e (3) LF, secondo cui in presenza di una catastrofe naturale o un evento di carattere emergenziale che metta in pericolo il territorio di più di un Land, il Governo federale ha a disposizione una serie articolata di opzioni: esso può ordinare agli Esecutivi regionali di mettere a disposizione dei Länder colpiti da fenomeni emergenziali le proprie forze di polizia, ma anche decidere di fornire direttamente assistenza agli Stati federati interessati attraverso l'impiego della Polizia Federale o delle forze armate, ad es. per coadiuvare le attività necessarie per assicurare assistenza medica alle popolazioni coinvolte. In ogni caso, questo non conferisce al governo federale alcun potere decisionale speciale e, come nel caso dell'art. 91 (2) LF, le misure straordinarie adottate in questo ambito devono essere immediatamente sospese su richiesta del Bundesrat, oltre che non appena sia stata superata la situazione di pericolo¹⁴. Si profila così una deroga allo spirito federale del *Grundgesetz*, nel senso che, allo scopo di massimizzare l'efficienza della risposta ad una condizione di pericolo, l'ordinamento consente un accentramento non tanto sul piano prettamente decisionale, quanto rispetto al coordinamento tra Federazione e Stati membri delle diverse forze di sicurezza che si ritiene opportuno mettere in campo per fronteggiare l'emergenza.

Oltre a questi poteri di emergenza stabiliti a livello federale esiste un "diritto di protezione da catastrofi naturali" (*Katastrophenschutzrecht*), che tuttavia ai sensi dell'art. 70 LF in Germania è materia di competenza esclusiva dei Länder e si compone delle leggi emanate in materia dai singoli Stati membri della Federazione¹⁵. Se un Land dichiara lo stato di catastrofe naturale, in via di principio è il rispettivo governo del Land ad essere autorizzato ad assumere i provvedimenti di protezione necessari¹⁶. Nonostante questa impostazione di base, in realtà in Germania non esiste più

¹⁴ Art. 35 (3) 2 LF.

¹⁵ Ogni Land ha una legge che disciplina la protezione da catastrofi naturali: tuttavia, Brema, in Assia e nella Renania settentrionale-Vestfalia, queste materie sono disciplinate da una legge e dalle norme che regolano le competenze e le attività del corpo dei vigili del fuoco, mentre in altri Stati federali esistono leggi ad hoc per la protezione delle catastrofi, come in Baviera. Per una raccolta delle singole leggi adottate dai Länder in materia v. https://www.bkk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/RechtundVorschriften/Rechtsgrundlagen/Bundeslaender/bundeslaender_node.html

¹⁶ In Germania, le leggi per la difesa dalle catastrofi sono emanate dai Länder per regolare la struttura protettiva, le responsabilità in caso di catastrofe, gli obblighi di precauzione delle attività in pericolo e questioni simili. Le stesse leggi regolano anche la cooperazione tra le organizzazioni coinvolte nella difesa dalle catastrofi e le condizioni per la loro partecipazione, ad esempio i vigili del fuoco, gli apparati di soccorso tecnico ed i soggetti non pubblici, ovvero le organizzazioni di soccorso come la Croce Rossa tedesca, il *Malteser Hilfsdienst* (un'organizzazione cattolica di soccorso, sostenuta dalla Caritas tedesca e da due rami dell'Ordine di Malta) e la Società Tedesca di Soccorso (*Deutsche*

una rigida distinzione tra protezione civile e protezione dalle catastrofi: i Ministri dell'Interno dei Länder hanno infatti concordato un sistema integrato di intervento contro le catastrofi insieme al loro omologo federale. Ciò significa che il Governo federale e i Länder contribuiscono con le rispettive competenze e capacità a un sistema di protezione civile che tiene conto di tutte le possibili casistiche di disastro¹⁷. Nel fare questo, Federazione e Länder si avvalgono anche del supporto consultivo della Commissione di Protezione del Ministero Federale dell'Interno (*Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern*)¹⁸.

3. I provvedimenti restrittivi delle libertà emanati a seguito dell'emergenza da COVID-19

In Germania lo stato di emergenza Interno può essere dichiarato da un singolo Land, se individualmente interessato dalla situazione di pericolo, o da parte dal Governo federale: non è necessaria una conferma dello stato di emergenza, né è richiesta la partecipazione del Bundestag a questo *iter*.

Ben prima del verificarsi della crisi da COVID-19, l'ordinamento tedesco disponeva già di una disciplina specificamente finalizzata a regolare l'emergenza da fenomeni epidemici: la Legge sulla Protezione dalle Infezioni (*Infektionsschutzgesetz - IfSG*)¹⁹, in vigore dal 1 gennaio 2001, disciplina i procedimenti e le misure da seguire per la prevenzione e la lotta contro le malattie infettive nell'uomo. Scopo primario della legge è la prevenzione delle malattie trasmissibili, l'individuazione precoce delle infezioni e la prevenzione della loro ulteriore diffusione: ai fini della sua applicazione

Lebens-Rettungs-Gesellschaft - DLRG). Inoltre, sono stabiliti i diritti e i doveri dei soccorritori. Una legge sulla difesa contro le catastrofi può prescrivere misure preventive e preparatorie, come l'istituzione di una linea strategica di controllo delle catastrofi, la preparazione di piani di controllo delle catastrofi, e lo svolgimento di esercitazioni di controllo delle catastrofi.

