

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea  
*Triennale* in Diritto  
dell'Economia



Libertà d'impresa ai tempi del Covid-19

*Relatore:*

Chiar. mo Prof. **MICHELE DI BARI**

*Laureando:*

**GIOVANNA DI IULIO**

matricola N. 1219911

A.A. 2021/2022



# INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. BREVE PREMESSA METODOLOGICA.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. INTRODUZIONE.....</b>   | <b>3</b>  |
| 2.1 <i>Il diritto alla salute.....</i>  | 3         |
| 2.1.1 <i>Sommario.....</i>  | 3         |
| 2.1.2 <i>Evoluzione storica in Italia: dallo Statuto Albertino alla Costituzione del '48.....</i> | 5         |
| 2.1.3 <i>Evoluzione storica nell'Unione europea.....</i>  | 6         |
| 2.1.4 <i>L'interpretazione dell'art.32 Cost. ....</i>   | 8         |
| 2.1.5 <i>Cenni di giurisprudenza.....</i>   | 11        |
| 2.2 <i>La libertà d'iniziativa economica privata.....</i>   | 13        |
| 2.2.1 <i>Cenni storici sull'origine del diritto ante Costituzione.....</i>                        | 13        |
| 2.2.2 <i>L'interpretazione dell'art.41 Cost. e la sua evoluzione recente.....</i>                 | 14        |
| 2.2.3 <i>Evoluzione nell'Unione Europea: dalla CECA al Trattato di Lisbona...18</i>               |           |
| <b>3. LIBERTÀ D'IMPRESA: I CASI FRANCESI, BELGI, ITALIANI.....</b>                                | <b>23</b> |
| 3.1 <i>Francia.....</i>   | 23        |
| 3.2 <i>Belgio.....</i>  | 29        |
| 3.3 <i>Italia.....</i>  | 39        |
| <b>4. CONCLUSIONI.....</b>  | <b>47</b> |
| 4.1 <i>Conclusioni e riflessioni.....</i>   | 47        |
| <b>5. BIBLIOGRAFIA.....</b>   | <b>51</b> |
| <b>6. SITOGRAFIA.....</b>   | <b>53</b> |
| <b>7. GIURISPRUDENZA E NORMATIVA.....</b>   | <b>56</b> |
| <b>8. RINGRAZIAMENTI.....</b>   | <b>58</b> |

## 1. BREVE PREMESSA METODOLOGICA

Il presente contributo – attraverso un’analisi giurisprudenziale comparata – si propone di analizzare in che modo, durante il periodo dell’emergenza Covid-19, ha operato il bilanciamento tra due fondamentali diritti propri delle democrazie costituzionali contemporanee: da un lato, il diritto alla salute, dall’altro la libertà di iniziativa economica privata. Per sviluppare questo studio si è reso quindi necessario esaminare quelle sentenze che sono state prodotte durante lo stato di emergenza causato dalla pandemia Coronavirus, in diversi ordinamenti.

La scelta dei dispositivi – oggetto di questo studio comparato – è stata condotta seguendo dei criteri che fossero coerenti rispetto allo scopo della presente analisi.

In primo luogo, grazie all’utilizzo del database *Covid-19 Litigation*<sup>1</sup>, sono state selezionate le sentenze ad oggetto la libertà d’impresa. Al fine di rendere omogenea la scelta degli ordinamenti *comparandi*, sono state selezionate esclusivamente le decisioni provenienti dalle Corti di più alto grado, appartenenti a Paesi aderenti all’Unione Europea. Tale scelta si giustifica a fronte di una sempre più stretta interdipendenza tra i vari ordinamenti<sup>2</sup> che permette una sorta di dialogo – seppur non sempre esplicitato – tra le Corti dei diversi Paesi. Questo dialogo è legato a fattori storico-culturali, che è possibile rinvenire nei complessi giuridici euro-continentali grazie alle codificazioni nazionali, che formano la c.d. famiglia di *Civil Law* di tradizione romanistica<sup>3</sup>.

Peraltro, dall’avvento di una nuova comunità sovranazionale di paesi - prima a fini commerciali (CECA) e poi progressivamente divenuta Unione Europea (complesso economico, culturale, politico) – gruppi di giuristi europei hanno tentato di teorizzare

---

<sup>1</sup> Covid-19 Litigation è un database di giurisprudenza ad accesso libero sviluppato dall’Università di Trento, supportata finanziariamente dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. Questo progetto si pone come obiettivo quello di fornire a chiunque ne fosse interessato, soggetti pubblici e privati, un quadro d’insieme sulle principali controversie legali legate alla crisi pandemica, ultimo accesso 10/07/2022 <https://www.covid19litigation.org/> e <https://www.giurisprudenza.unitn.it/en/3497/covid-19-litigation-project>

<sup>2</sup> von Bogdandy A., *European Law Beyond ‘Ever Closer Union’: Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ’s Comparative Methodology* in *European Law Journal*, vol. 22, 2016, p. 519-538

<sup>3</sup> Lambrini P., *Fondamenti del diritto europeo: manuale istituzionale*, Giappichelli, 2021, p. 7

un diritto europeo – “*ex novo*” – che unisca valori e principi fondamentali comuni nei complessi giuridici nazionali<sup>4</sup>.

Infine, il fattore linguistico, ossia la lingua in cui sono disponibili i dispositivi delle sentenze in esame (francese, inglese, italiano), è stato un ulteriore fattore di definizione dell’ambito di analisi.

---

<sup>4</sup> *Ivi* p. 8-9-10-11

## 2. INTRODUZIONE

### 2.1 Il diritto alla salute

#### 2.1.1 Sommario

La Costituzione italiana recita all'art.32: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.*

*Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”*

Per salute s'intende generalmente la definizione data dall'Organizzazione Mondiale della Salute (OMS) nel 1948<sup>5</sup>. La salute è, secondo la Costituzione dell'OMS, *“Uno stato di completo benessere fisico, sociale e mentale, e non soltanto l'assenza di malattia o di infermità [...]”*<sup>6</sup> – definizione proposta dal Dr. Andrija Štampar, uno dei fondatori di questa fondamentale istituzione internazionale<sup>7</sup>.