¹⁷ [Anika Klafki, Andrea Kießling, Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany](#), 20.3.2020, in: [Verfassungsblog.de](#)

¹⁸ Ai fini della protezione civile e del soccorso in caso di catastrofe, il governo federale mette a disposizione dei Länder fondi che questi possono integrare nel proprio sistema di protezione civile: inoltre, il governo federale estende e completa la protezione civile dei Länder attraverso l'Agenzia Federale per il Soccorso Tecnico (*Bundesanstalt Technisches Hilfswerk - THW*).

¹⁹ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, [BGBl. I nr. 33 del 25.7.2000, 1045 s.](#)

non rileva quale tipo di infezione sia coinvolta e con quali mezzi l'infezione possa verificarsi²⁰. In sostanza, la legge considera la lotta contro le infezioni come un settore speciale della più ampia materia della prevenzione dei pericoli, inserendola nel campo di applicazione del diritto di polizia e prevedendo così che nel darne applicazione vadano seguiti principi quali la proporzionalità e la discrezionalità²¹.

In base all'art. 74 (1) 19 LF, le misure contro “le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività” rientrano nella competenza legislativa concorrente: nel caso in esame, la Federazione si è avvalsa della propria competenza legislativa ex art. 72 (1) LF per emanare la IfSG. Lo stesso art. 74 (1) 19 LF autorizza inoltre il Governo federale ad emanare ulteriori disposizioni di legge con finalità precauzionali o profilattiche, potendo disporre così vaccinazioni o controlli medici preventivi, ma non riconosce all'Esecutivo alcuna competenza legislativa generale in materia sanitaria²². Ai fini della prevenzione e della lotta contro le malattie trasmissibili, attraverso la stessa legge sulla protezione dalle infezioni, attraverso misure specifiche a cui conferisce poteri alle autorità o attraverso decreti emanati in base all'IfSG è possibile stabilire limitazioni della libertà personale, della libertà di circolazione, della libertà di riunione, della segretezza delle comunicazioni e dell'inviolabilità del domicilio: è inoltre possibile vietare l'esercizio di un'attività professionale. In ogni caso, è opinione condivisa che tutte le restrizioni emanate ai sensi dell'IfSG debbano rispettare il principio di proporzionalità ed essere limitate sul piano spaziale, temporale e personale²³.

Nonostante l'esistenza dell'IfSG, il 27 marzo 2020 il Bundestag ha approvato il cd. *Corona-Krisenpaket*, finalizzato alla gestione dell'emergenza pandemica seguita alla diffusione del COVID-19, contenente una serie di misure con cui, tra l'altro, sono state modificate varie disposizioni della Legge sulla Protezione dalle Infezioni vigente, statuendo anche una serie di provvedimenti restrittivi di numerose libertà costituzionali.

Il pacchetto è composto di sei leggi distinte, relative ai diversi aspetti a cui l'emergenza ha richiesto interventi di carattere normativo, con particolare attenzione alle conseguenze socio-

²⁰ Thomas Gerst, Infektionsschutzgesetz: Schnelle Reaktion auf Verbreitung gefährlicher Infektionen, in: Deutsches Ärzteblatt 48/2000, A-3226-A-3228.

²¹ Helmut Erdle, Infektionsschutzgesetz: Kommentar, ecomed Medizin, 7.ma ed. 2020, 51.

²² Fabian Wittreck in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3.a ed. 2015, Art. 74 Rn. 86.

²³ Coronavirus in Deutschland: Diese Grundrechte könnten eingeschränkt werden - Ministerium zeichnet Krisen-Szenario, Münchner Merkur, 27.2.2020.

economiche della crisi²⁴. L'iter di approvazione è stato estremamente rapido: dopo l'adozione del pacchetto da parte del Governo federale il 23 marzo, questo è stato approvato a larga maggioranza dal Bundestag il 25 marzo, ed infine approvato anche dal Bundesrat il 27 marzo 2020, senza dibattito e con procedura abbreviata. Nello stesso giorno del 27 marzo le sei disposizioni sono state quindi immediatamente inviate al Presidente Federale per la loro tempestiva promulgazione e successiva pubblicazione nel *Bundesgesetzblatt*²⁵, per entrare in vigore dal 30 marzo successivo. Da sottolineare come la norma indichi il 31 dicembre 2020 come termine di cessazione della propria validità.

Delle sei disposizioni emanate, quella che rileva in questa sede è la Legge per la Tutela della Popolazione in una Situazione Epidemica di Portata Nazionale²⁶: con essa sono state attribuite al Governo federale competenze ulteriori intese a consentire una reazione rapida ed efficace all'emergenza causata dalla diffusione del COVID-19. Il provvedimento richiama la dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità dell'11 marzo 2020, con cui si riconosceva essere in corso un'emergenza sanitaria di livello internazionale²⁷, attribuendo pertanto al Ministero federale della sanità competenze straordinarie, grazie alle quali questo può emanare decreti restrittivi di diritti fondamentali come la libertà personale o la libertà di riunione. La legge federale non apporta in ogni caso modifiche alla competenza esecutiva dei Länder di dare attuazione ai decreti ed ai regolamenti emanati dai componenti dell'Esecutivo federale abitualmente prevista dall'ordinamento

²⁴ Il *Corona-Krisenpaket* dedica le prime due leggi (rispettivamente, [la Legge per l'istituzione di un'aggiunta al Bilancio federale per l'esercizio 2020](#) e la [Legge istitutiva di un Fondo per la stabilizzazione economica](#)) all'emergenza economica, avviando un programma di aiuti del valore complessivo di circa 1.100 miliardi di Euro. La manovra finanziaria aggiuntiva, con cui si intendono coprire i costi per i provvedimenti straordinari assunti per contrastare le conseguenze economico-sociali della pandemia, consente allo Stato tedesco un indebitamento netto di 156 miliardi di Euro, pari al 4,5% del PIL. Di conseguenza, per l'anno 2020 la Germania avrà un piano di uscite complessive di circa 485 miliardi di Euro tra misure economiche straordinarie ed uscite già stabilite nella Legge di Bilancio 2020. La legge, che sospende il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, stanziava 122,5 miliardi di Euro sotto forma di maggiori spese (fatte di aiuti alle imprese, al servizio sanitario federale e al supporto all'occupazione) e taglia 33,5 miliardi di Euro di mancate entrate fiscali. L'articolo 4 della legge decreta l'efficacia retroattiva del provvedimento, stabilendone l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2020. Inoltre, attraverso gli strumenti del nuovo [WSF](#) (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds*, Fondo per la Stabilizzazione Economica) e del [KfW](#) (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Istituto di Credito per la Ricostruzione o Banca di sviluppo pubblica, equiparabile alla Cassa Depositi e Prestiti italiana), si consente l'aumento dell'entità e dell'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per imprese di dimensioni diverse, stanziando circa 822 miliardi di Euro, pari al 24% del PIL. Per una ricognizione in lingua italiana delle specifiche misure adottate attraverso il *Corona-Krisenpaket* v. Servizio Studi del Senato, n.b., Nota Breve, Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna, N° 183/1, Aprile 2020, 12-16.

²⁵ [BGBl. I nr. 14 del 27.3.2020, 587-592.](#)

²⁶ Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BGBl. I 2020, 587 s.

²⁷ [WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020.](#)

costituzionale. La riforma attribuisce d'altro canto al Ministro Federale della Sanità il potere di emanare ordinanze senza il consenso del Bundesrat sulle materie legate alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Nel complesso, ad ogni modo, la norma non prevede un accantonamento delle potestà dei Länder in ambito esecutivo, ma statuisce piuttosto un innovativo regime complementare di gestione dell'emergenza, nel quale le nuove competenze del Ministero Federale della Sanità vanno ad aggiungersi a quelle legislative ed amministrative spettanti agli Stati membri della Federazione. La novella dell'IfSG stabilisce l'esistenza di una "situazione epidemica di rilevanza nazionale" conseguente alla diffusione pandemica del COVID-19 in Germania, autorizzando di conseguenza il Governo federale ad emanare alcune specifiche misure, tra cui: la limitazione del traffico passeggeri transfrontaliero (compresi i provvedimenti intesi a determinare l'identità e lo stato di salute dei viaggiatori che fanno ingresso in territorio tedesco), la garanzia nella fornitura dell'assistenza sanitaria (inclusa la possibilità di emanare le ordinanze necessarie a garantire l'approvvigionamento e la distribuzione di medicinali, strumentazione medica, presidi per la disinfezione e la diagnostica di laboratorio), l'incremento del personale nel sistema sanitario, in particolare riconoscendo per l'intera durata dell'emergenza la possibilità per il personale infermieristico e paramedico di svolgere temporaneamente l'attività medica, per poter consentire una più efficiente redistribuzione dei trattamenti di contrasto all'epidemia con il personale medico.

La norma precisa che tutte le nuove competenze attribuite alle istituzioni federali devono considerarsi in vigore per il solo periodo di durata dell'emergenza, e ribadisce lo speciale ruolo del già citato Robert Koch Institut (RKI) quale autorità nazionale di riferimento per la prevenzione delle malattie trasmissibili, la diagnosi precoce e la prevenzione della diffusione delle infezioni²⁸. Il RKI viene inoltre espressamente menzionato per essere titolare di una specifica funzione consultiva rispetto alle prerogative del Ministero Federale della Sanità, al quale viene riconosciuto il potere di formulare raccomandazioni per consentire un'azione coordinata all'interno della Repubblica Federale Tedesca di contrasto alla diffusione del COVID-19, ma solo sulla base di raccomandazioni provenienti dal RKI. Ancora, al RKI viene riconosciuta una espressa funzione di coordinamento della cooperazione tra i Länder, tra i Länder e il Governo federale, e con le altre autorità e agenzie

²⁸ Art. 4 IfSG.

coinvolte, nonché il compito di provvedere allo scambio di informazioni in caso di situazioni epidemiche d'importanza nazionale²⁹.