Il diritto alla salute è l'unico diritto che è stato definito “fondamentale” dall'Assemblea costituente<sup>8</sup>, oltre al fatto che, secondo il Professore M. Luciani, *“la Costituzione italiana è una delle prime costituzioni nelle quali il diritto alla salute sia stato riconosciuto ed è una di quelle che gli offrono le garanzie più rigorose”*<sup>9</sup>.

Ciò detto, è necessario chiarire come si è giunti all'odierna interpretazione per comprenderne pienamente il senso di questo diritto.

---

<sup>5</sup> Luciani M., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, 2022, p. X (introduzione), ultimo accesso 14/07/2022: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS\\_STU\(2022\)698893\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS_STU(2022)698893_IT.pdf)

<sup>6</sup> Barbera E., Tortone C., *Glossario O.M.S. della Promozione della Salute*, Centro Regionale di Documentazione per la Promozione della Salute, DoRS, 2012

<sup>7</sup> Svalastog A.L., Donev D., Jahren Kristoffersen N., Gajović S., *Concepts and definitions of health and health-related values in the knowledge landscapes of the digital society*, in *Croat Med J.*, vol. 58, 2017, p. 432

<sup>8</sup> Piciocchi C., *Health Rights in the Italian Constitution: Keeping a Promise*, in *Estudios constitucionales*, vol.20, 2022, p.398

<sup>9</sup> Luciani M., *cit.*, p. X (introduzione)

### 2.1.2 *Evoluzione storica in Italia: dallo Statuto Albertino alla Costituzione del '48*

Lo Statuto Albertino, promulgato il 4 marzo 1848 dal Re del Regno d'Italia Carlo Alberto, è stato la Carta fondamentale sul territorio italiano per cent'anni – fino all'emanazione della Costituzione italiana nel gennaio del 1948. Spinto da nuovi ideali derivanti del dispotismo illuminato<sup>10</sup>, il Regnante sabauda concesse una serie limitata di nuovi diritti dove il diritto alla salute appariva solo in termini di vigilanza igienica e sicurezza pubblica<sup>11</sup>. Sebbene lo Statuto Albertino non fosse un testo di legge rivoluzionario, esso ha dato il via a nuove riflessioni sul tema della salute che poi sono confluite nella legislazione del Regno d'Italia post-unitario. Con la Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 20 marzo 1865 si giunse, finalmente, all'approvazione della prima "Legge sulla Sanità Pubblica"<sup>12</sup> che affidò al Ministro dell'Interno ed alle autorità locali la tutela della sanità pubblica<sup>13</sup>. La legge Pagliani-Crispi del 1888 creò un primo vero assetto organizzativo della sanità pubblica.

Durante l'epoca fascista vi fu poi un grande passo in avanti: fino al periodo storico antecedente, la salute veniva vista sotto un profilo più spiccatamente privatistico, ossia strettamente personale, e l'assistenza sanitaria era affidata alle opere pie di iniziativa privata e di organizzazioni religiose<sup>14</sup> - trasformati nel 1890 in istituzioni pubbliche. La pubblica amministrazione non se ne curava se non in parte<sup>15</sup>. Durante il fascismo esisteva uno stretto legame tra ideologia e ordinamento: l'uomo fascista doveva essere forte e in salute, in modo da poter essere performante.

---

<sup>10</sup> *Dispotismo illuminato*, Enciclopedia Treccani, ultimo accesso 15/07/2022: <https://www.treccani.it>

<sup>11</sup> Mancini Palomoni G., *L'evoluzione del diritto alla salute: riflessi giurisprudenziali ed organizzativi*, (il diritto amministrativo), ultimo accesso 15/07/2022 [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)

<sup>12</sup> *Il sistema sanitario nazionale dalle sue origini a oggi*, ABC dei diritti - FP Cgil, p. 7, ultimo accesso 15/07/2022, <https://www.abcdeidiritti.it>

<sup>13</sup> Luciani M., *cit.*, p. 5

<sup>14</sup> *Il sistema sanitario nazionale dalle sue origini a oggi*, ABC dei diritti - FP Cgil ultimo accesso 15/07/2022: <https://www.abcdeidiritti.it>

<sup>15</sup> Santinello P., *"Sanità pubblica"*, *cit* a p. 5 in Luciani M., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, studio dell'EPRS (Servizio Ricerca del Parlamento europeo), ultimo accesso 15/07/2022:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS\\_STU\(2022\)698893\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS_STU(2022)698893_IT.pdf)

Rilevante importanza hanno avuto la campagna anti-malarica – che comportò la bonifica di alcune zone d'Italia come l'Agro Pontino – ma soprattutto l'emanazione del Testo Unico delle Leggi Sanitarie nel 1934 che ristrutturava l'organizzazione della sanità pubblica, oltre a tutelare con un'ampia legislazione il benessere di lavoratori e delle donne lavoratrici in stato di maternità.<sup>16</sup> Per arrivare alla concezione odierna del diritto in questione si è dovuto però attendere la caduta del fascismo e la fine della Seconda Guerra mondiale.

Per quanto invece riguarda il resto dell'Europa, la prima comparsa del diritto alla salute in un testo di legge è visibile nella Costituzione di Weimar, emanata nel 1919, dove vennero inclusi i diritti sociali oltre a quelli civili e politici<sup>17</sup>. Il tentativo weimariano di includere i diritti sociali nella Carta fondamentale non durò a lungo ma diede modo alla dottrina di sviluppare il tema, fino al punto di spingere il legislatore all'inclusione dei diritti sociali – seppur con forme diverse – all'interno delle legislazioni nazionali.<sup>18</sup> Citando M. Caielli, “[tra questi,] vale la pena sottolineare l'anomalia della Francia, in cui i diritti sociali costituzionalizzati sono solo quelli elencati sinteticamente nel Preambolo della Costituzione del 1946 cui rinvia la vigente Costituzione del 1958: a questi vanno però aggiunti tutti quelli che dopo l'inserimento nel bloc de constitutionnalité dei diritti fondamentali avvenuto con la storica decisione del Consiglio costituzionale del 16 luglio 1971, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto richiamandosi al riferimento ai «principi politici, economici e sociali particolarmente necessari ai nostri tempi», sempre contenuto nel Preambolo”.<sup>19</sup>

### 2.1.3 Evoluzione storica nell'Unione europea

Oltre ai singoli ordinamenti nazionali, è fondamentale ricordare che il Secondo Dopo Guerra segna l'avvento di una nuova tipologia di cooperazione internazionale che, inevitabilmente, ha portato il concetto di tutela della salute a evolversi.