La legge in esame ha introdotto limitazioni che hanno interessato un ampio numero delle libertà garantite dal dettato costituzionale: la libertà di religione (art. 4 LF), il libero sviluppo della personalità (art. 2 LF), la libertà di circolazione (art. 11 LF), la libertà di riunione (art. 8 LF), così la libertà dell'arte e della scienza (art. 5 (3) LF), l'inviolabilità del domicilio (art. 13 (1) LF). Risentono delle restrizioni anche il diritto d'asilo, la cui applicabilità è resa alquanto difficile dalla chiusura delle frontiere (art. 16a LF)³⁰.

La IfSG decreta che, nel caso in cui si accerti che una persona sia malata, sospettata di essere malata, sospettata di essere infetta o asintomatica, o che un soggetto deceduto sia stato malato, sospettato di essere infetto o asintomatico, l'autorità competente ha il compito di adottare le necessarie misure di protezione, in particolare quelle di cui agli artt. da 29 a 31 della stessa legge, nella misura ed il tempo necessari a prevenire la diffusione di malattie trasmissibili³¹. In questo senso, l'autorità competente può obbligare le persone colpite dalle suddette misure a non lasciare il luogo in cui si trovano o a farlo solo a determinate condizioni, a non accedere a specifiche tipologie di luoghi pubblici o a farlo solo a determinate condizioni. In presenza delle condizioni citate, l'autorità competente può inoltre limitare o vietare eventi o altri raduni di persone, e chiudere stabilimenti balneari o strutture comuni o parti di essi di cui all'art. 33. La legge prevede ad ogni modo l'espresso divieto di imposizione di cure mediche³².

Le misure di protezione previste dalla legge sono l'osservazione, l'isolamento ed il divieto di svolgimento di attività lavorative. In particolare, si prevede che chiunque sia sottoposto ad osservazione debba accettare di svolgere gli esami necessari da parte del personale incaricato dell'Ufficio Sanitario e seguirne le indicazioni. Una persona sottoposta ad osservazione è inoltre tenuta a consentire al personale incaricato dell'Ufficio Sanitario di entrare in casa propria per essere interrogato o esaminato, a fornire, su richiesta, informazioni su tutte le circostanze relative al

²⁹ Art. 5 (2) IfSG.

³⁰ [Roland Löffler, Corona und die Grundrechte](#), 8.4.2020, in: Sächsische Landeszentrale für politische Bildung

³¹ [Anika Klafki, Corona-Krise: Wie weit dürfen Grundrechtseinschränkungen gehen?](#), 3.4.2020, Bundeszentrale für politische Bildung

³² Art. 28 IfSG.

proprio stato di salute e, in caso di cambiamento della residenza principale o della dimora abituale, ad informare immediatamente l'autorità sanitaria competente in precedenza³³.

Per quanto attiene alla misura dell'isolamento, si autorizzano le autorità competenti a disporre che qualsiasi persona affetta o sospettata di essere affetta da peste polmonare o da una trasmissione da uomo a uomo della febbre emorragica sia isolata senza indugio in una struttura sanitaria idonea al trattamento di tali malattie. Si consente inoltre a che persone affette da determinate malattie infettive, sospette di essere infette o portatrici asintomatiche delle stesse patologie infettive, possano essere soggette a misure di isolamento in strutture sanitarie adeguate, ma solo ove non seguano, non possano o non intendano seguire altre misure di protezione, ponendo così in pericolo l'ambiente circostante³⁴.

Infine, per quanto attiene al punto in esame, le autorità competenti possono vietare, in tutto o in parte, l'esercizio di determinate attività professionali da parte di persone malate, sospettate di essere malate, infette o portatrici asintomatiche di determinate malattie³⁵.

4. Gli altri atti normativi adottati e l'accordo tra Federazione e Länder

Per ragioni di attinenza e di spazio, non è possibile dare conto nel dettaglio in questa sede dell'intera serie di provvedimenti normativi relativi ai tanti aspetti legati all'emergenza da COVID-19 che sono stati adottati a livello federale e statale in Germania dagli inizi di marzo alla fine di maggio 2020.

Per avere un quadro meramente quantitativo³⁶, basti sapere che nel periodo di tempo citato la Federazione ha emanato complessivamente 21 atti legislativi, 14 decreti e 15 altri atti di altra tipologia (linee guida, comunicazioni, raccomandazioni, etc.). Fra i Länder si riscontrano profonde diversità nella produzione normativa messa in atto, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Sono infatti 15 gli atti legislativi promulgati a livello statale, a cui tuttavia hanno fatto ricorso solo 8 Länder su 16, mentre sono 296 i decreti emanati, e 138 gli atti pubblici di altro tipo.

³³ Art. 29 IfSG.

³⁴ Art. 30 IfSG.

³⁵ Art. 31 IfSG.

³⁶ Per una ricognizione accurata ed aggiornata dei provvedimenti adottati da Bund e Länder in tema di COVID-19 v. la banca dati <https://dejure.org/corona-pandemie>.

Nell'insieme, sono stati quindi prodotti 40 atti normativi in ambito federale e 449 a livello statale, ripartiti tra i 16 Länder³⁷.