---

<sup>16</sup> *Il sistema sanitario nazionale dalle sue origini a oggi*, ABC dei diritti - FP Cgil, p. 9, ultimo accesso 15/07/2022: <https://www.abcdeidiritti.it>

<sup>17</sup> Palici di Suni Prat E., et al., *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione Europea*, 2. ed, CEDAM, 2011, p. 255

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 258

<sup>19</sup> *Ivi* p. 266

La tutela della salute quale principio fondamentale viene menzionato in minima parte nel Trattato di Roma, sottoscritto da Italia, Francia, Germania e i paesi Benelux, il 25 marzo 1957. Il trattato afferma che la sanità pubblica apparteneva agli Stati membri che, in nome della tutela della salute dei cittadini, potevano impedire o limitare la circolazione di alcune merci sui territori nazionali.<sup>20</sup>

Successivamente, la cooperazione internazionale venne ampliata con l'istituzione della Carta sociale europea nel 1961: all'interno di questo documento sono presenti i principi generali fondanti dell'ordinamento comunitario.<sup>21</sup> È importante rilevare che, tra i principi della Carta, due articoli – gli artt. 11 e 13 – richiamano sia la “protezione della salute”, sia “l'assistenza sociale medica”; gli Stati firmatari si sono obbligati ad assicurare rispettivamente il diritto alla protezione della salute, intervenendo contro le cause che portano a un deficit della salute<sup>22</sup> – anche attraverso l'intervento contro malattie pandemiche – e permettendo a tutti gli individui di accedere a un'assistenza medica<sup>23</sup>.

Nel 1992 è stato poi firmato il Trattato di Maastricht in cui, citando l'autore V. Salvatore, *“per la prima volta nell'ordinamento giuridico comunitario le esigenze di protezione della salute trovano infatti esplicito riconoscimento nel testo del trattato, che ne afferma la loro portata trasversale, in quanto componente costitutiva delle altre politiche della Comunità.”*<sup>24</sup>

Successivamente con la firma del Trattato di Amsterdam (1997) è stato introdotto l'art. 152 del Trattato CE che non solo ha ampliato le occasioni di cooperazione tra gli Stati membri nell'area del diritto alla salute, ma ha anche permesso alle istituzioni della Comunità Europea (più precisamente il Consiglio) di intervenire per fissare alti standard nell'esercizio della sanità pubblica allo scopo di coordinamento.<sup>25</sup> A Nizza, il 7 dicembre 2000, è stata sottoscritta dalle Istituzioni comunitarie la Carta dei diritti fondamentali (CDFUE) dotando l'Unione Europea di una serie di libertà e diritti vincolanti per i Paesi

---

<sup>20</sup> Salvatore V., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea*, studio dell'EPRS (Servizio Ricerca del Parlamento europeo), 2021, p. 8, ultimo accesso 15/07/2022: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698827/EPRS\\_STU\(2021\)698827\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698827/EPRS_STU(2021)698827_IT.pdf)

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Art. 11 Carta sociale europea, 1961

<sup>23</sup> *Ivi* art.13

<sup>24</sup> Salvatore V., *cit.*, p. 9

<sup>25</sup> *Ibidem*.

sottoscrittori<sup>26</sup>. Tra essi è inclusa la protezione alla salute (art. 35) che conferisce a tutti gli individui all'interno dei territori dell'Unione "il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche"<sup>27</sup>. L'importanza del contenuto della Carta non si esaurisce certamente ad una mera enunciazione di principio. Tutt'altro, secondo Bronzini, la CDFUE conferisce la facoltà all'Unione di aderire alla convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>28</sup> prevedendo un sistema di armonizzazione tra i diritti tutelati dai due documenti – la prima una Carta emanata per il territorio comunitario e il secondo un trattato internazionale<sup>29</sup> di natura sub-costituzionale<sup>30</sup>. La CDFUE, è divenuta diritto UE vincolante solo nel 2009, ossia con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha modificato il Trattato dell'Unione Europea (TUE) e il Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nella nuova formulazione dei trattati istitutivi, è stato nuovamente confermato l'impegno dei Paesi sottoscrittori nel tutelare la salute dei cittadini e la funzione di coordinamento che ha l'Unione Europea in questo ambito.

#### *2.1.4 Interpretazione dell'art.32 Cost.*

Come è stato già stato detto, il diritto alla salute è il solo diritto che i Costituenti hanno ritenuto espressamente "fondamentale" nella trascrizione della Carta fondamentale. Si tratta di un diritto applicabile erga omnes, "su tutti", caratterizzato da particolarità come l'inalienabilità e l'indisponibilità – impossibilità di vendere o disporre del diritto – la non trasmissibilità e l'irrinunciabilità, ossia – un individuo non può passare il suo diritto a un altro individuo o rinunciarvi<sup>31</sup>.

È possibile trarre dall'interpretazione dell'art. 32 Cost. la prova dell'esistenza di una duplice tutela: il diritto alla salute dell'individuo – ognuno è libero di decidere se essere

---

<sup>26</sup> Bronzini G., *La Cedu e la Carta dei diritti fondamentali: overlap e distinzioni*, in *Gli speciali di questione di giustizia*, vol. 1, 2019, P. 30

<sup>27</sup> Art. 35, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2000

<sup>28</sup> Bronzini G., *cit.*, p. 30

<sup>29</sup> *Ivi* p.31

<sup>30</sup> *Cfr.* Sulla natura sub-costituzionale della CEDU si è espressa la Corte Costituzionale italiana nelle note sentenze gemelle (sentt. n. 348-349 del 2007).