Non va inoltre dimenticato che l'ordinamento tedesco affida la competenza di disciplinare varie libertà e diritti direttamente ai Länder, ad es. nel settore dell'istruzione, della formazione universitaria o nella gestione dei trasporti locali e regionali: pertanto, i cittadini tedeschi hanno dovuto confrontarsi non solo con un panorama normativo eterogeneo dal punto di vista delle tipologie utilizzate e della quantità di disposizioni da rispettare, ma anche con un contesto in cui in base ai singoli diritti da esercitare si doveva guardare alla sfera federale o a quella statale, o ancora ad un contesto di contestualità, nei casi in cui la norma legislativa emanata a livello centrale richiedeva misure attuative da parte delle autorità dei Länder.

I rischi di una conflittualità tra i due livelli di governo della pandemia, tuttavia, non si sono realtà evidenziati. Probabilmente a questo ha contribuito l'atteggiamento seguito dalle autorità federali e statali, che fin dalle prime fasi dell'emergenza da COVID-19 si sono orientate verso un atteggiamento prevalentemente collaborativo, favorito senza dubbio dal ricorso sistematico anche in periodo di pandemia alla Conferenza Intergovernativa (*Bund-Länder-Konferenz*), che riunisce periodicamente gli organi esecutivi di Bund e Länder, e nel quale il metodo della codecisione condivisa viene regolarmente praticato. Il 16 marzo 2020 veniva quindi emanato un Accordo (*Vereinbarung*)³⁸ congiunto di Federazione e Stati membri, con il quale si definivano nel dettaglio quali settori ed attività dovessero essere sottoposti a chiusure, quali potevano invece restare aperti al pubblico e secondo quali regole di profilassi sanitaria. In un momento successivo alla fase iniziale dell'epidemia, nella quale le tante restrizioni emanate hanno prodotto il massimo livello di limitazione di diritti e libertà, Governo federale ed Esecutivi statali hanno proseguito sulla strada della condivisione delle scelte, adottando una deliberazione comune (*Beschluss*)³⁹ dal titolo "Restrizioni della vita pubblica per contenere l'epidemia COVID19", finalizzata a regolare un

³⁷ Da notare, tuttavia, che die 16 Stati federati solo la Baviera il 27.4.2020 ha dichiarato formalmente lo „Stato di Calamità“ (*Katastrophenfall*), e per la prima volta nella sua storia sull'intero territorio del Land, v. [Katastrophenfall wegen Corona in Bayern - was die Ausrufung wirklich bedeutet](#), 28.4.2020, Merkur.de

³⁸ [Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland](#), 16.3.2020.

³⁹ Si tratta di una deliberazione congiunta tra Governo centrale ed Esecutivi dei Länder, vincolante per tutte le parti che lo emanano.

allentamento progressivo e delle varie misure restrittive in vigore fino a quel momento, siglata il 15 aprile 2020⁴⁰.

Nel provvedimento, la Cancelliera Angela Merkel ed i Presidenti dei Governi regionali in primo luogo ringraziavano i cittadini per aver rispettato con “senso civico e pazienza” le disposizioni restrittive che sono state loro imposte, comunicando loro che proprio grazie a tali restrizioni sarebbe stato possibile ottenere la diminuzione del tasso di infezione del Coronavirus. D’altro canto, si faceva notare come la scienza abbia nel frattempo stabilito come “senza restrizioni, il tasso di infezione aumenti molto rapidamente, mentre il suo rallentamento richiede molto tempo e misure drastiche”.

Prendendo le mosse da questo assunto, che vedeva nella necessità di modulare l’ampiezza delle cd. “riaperture” nei tanti settori in cui erano state introdotte delle limitazioni, il documento proseguiva illustrando gli interventi puntuali coi quali si intendeva dare attuazione all’azione concordata tra Federazione e Länder. Si comunicavano quindi: la permanenza in vigore della limitazione ai contatti personali e della distanza di sicurezza tra individui non appartenenti allo stesso nucleo abitativo (familiare o equiparabile); l’intenzione di aumentare la presenza del personale sanitario nelle strutture pubbliche presenti sul territorio in modo da garantire un rapporto minimo a livello federale di team di cinque operatori ogni 20.000 abitanti, obiettivo finalizzato a consentire la rapida individuazione e la conseguente interruzione delle catene di contagio del virus; la volontà congiunta di Bund e Länder di mettere in campo quanto prima un sistema di tracciamento dei contatti tra cittadini infetti e non tramite app scaricabile sui dispositivi mobili personali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di privacy, sistema di cui si auspica caldamente l’uniformità in quanto “un mosaico di sistemi non interattivi comprometterebbe il successo del provvedimento”; l’impegno della Federazione a procurarsi il materiale ed i dispositivi necessari ad incrementare ulteriormente la capacità di effettuare i test diagnostici del COVID-19 (che a metà aprile 2020 ammontava a 650.000 unità alla settimana), unitamente all’intenzione di assicurare uno stretto coordinamento “tra il RKI ed i servizi sanitari dei Länder e dei comuni, al fine di identificare i malati in modo rapido e affidabile e di avviare immediatamente la necessaria quarantena, il reperimento dei contatti e le cure necessarie.”; l’intenzione del governo federale di sostenere i Länder e le associazioni dei medici nell’acquisto di dispositivi di protezione della salute; la