<sup>31</sup> Morana D., *La salute come diritto costituzionale. Lezioni, Seconda edizione*, Giappichelli, 2013, p. 141

curato o meno<sup>32</sup> – che coesiste con il reciproco diritto alla salute altrui e con l’interesse della collettività<sup>33</sup>.

Riconoscendo e garantendo questo diritto, lo Stato si obbliga ad assicurare a chiunque l’accesso alle cure e prestazioni mediche in modo gratuito, compartecipato o a carico del destinatario stesso (ad esempio attraverso il pagamento di un *ticket*). L’effettività all’esercizio del diritto alla salute è stato garantito nel 1978 con l’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), *“un complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l’eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio”*<sup>34</sup>. Per giungere al proprio scopo *“di garantire a tutti i cittadini, in condizioni di uguaglianza, l’accesso universale all’erogazione equa delle prestazioni sanitarie”*<sup>35</sup>, il SSN si fonda sui principi di universalità, equità ed uguaglianza. Tuttavia, quest’ultimo principio incontra delle difficoltà ad essere applicato nella realtà quotidiana: un esempio lampante è presente nella Legge anagrafica del 1954 che esclude la possibilità di usufruire dei servizi offerti dall’SSN a coloro sprovvisti di residenza anagrafica in Italia. Fa eccezione l’Emilia Romagna che con la legge regionale n. 10 del 29 luglio 2021 – approvata all’unanimità dal Consiglio regionale – *“riconosce ai cittadini italiani senza dimora e non residenti in paesi diversi dall’Italia, privi di qualsiasi assistenza sanitaria, la possibilità di iscriversi nelle liste degli assistiti delle aziende USL del territorio regionale, e di effettuare la scelta del Medico di Medicina Generale (MMG o medico di famiglia), nonché di accedere alle prestazioni garantite dai LEA per i cittadini italiani residenti in Italia”*

---

<sup>32</sup> cfr. noto è il *Caso Englaro*, riguardante il testamento biologico e l’interruzione delle cure in presenza di un paziente in stato vegetativo ed “elementi di prova chiari, univoci e convincenti della volontà del paziente, tratta dalle sue precedenti dichiarazioni o dalla sua personalità, dal suo stile di vita e dai suoi convincimenti, corrispondendo al suo modo di concepire, prima di cadere in stato di incoscienza, l’idea stessa di dignità della persona”, Corte di Cassazione, sez. I civ, 11 novembre 2008, n. 27145

<sup>33</sup> Cavallero P., *Art. 32 – Costituzione postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l’interesse della collettività*, ultimo accesso 21/07/2022: <https://www.studiomainini.com/5666/>

<sup>34</sup> Legge n. 833, 1978

<sup>35</sup> Ministero della salute, *I principi del Servizio sanitario nazionale (SSN)*, ultimo accesso 23/07/2022: <https://www.salute.gov.it>

L'ancora attuale situazione epidemiologica ha portato i privati e le autorità dello stato a riflettere e bilanciare le due dimensioni dell'art. 32 Cost. tra loro. Un esempio concreto può essere rappresentato dall'obbligo vaccinale in Italia: la campagna vaccinale ha prodotto alcuni malumori, spesso sfociati in ricorsi ai tribunali amministrativi. La libertà di ognuno di farsi vaccinare e la libertà della comunità di contrastare una emergenza sanitaria sono, come già detto prima, entrambe tutelate costituzionalmente ma la legittimità dell'obbligatorietà vaccinale trova il suo fondamento nello *“spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo”*<sup>36</sup>

La pandemia, oltre a “travolgere” l'art. 32 Cost., ha avuto un impatto su una serie di altre libertà costituzionali ulteriori come la libertà di iniziativa economica privata, “che ha determinato l'insorgere di ricorsi che hanno visto i giudici impegnati nel *“contemperare una molteplicità di interessi a fronte della protezione della salute della collettività”*<sup>37</sup>. A più riprese anche la Corte Costituzionale si è impegnata a ricordare che il bisogno di bilanciare l'art. 32 Cost. non intacca il suo significato e la sua tutela<sup>38</sup>.

Oltre a essere protetto dall'art. 32 Cost, il diritto alla salute è tutelato ulteriormente dalla Costituzione negli artt. 2 Cost. – il quale riconosce e garantisce la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo – e l'art. 3 Cost. – che fa della salute individuale uno dei requisiti per una degna esistenza umana.

Nell'ultimo decennio l'essere umano ha dovuto affrontare la dura lotta contro l'inquinamento atmosferico. Le prove degli effetti negativi sulla salute degli esseri viventi sono sempre più evidenti attirando così l'attenzione della classe politica: nel febbraio 2022 l'Italia ha riconosciuto nella Costituzione italiana la tutela di *“ambiente, biodiversità e ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”* ponendo questo diritto al pari della tutela della salute. Come è già stato riconosciuto nella Dichiarazione di Stoccolma,

---

<sup>36</sup> Corte Costituzionale, sentenza 2 novembre 2017, n. 5

<sup>37</sup> Fanari M., *Il diritto alla salute alla prova del bilanciamento*, DirittoConsenso, 2021, ultimo accesso 29/07/2022: <http://www.dirittoconsenso.it>

<sup>38</sup> Piciocchi C., *cit.*, p. 404

un ambiente salubre consente agli individui di vivere una vita dignitosa <sup>39</sup> e anche l'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 2022 ha approvato, con un voto che rimarrà impresso nella storia, la risoluzione che sancisce universalmente il diritto umano a un ambiente “pulito, sano e sostenibile”<sup>40</sup>.

### 2.1.5 Cenni di giurisprudenza

Spesso, in ragione di norme non sempre di facile attuazione, è stato fondamentale il ruolo della Corte Costituzionale, la quale ha colmato volta per volta le lacune interpretative di una disciplina che evolve continuamente a pari passo con il progresso scientifico<sup>41</sup>. Una delle primissime prese di posizione da parte della Corte Costituzionale è stata la sentenza n. 112 del 1975 che ha stabilito che spetta *“alla legge futura l'obiettivo di soddisfare certi bisogni di fatto emergenti nella vita associativa, mediante la prestazione di determinati servizi”* tramite *“l'introduzione delle necessarie riforme con la relativa provvista dei mezzi finanziari, senza precisarne le modalità”* in modo di permettere a chiunque l'accesso alle cure mediche<sup>42</sup>.

Successivamente, nel 1977 la Corte si pronuncia di nuovo con la sentenza n. 103 dove è stato delineato ampiamente il diritto a essere curato, un diritto *“pieno e incondizionato”* ed è secondo *“un inderogabile dovere di solidarietà umana e sociale”*<sup>43</sup> che le strutture ospedaliere devono accogliere e curare i soggetti con bisogni di cure.

La sentenza n. 118/96, invece, è stata in grado di dare un peso differente, nel caso di specie affrontato, alla salute individuale e al benessere collettivo. La Corte Costituzionale ha giudicato meritevole del diritto di indennizzo da parte dello Stato *“chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesione o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica”*<sup>44</sup> in quanto *“prescinde dalla colpa e deriva*

---

<sup>39</sup> Ciccarese L., Belardinelli S., *Vivere in un ambiente sano: un diritto umano essenziale*, 2022, ultimo accesso 29/07/2022: <https://ilbolive.unipd.it/it/news/vivere-ambiente-sano-diritto-umano-essenziale>

<sup>40</sup> Consiglio d'Europa, *Il diritto a un ambiente sano è un diritto umano universale e un'urgente necessità per tutti i livelli di governo*, 2022, (risorsa online), ultimo accesso 29/07/2022: <https://www.coe.int>

<sup>41</sup> Minni F., Morrone A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in rivista AIC, vol. 3, 2013, p. 3

<sup>42</sup> Corte costituzionale, sen. 7 maggio 1975, n. 112

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sen. 24 maggio 1977, n. 103

<sup>44</sup> Corte costituzionale, sen. 15 aprile 1996, n. 118

*dall'inderogabile dovere di solidarietà che, in questi casi, incombe sull'intera collettività e, per essa, sullo Stato”.*

Infine, tra le più note, nella sentenza n. 252 nel 2001, riguardante la titolarità del diritto della salute: è stato affermato che *“anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito”*. Da quel momento la tutela della salute è divenuta a tutti gli effetti un diritto inviolabile, riconosciuto a tutti.

## 2.2 La libertà d'impresa

### 2.2.1 Cenni storici sull'origine del diritto ante Costituzione

La libertà all'iniziativa economica fonda le sue radici nella Francia rivoluzionaria dove viene sancita nella “*dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*” (1789) affermando la libertà di ciascun essere umano di “*poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri*”. Questo diritto prese forma e concretezza solo nel 1971, anno in cui vennero emanati il c.d. “*décret d'Allarde*”, dove è presente all'art. 7 istituyente la libertà di commercio e dell'industria, e la c.d. “*loi Le Chapelier*”, legge che conferma l'antecedente diritto e abolisce le corporazioni in Francia. Alla base della libertà di commercio e d'industria vi erano – e vi sono tutt'ora – tre principi chiave quali la libertà d'impresa, ovvero la libertà di intraprendere un'attività a proprio piacere nel luogo che si preferisce, la libertà di operare – ogni imprenditore è libero di scegliere i mezzi che ritiene necessari per il compimento della propria attività – nonché la libertà di concorrenza<sup>45</sup>.

In Italia intervenne il Governo fascista ad assegnare un peso importante alla libera iniziativa economica privata con la Carta del lavoro (1927) che riconobbe questa libertà “*come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione*”<sup>46</sup> oltre ad affermare che “*l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato*”; infine lo Stato nello stesso atto dichiarò che l'intervento pubblico è sussidiario solo in determinati casi nonché “*quando manchi o sia insufficiente iniziativa privata o quando siano in giuoco interessi politici*”<sup>47</sup>. Nel periodo prenazista, la concezione di impresa in gran parte dell'Europa era quella del c.d. “*Unternehmen an sich*”<sup>48</sup>, in altre parole sussisteva l'idea che l'imprenditore agisse nell'interesse dell'impresa, senza essere mosso da egoismi capitalistici. Di fatto però il riconoscimento della libertà all'iniziativa economica privata e, di conseguenza, il riconoscimento del ruolo imprescindibile dell'imprenditore all'interno del sistema organizzativo imprenditoriale era un mezzo politico per riaffermare la propria ideologia: dal Dopoguerra fino agli anni '30 si formarono le dottrine su cui successivamente le grandi

---

<sup>45</sup> *Le principe de liberté du commerce et de l'industrie*, ultimo accesso 29/07/2022: <https://www.notaires.fr>

<sup>46</sup> Carta del lavoro, Dichiarazione VII, 1927

<sup>47</sup> Carta del lavoro, Dichiarazione IV, 1927

<sup>48</sup> Laudani E., *L'impresa societaria tra corporate social responsibility e shareholder value*, in *Cammino Diritto*, vol. 10, 2019, p. 4

dittature avrebbero fatto leva. L'idea di voler rivoluzionare i concetti dell'economia classica smuoveva i giuristi dell'epoca: l'impresa era di tipo corporativo ed era un mezzo necessario all'utilità nazionale, lo scopo di lucro dell'attività non veniva più citato nei testi così come venne cambiata la parola profitto con *“retribuzione del lavoro di organizzazione”*.

### 2.2.2 *L'interpretazione dell'art.41 Cost. e la sua evoluzione recente*

La libertà d'impresa è un diritto tutelato sia dalla legislazione nazionale che dai trattati comunitari. Nella Costituzione italiana è protetta all'art. 41 Cost., che recita: *“L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.”*

Presente al Titolo III, la Costituzione inserisce l'art.41 Cost. nella parte dei Rapporti economici che, unitamente alle previsioni degli artt. 4, 53, 81, 99 Cost., costituisce la c.d. *“Costituzione economica”* nonché l'insieme delle disposizioni costituzionali in materia economica<sup>49</sup>.