⁴⁰ Beschluss, [Beschränkungen des öffentlichen Lebens zur Eindämmung der COVID19-Epidemie](#).

consapevolezza che la riapertura di asili, scuole ed università possa avvenire solamente in condizioni di assoluta sicurezza per alunni, studenti e personale scolastico, per la cui realizzazione è prevista la collaborazione della conferenza dei Ministri dell’Istruzione e dell’Università dei Länder, ma anche una assidua consultazione tra la Cancelliera e i Presidenti dei governi regionali per concordare le modalità delle graduali riaperture nel settore scolastico; il rammarico da parte della Cancelliera e dei Capi degli Esecutivi dei Länder per non poter in quel momento consentire la riapertura dei luoghi di culto; la disponibilità dei Ministeri dell’Economia sia a livello federale che statale a porsi in funzione di sostegno e coordinamento per le imprese impegnate a procurarsi sul mercato internazionale le componenti ed i materiali necessari per mantenere o rimettere in funzione le attività di produzione; l’intendimento di Federazione e Länder di collaborare per apportare interventi mirati nelle aree del territorio federale in cui il livello di contagio del COVID-19 risulti particolarmente elevato.

Alla disposizione del 15 aprile ne è poi seguita una seconda omologa in data 6 maggio 2020, nella quale la Cancelliera Merkel e i Presidenti dei Governi dei Länder hanno concordato di mantenere lo stesso spirito di condivisione delle decisioni, concordando la proroga di alcune delle restrizioni sancite il 15 aprile, ma precisando come spetti ai Länder decidere “sotto la propria responsabilità, alla luce del rispettivo livello di incidenza dell’infezione” rispetto all’apertura graduale di un ampio numero di attività di interesse pubblico o commerciale, tra cui le strutture gastronomiche ed alberghiere, i luoghi di intrattenimento (teatri, sale da concerto, cinema), gli istituti scolastici ed universitari, le strutture sportive pubbliche e private, le sale da gioco, i parchi e i giardini pubblici⁴¹.

Conclusioni

La crisi conseguente alla pandemia da COVID-19 ha dimostrato ampiamente come la politica sia stata costretta a reagire rapidamente, ma in una condizione di forte incertezza rispetto alle dimensioni del fenomeno, all’efficacia dei rimedi messi in campo e all’effettiva conoscenza dei

⁴¹ Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6.Mai2020, Beschluss, [Maßnahmen zur Eindämmung der COVID19-Epidemie](#), 6.5.2020.

livelli di contagio della malattia nelle diverse aree del territorio nazionale. In un contesto del genere, è possibile affermare che il sistema tedesco abbia fornito complessivamente risposte adeguate allo stato di emergenza sanitaria, sebbene non siano mancate le polemiche in merito all'individuazione di un giusto equilibrio tra la conservazione delle competenze costituzionalmente attribuite ai Länder nella gestione dell'ordine pubblico, e la necessità di costituire una cabina di regia centralizzata per un efficiente coordinamento di tutte le misure di contrasto al COVID-19.

Le ragioni del successo tedesco nella gestione della pandemia possono ravvisarsi in tre fattori in qualche misura tra loro connessi. In primo luogo, la particolare struttura del modello federale adottato in Germania si è dimostrata in grado di gestire efficacemente la crisi, poiché ha in ultima analisi consentito di attuare rapidamente a livello locale le misure restrittive della mobilità personale e dei contatti tra individui, come pure di poter conoscere in tempi brevi il livello di diffusione dei contagi e la gravità delle condizioni di salute della popolazione colpita dal virus, grazie alla prossimità tra i luoghi incaricati dell'assistenza sanitaria e le amministrazioni locali e statuali, favorendo l'accettazione delle loro decisioni politiche da parte dei destinatari⁴². Il compito non era facile, considerando l'attaccamento con il quale gli Esecutivi regionali tendono a proteggere le proprie prerogative da possibili interventi della Federazione. In un primo momento, il Governo federale, soprattutto nella persona del Ministro della Sanità Jens Spahn, si era limitato ad osservare la varietà di gradazione delle risposte messe in campo dai 16 Stati federati. E' stato soltanto dall'11 marzo in poi che, richiamando i preoccupati rilievi sollevati dal RKI a riguardo, Spahn ha iniziato a muovere critiche nei confronti di un sistema federale in cui la possibilità di differenziare la reazione ai contagi rischiava di pregiudicare l'effettività delle azioni di contenimento del Coronavirus. Invece di suscitare tensioni tra Centro e Periferia, tuttavia, l'iniziativa del Ministro Federale della Sanità ha indotto gli Esecutivi regionali a cercare un coordinamento fattivo con la Federazione⁴³.