Oggi, dall'interpretazione dell'articolo 41 Cost. è possibile trarre che l'iniziativa economica privata sia libera: ogni cittadino può avviare la sua impresa liberamente scegliendo la tipologia e le strategie imprenditoriali che gli convengano. Questa libertà è ancora più evidente dall'interpretazione dell'art. 2086 del Codice civile dove è espressamente scritto che spetta all'imprenditore *“istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile”*<sup>50</sup>. Nello stesso codice all'art 2380-bis viene ripreso il tema sottolineando che *“la gestione dell'impresa [...] spetta esclusivamente agli amministratori [...]”*<sup>51</sup>. Dalla lettura di questi due articoli possiamo pertanto dedurre con certezza che nessuna autorità – compresa l'autorità giudiziaria – possa entrare nel merito

---

<sup>49</sup> Coiante A., *Le “potenzialità concorrenziali nascoste” dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2020, pp. 143-144

<sup>50</sup> Art. 2086, co. 2, *Codice civile*, 1942

<sup>51</sup> Art. 2380, co. 1, *Codice civile*, 1942

delle scelte imprenditoriali prese dagli amministratori secondo la *business judgement rule*<sup>52</sup> - principio di origine anglosassone per cui presuppone la buona fede delle azioni dei manager che agiranno, secondo la premessa, sempre nell'interesse dell'azienda; l'assenza di una prova evidente di abuso del potere decisorio, porta le Corti a rispettare la regola di principio, come confermato nella sentenza della Corte di Cassazione il 9 settembre 2020<sup>53</sup>. Sebbene da un lato, questo diritto attribuisca molta libertà agli individui, dall'altro però non è inviolabile come altri diritti protetti dalla Costituzione – come la libertà personale (art. 13 Cost.)<sup>54</sup> – tantomeno fondamentale, come il diritto alla salute, viene infatti menzionata da Luciani come una libertà “*dimidiata*”<sup>55</sup>, di rango inferiore alle altre libertà citate. Dalla lettura dell'art. 41 Cost. sono evidenti i limiti e i vincoli imposti dalla Costituzione. Questo diritto, che da un lato può apparire contraddittorio, è la conseguenza di “*un lungo e delicato percorso di mediazione politica*” nell'Assemblea Costituente, “*il testo della norma costituisce il concreto risultato di compromesso*”<sup>56</sup>. In sede di Assemblea erano infatti presenti tre linee di pensiero agli antipodi: da una parte si trovavano i rappresentanti del pensiero liberale che ambivano a porre al centro il concetto di libertà nell'economia nazionale, dagli altri due poli opposti vi era la corrente cattolica e quella socialista di sinistra, determinata a instaurare un sistema di limiti, imposti dallo Stato, alla libertà d'iniziativa economica privata

Secondo il giuslavorista Massimo D'Antona, dall'interpretazione dell'art. 41 Cost. da un lato si riconosce la “*libertà individuale l'iniziativa economica privata*” e dall'altro si “*subordina lo svolgimento al rispetto di valori generali (la utilità sociale) e personalistici (la sicurezza, libertà e dignità)*”<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Vasciminni M., Russo G., Gigliotti G., *The applicability of the Italian Business Judgement Rule to directors' organizational choices*, International Bar Association, ultimo accesso 31/07/2022: <https://www.ibanet.org>

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Russo M.F., *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, Magistratura Indipendente, ultimo accesso 5/08/2022: <https://www.magistraturaindipendente.it/liberta-di-iniziativa-economica-e-dignita-della-persona-umana.htm>

<sup>55</sup> Luciani M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, 1983, p. 582

<sup>56</sup> Pini O., *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: “interpretazione adeguatrice” ed evoluzione ordinamentale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2019, p. 11

<sup>57</sup> D'Antona M., *L'art. 41 della Costituzione: tendenze interpretative*, in *Lavoro@confronto*, num. 2, 2014, p. 48

Sin dalla sua entrata in vigore, il concetto di “utilità sociale” presente nell’articolo ha sollevato numerose polemiche in quanto, spesso e volentieri, veniva definita “*pericolosamente generica*”<sup>58</sup>. La scelta terminologica dei Costituenti è comunque stata giustificata dalla volontà degli stessi di aggirare “*ogni forma di pietrificazione della nozione di utilità sociale attraverso un [...] intervento del legislatore*”<sup>59</sup>

Le critiche hanno incoraggiato le parti politiche a lavorare da subito su un possibile aggiornamento dell’articolo: nel 2001 viene presentato un disegno di legge costituzionale alla I Commissione Affari Costituzionali che ambiva a modificare fortemente l’art. 41 Cost.<sup>60</sup>. Alla nozione di libertà di iniziativa economica sarebbe stata aggiunta anche la libertà di attività economica in modo da rafforzare le garanzie offerte dall’articolo oltre a permettere tutto ciò che non fosse espressamente vietato dalla legge. La riforma per cause esterne al suo contenuto non è mai passata alle Camere<sup>61</sup>. Recentemente l’obbiettivo perseguito dalla riforma è stato comunque raggiunto con la conversione in legge dei decreti-legge n. 1 del 2012 e n. 138 del 2011<sup>62</sup>.

Nel febbraio 2022, con la votazione a favore del Parlamento, è stata pubblicata la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che inserisce la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione<sup>63</sup>. La presa di coscienza delle parti politiche verso le problematiche ambientali e l’ecologia si è ovviata con la modifica degli artt. 9 Cost. – dedicato alla tutela dell’ambiente – e 41 Cost. Ai vincoli della libertà d’iniziativa economica è stata aggiunta la tutela ambientale, oltre a permettere alla legge di indirizzare l’attività imprenditoriale a fini ambientali.