Così, la messa in campo di strategie da parte dei Länder diversificate ma tuttavia coordinate e monitorate dal Centro, ha permesso di reagire in maniera più efficace che se si fosse approntato un unico modello di intervento anti-pandemico uguale per tutto il territorio nazionale, perché ha

⁴² E' stato calcolato che le misure restrittive rispetto alla diffusione del Coronavirus sono state attuate attraverso un percorso procedurale che ha coinvolto 400 dipartimenti competenti in materia sanitaria nei 16 Länder, cfr. Klaus D. Plümer, [Organization and financing of public health services in Europe: Country reports, Germany](#), Health Policy Series, No. 49, 2018.

⁴³ Matthias Bartsch et al., [Inside Germany's Piecemeal Response to Corona](#), 13.3.2020, Spiegel.de.

permesso di testare modalità di intervento diverse nella primissima fase della crisi, sperimentando quali tra quelle adottate risultassero più efficienti⁴⁴.

A questo riguardo, è opportuno fare un richiamo – seppur solamente puntuale per ragioni di spazio – al ruolo della giurisprudenza: al 1 giugno 2020 risultano ben 694 casi in cui dei provvedimenti emanati in conseguenza della pandemia da COVID-19 sono stati impugnati in sede giurisdizionale, ordinaria, amministrativa, e costituzionale, e tanto a livello centrale che statale⁴⁵. In termini generali, è possibile dire che nella gran parte dei casi gli organi giurisdizionali si sono conformati alla linea degli Esecutivi, rigettando i tentativi di impugnazione dei provvedimenti restrittivi sottoposti alla loro valutazione, soprattutto nella fase iniziale della pandemia. In un secondo momento, invece, alcune pronunce hanno accolto i ricorsi che contestavano la legittimità delle misure anticrisi: emblematica, in questo senso, la decisione del Tribunale Costituzionale Federale del 17 aprile 2020, con cui è stata autorizzata a Stoccarda la manifestazione contro i provvedimenti restrittivi dovuti al Coronavirus in programma per il 18 aprile, inizialmente vietata dalle autorità cittadine, e che invece i Giudici di Karlsruhe hanno consentito, osservando che “la Corte non ignora il fatto che il numero di infezioni è aumentato notevolmente nelle ultime settimane, in particolare a Stoccarda. Ciò non esime tuttavia le autorità cittadine dal prendere in considerazione tutte le possibili misure di protezione, se possibile in collaborazione con gli organizzatori della manifestazione, prima di rifiutare l'autorizzazione alla riunione, e in tal modo cercare una soluzione che consenta di individuare soluzione per una concordanza pratica tra l'obiettivo della protezione contro l'infezione e della tutela della vita e dell'incolumità fisica, da un lato, e la libertà di riunione, dall'altro”⁴⁶.

Un altro cenno va necessariamente fatto alla prassi seguita dal Bundestag in occasione della pandemia, il quale a differenza di altri Parlamenti nazionali ha deciso di proseguire le proprie attività, seppure modificando alcuni aspetti procedurali delle proprie modalità operative⁴⁷: in questo

⁴⁴ [Sarah Schmid, Maßnahmen in der Corona-Krise](#), Vorteil Föderalismus (Intervista al Prof. Arthur Benz), Hanns-Seidel-Stiftung, 21.4.2020.

⁴⁵ Per un elenco aggiornato delle singole deliberazioni v. la sezione [Rechtsprechung zur COVID-19-Pandemie](#) della banca dati dejure.org. Da un punto di vista meramente quantitativo, al 1 giugno 2020 a livello federale risultavano 67 decisioni del Tribunale Costituzionale Federale, 553 del Tribunale Amministrativo, 1 della Corte Federale, mentre a livello statale erano state emanate 58 pronunce della giustizia ordinaria, 3 dei Tribunali del Lavoro, 11 delle Corti competenti in materia di welfare, e 4 dalle Corti finanziarie.

⁴⁶ BVerfG, [1 BvQ 37/20](#) del 17.4.2020, 27.

⁴⁷ In particolare, con provvedimento del 25.3.2020 sono state adottate le seguenti misure: Riduzione del numero legale a un quarto (presenti in Aula o coloro che partecipano alla commissione tramite mezzi di comunicazione

modo è stata salvaguardata la presenza continuativa dell'Assemblea legislativa, che ha continuato a svolgere il proprio ruolo sia sul piano rappresentativo che deliberativo, contribuendo a ridurre il grado di conflittualità a livello istituzionale nella gestione della crisi⁴⁸.