Si tratta di un grande passo in avanti per la Costituzione italiana che, all’epoca della sua redazione, non aveva ancora toccato con mano gli effetti della crisi ecologica attuale. Si esprime disilluso Mercuri secondo cui “*come sempre accade con i grandi principi, un*

---

<sup>58</sup> Russo M.F., *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, Magistratura Indipendente, ultimo accesso 5/08/2022: <https://www.magistraturaindipendente.it/liberta-di-iniziativa-economica-e-dignita-della-persona-umana.htm>

<sup>59</sup> Niro R., *Commento all’art. 41* in Commentario alla Costituzione 1, 2006, p. 854

<sup>60</sup> Progetto di legge 4144-A, data di approvazione in Commissione 22 settembre 2011

<sup>61</sup> Russo M.F., *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, Magistratura Indipendente, ultimo accesso 5/08/2022: <https://www.magistraturaindipendente.it/liberta-di-iniziativa-economica-e-dignita-della-persona-umana.htm>

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Iniziative di riforma costituzionale, Camera dei Deputati, ultimo accesso 5/08/2022 <https://temi.camera.it>

*conto è metterli nero su bianco, un altro è renderli operativi nella vita quotidiana. [...] Sarà l'ennesimo bel principio scritto sulla carta e l'ennesima asimmetria tra quanto dichiariamo, o in questo caso scriviamo, e quanto facciamo”<sup>64</sup>.*

Nello stesso lasso di tempo, nell'art. 41 della Costituzione è stata limitata la libertà di iniziativa economica in modo da “non recare danno alla salute”. Questa modifica, secondo il segretario generale Uil Trentino W. Alotti, porterebbe a “*risvolti più ampi estendendo la sua tutela anche alla sicurezza sul lavoro*” ponendo “*un ulteriore argine allo strapotere delle aziende e dei datori di lavoro che troppo spesso inseguono il denaro anche a costo della vita dei lavoratori e della dignità del lavoro stesso*”<sup>65</sup>.

A livello comunitario l'avvocato generale Wahl ha ricordato che “*l'Unione Europea si fonda su un'economia di libero mercato, il che implica che le imprese devono essere libere di gestire la propria attività nel modo che ritengono più opportuno*”<sup>66</sup>.

Oggi, sull'interpretazione dell'art. 41 Cost., secondo il professor Luciani, “*è pacifico che le esigenze sanitarie siano comprese nel perimetro dei limiti così tracciati all'attività economica dei privati. Lo sono in quanto esigenze collettive (attraverso il limite generale dell'utilità sociale) e lo sono anche in quanto esigenze individuali (attraverso il limite particolare della sicurezza umana). Le limitazioni ai diritti economici devono essere imposte con legge [...]. Quanto al contenuto dei limiti che possono essere imposti, [...] il legislatore gode di amplissima discrezionalità. Tuttavia quelle esigenze non giustificano qualunque limitazione dei diritti economici dei privati, limiti che, invece, devono essere come sempre proporzionati e ragionevoli, sì che il diritto economico sia bilanciato adeguatamente con le esigenze sanitarie. Questo vale anche per l'ipotesi in cui il legislatore non faccia valere direttamente delle esigenze sanitarie, ma tenga conto delle conseguenze sociali della situazione sanitaria, come è accaduto proprio durante la pandemia da Covid-19. Così, ad es., con una serie di previsioni emergenziali contenute*

---

<sup>64</sup> Mercalli L. nell'intervista per D. Nalbone, *Ambiente, Mercalli: “Inutile modificare la Carta se non cambia la nostra politica”* in *MicroMega*, 2022, ultimo accesso 6/09/2022: <https://www.micromega.net/ambiente-mercalli-costituzione/>

<sup>65</sup> Alotti W., *Modifiche all'articolo 41 della Costituzione italiana: possibili nuove tutele per la sicurezza sul lavoro?*, comunicato stampa di Uil Trentino, 2022, ultimo accesso 6/09/2022: <https://www.uiltn.it/modifiche-allarticolo-41-della-costituzione-italiana-possibili-nuove-tutele-per-la-sicurezza-sul-lavoro/>

<sup>66</sup> Wahl N., *Conclusioni dell'Avvocato generale causa C-201/15, 2016*, ultimo accesso 6/09/2022: <https://eur-lex.europa.eu/>

*in vari decreti-legge, è stata disposta la sospensione delle procedure esecutive aventi a oggetto l'abitazione principale del debitore, ma la Corte costituzionale, con una pronuncia recentissima, ha dichiarato illegittima l'ultima disposizione di proroga della sospensione (l'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183), proprio perché non teneva conto dell'andamento della pandemia e non bilanciava correttamente le varie situazioni soggettive costituzionalmente rilevanti che erano in giuoco.”<sup>67</sup>*

### *2.2.3 Evoluzione nell'Unione Europea: dalla CECA al Trattato di Lisbona*

L'interpretazione dell'art. 41 Cost. è strettamente condizionato dal diritto comunitario. Tra la concezione della libertà d'impresa presente nella Carta costituzionale e la visione trasmessaci dal diritto europeo la differenza è abissale: la nostra Carta, d'altronde “*fonda una situazione soggettiva di libertà individuale*” il secondo “*esprime invece prevalentemente un modello di relazioni economiche e giuridiche*”<sup>68</sup>. Secondo Cintioli, “*la prima garantisce tutela al diritto di impresa, ma non si impegna nella scelta del sistema che sarebbe stata necessario per porre liberalizzazione e mercato alla base delle relazioni di tipo economico. La seconda pone invece l'apertura del mercato e la libera competizione come premessa per il loro svolgimento*”<sup>69</sup>.