In secondo luogo, come si evince dall'esame della prassi normativa seguita da Federazione e Länder, ma anche dall'analisi del succitato documento riepilogativo dell'accordo tra Centro e Stati membri del 15 aprile 2020, emerge un approccio fortemente collaborativo non solo in termini di rispetto delle diverse sfere di competenza tra i due livelli, ma anche e forse soprattutto su un piano dialettico: in ciascuno dei punti su cui verte l'accordo citato, ad es., spicca la continua ricerca di una condivisione delle scelte da assumere di volta in volta, unitamente alla precisa volontà del Governo federale di agire con l'intento di garantire comunque uno spazio autonomo di manovra in favore degli Esecutivi statali. Si è creata così un'azione politica coordinata e decentrata, in grado di assicurare la flessibilità necessaria per garantire un giusto livello di adattabilità reciproca tra Centro e Stati membri, facilitando l'adattabilità di entrambi i livelli ad un fenomeno le cui caratteristiche e future evoluzioni restano per il momento alquanto indefinite⁴⁹. Forse può spiegarsi così il basso livello di conflittualità tra i governi dei Länder rispetto alle differenze nelle misure di contenimento del virus in atto, che ha permesso di adottare un piano concordato di eliminazione graduale e differenziata delle restrizioni sociali. E' possibile che la disponibilità alla cooperazione tra Stati federali si debba anche al fatto che nel caso in esame l'obiettivo generale, condiviso da tutti, era quello di limitare il più possibile i casi di contagio e conferire la massima efficienza ai sistemi sanitari regionali: nel momento in cui si tornerà a confrontarsi su temi storicamente più divisivi, come la riorganizzazione della ripartizione delle risorse economiche tra Federazione e Länder, è probabile che la conflittualità per il momento accantonata torni a riemergere anche nel federalismo cooperativo della RFT.

elettronici), ammissibilità delle votazioni scritte in commissione anche nelle settimane di seduta, anche tramite mezzi di comunicazione elettronici, garanzia dell'accesso alle deliberazioni e alle audizioni pubbliche in commissione esclusivamente tramite mezzi di comunicazione elettronici; regolamentazione dell'immunità relativa alle misure di protezione dei deputati contro le infezioni (in particolare, restrizioni alla libertà di circolazione). La validità delle misure in questione è limitata al 30 settembre 2020, con riserva di revoca anticipata mediante risoluzione del Bundestag ove venga ritenuta opportuna, v. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/18126, 25.03.2020, [Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#).

⁴⁸ Sull'opportunità di mantenere il Bundestag in grado di operare anche come forma di salvaguardia della legalità complessiva del sistema costituzionale v. Matthias Friehe, [Was heißt hier immun? Quarantäne, Bundestagsabgeordnete und die Funktionsfähigkeit des Parlaments](#), 11.3.2020, Bundesverfassungsblog.de.

⁴⁹ [Sabine Kropp, Zerreißprobe für den Flickenteppich? Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19](#), 26.5.2020, in: Verfassungsblog.de

In terzo ed ultimo luogo, merita una breve riflessione il fatto che in nessun caso, nel corso della gestione della pandemia, si sia spostato il confronto sulla adeguatezza delle misure anti COVID-19 dal piano tecnico-scientifico a quello eminentemente politico: non perché mancassero diversità di vedute su l'una o l'altra strategia da seguire⁵⁰, ma perché l'insieme degli attori politici ha evitato di utilizzare questo confronto come occasione di delegittimazione dell'avversario⁵¹. L'imprinting "codecisionale" alla base del federalismo tedesco gioca certamente un ruolo in questo caso: tuttavia, la stabilità su cui, nonostante le molte difficoltà attraversate in circa tre anni e mezzo di governo, Angela Merkel e la sua maggioranza possono tuttora contare al Bundestag⁵², ha verosimilmente favorito un clima di dialogo costruttivo tra le diverse forze politiche, cancellando con l'avvento della crisi pandemica qualsiasi ipotesi di fine anticipata della Legislatura, che pure da qualche parte era stata ventilata negli ultimi mesi del 2019.

Se è vero che si sono registrati interventi tesi a lamentare l'inadeguatezza dell'attuale dettato costituzionale in materia emergenziale in Germania⁵³, si può concludere che, come mostrato nella prima parte del presente contributo, in un sistema in cui la stessa disciplina costituzionale delle fattispecie emergenziali è orientata alla ricerca della condivisione delle scelte e delle responsabilità, nel momento in cui un'emergenza – per quanto inedita nella tipologia e negli effetti prodotti verso la collettività - ha effettivamente luogo, questo approccio collaborativo riesce a pervadere i vari livelli del processo decisionale anche in fase di crisi, togliendo spazio e motivazioni a possibili impulsi centripeti e conflittuali e favorendo l'effettività dei provvedimenti posti in essere.

⁵⁰ Sono noti i casi di alcuni Presidenti di governi regionali favorevoli ad una politica di riaperture più anticipata e generale, che tuttavia hanno dovuto controllare le proprie aspettative in quanto consapevoli che eventuali recrudescenze nei contagi nei rispettivi Länder sarebbero state ascritte alla loro esclusiva responsabilità, mentre un regime di codecisione consente di ripartire anche gli oneri di eventuali errori di strategia, laddove frutto di scelte condivise.

⁵¹ Per una riflessione sul rapporto tra politica e diritto nella crisi da COVID-19 v. [Sophie Schönberger, Die Stunde der Politik](#), 29.3.2020, [Verfassungsblog.de](#)

⁵² Vi è chi tuttavia ha visto nel modello di gestione della pandemia messo in atto dal Governo federale un arretramento di Angela Merkel in favore degli Esecutivi dei Länder, in controtendenza rispetto sua abituale propensione alla centralità nel processo decisionale, v. [Dirk Kurbjuweit, Das Ende der Kanzlerindemokratie](#), 10.5.2020, in: [Spiegel.de](#)

⁵³ Pierre Thielbörger, Benedikt Behlert, COVID-19 und das Grundgesetz, cit.