La libertà d'impresa ha profonde radici nella storia dell'Unione Europea: con la fine della Seconda Guerra mondiale il continente era devastato dalle morti e distruzione. È cresciuto il bisogno di ricostruire un futuro per le generazioni successive e le classi politiche dei paesi decidono di cooperare per risollevarsi. Grazie a R. Schuman, nel 1951 viene creata una prima forma di cooperazione economica: la Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) ha messo in comune le produzioni di carbone e acciaio degli Stati membri perché si pensava che unendo gli interessi economici avrebbe impedito la creazione di ulteriori conflitti – oltre a elevare lo standard di vita.<sup>70</sup>

Visti i traguardi raggiunti dalla CECA, nel 1957 vengono firmati i Trattati di Roma istituenti la CEE e l'Euratom (Comunità Europea dell'energia atomica). Con l'istituzione di questi due trattati – in particolare della CEE – gli Stati aderenti si sono posti come

---

<sup>67</sup> Luciani M., *cit.*, p. 56

<sup>68</sup> Cintioli F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Giuffrè editore, 2010, p. 10

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Dichiarazione Schuman maggio 1950, ultimo accesso 3/08/2022: <https://european-union.europa.eu>

obiettivo quello di creare un mercato comune in cui merci e lavoro potessero transitare senza restrizioni sul territorio della Comunità; inoltre venne creato uno spazio economico unico basato su una libera concorrenza fra le imprese – anche attraverso l’adozione di una politica commerciale comune. Gli Stati iniziarono dunque ad armonizzare sempre di più le loro politiche economiche dando alla luce ad un “*unione ancora più stretta*” fra i popoli dell’Europa<sup>71</sup>. Per giungere allo scopo vennero realizzate le prime istituzioni europee esistenti ancora oggi: il Consiglio dei ministri, la Commissione, l’assemblea parlamentare (successivamente trasformata nel 1962 in Parlamento europeo) e la Corte di giustizia.

Gli anni ’60 sono segnati da un vero e proprio “boom economico”: gli Stati membri della CEE non applicavano più alcuni tipo di dazio durante lo scambio delle merci e questo facilitava la libera circolazione di materie prime, manodopera e prodotti riducendone i costi per imprese e consumatori. Il successo riscosso dalla CEE incoraggiò altri paesi estranei alla Comunità a promuovere nuovi accordi internazionali: nel 1960 venne istituita Associazione europea di libero scambio (EFTA) con le finalità di integrare economicamente, tramite il libero scambio, gli Stati non facenti parte della CEE (Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito). Nello stesso anno fu emanata la «*prima direttiva sui movimenti di capitali*», così definita dal Consiglio della Comunità economica europea (modificata nel 1962) ponendo fine alle restrizioni su certi tipi di movimenti di capitale pubblici e privati<sup>72</sup>. L’intero continente europeo si diresse sempre di più verso il progresso economico ma nel 1961 la Guerra Fredda divise nuovamente l’Europa: la costruzione del muro di Berlino estranea completamente l’Europa dell’Est all’innovazione tecnologica e la rivoluzione socioculturale che sarebbe giunta con i moti del Sessantotto. L’intero Blocco Sovietico è caratterizzato da imprese pubbliche gestite dallo Stato secondo un programma quinquennale ideato dallo stesso (era inesistente la libertà d’iniziativa economica privata)<sup>73</sup>.

Il 1965 segnò l’entrata in vigore della Carta Sociale Europea (riveduta nel 1996) che tra i vari diritti sociali ed economici tutelati, all’art.18 garantisce il riconoscimento “*il diritto*

---

<sup>71</sup> Trattato di Roma (CEE), 1957

<sup>72</sup> Consiglio della Comunità economica europea, prima direttiva per l'applicazione dell'articolo 67 del Trattato, GU 43, 12 luglio 1960, pag. 921

<sup>73</sup>Storia dell'Unione europea 1960-1969, ultimo accesso 5/08/2022: <https://european-union.europa.eu>

*di uscita dei loro concittadini desiderosi di esercitare attività a fini di lucro sul territorio delle altre Parti*”<sup>74</sup> confermando la libertà d’iniziativa economica in tutti gli Stati aderenti.

Nel 1968 venne ufficializzata l’Unione doganale dell’UE agevolando gli scambi per le imprese<sup>75</sup>. L’allora Comunità Europea continuò a negoziare accordi commerciali con gli Stati extraeuropei in modo da permettere alle imprese degli Stati membri di sviluppare le proprie attività e importare più facilmente le materie prime – sempre sostenendo “*le industrie e le imprese europee cercando di eliminare gli ostacoli agli scambi per consentire agli esportatori europei di ottenere condizioni eque e l’accesso ad altri mercati*”<sup>76</sup>.

Nel biennio tra il 1993-1994 la Comunità, fondandosi sulla libertà di circolazione di persone, merci servizi e capitali, lavorò per creare un mercato unico attraverso l’armonizzazione di una serie di atti legislativi approvati principalmente nel 1986. Il vero passo in avanti si raggiunse nel ’94 con l’entrata in vigore dell’accordo istituente lo Spazio economico europeo (SEE): la libertà di circolazione venne estesa dal mercato unico anche ai paesi EFTA<sup>77</sup>.

Al Consiglio Europeo di Nizza (2000), la proclamazione congiunta di Consiglio, Parlamento europeo e della Commissione portò alla creazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Il progetto era già stato preannunciato un anno prima dalle istituzioni comunitarie stesse: tutti erano consapevoli che la sottoscrizione della CDFUE avrebbe dato adito ai diritti tutelati da essa. Tra questi la Carta garantisce la libertà d’impresa all’art. 16<sup>78</sup>.

Indispensabile fu l’approvazione del Trattato di Lisbona, avvenuta nel dicembre 2009, in cui il nuovo art. 6 del TUE ha confermato che “*L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea [...] che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati*”. Si poté quindi dedurre che tra i valori protetti dall’Unione e fatti rispettare dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, vi fossero da

---

<sup>74</sup> Carta sociale europea (riveduta), 1996

<sup>75</sup> L’unione doganale dell’UE in azione, ultimo accesso 5/08/2022: <https://european-union.europa.eu>

<sup>76</sup> Verso un commercio equo e aperto a livello mondiale, ultimo accesso 5/08/2022: <https://european-union.europa.eu>

<sup>77</sup> Storia dell’Unione europea 1990-1999, Unione Europea, ultimo accesso 5/08/2022: <https://european-union.europa.eu>

<sup>78</sup> Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, 2000

quel momento anche quei diritti fondamentali tutelati dalla CDFUE. È importante notare come Carta di Nizza si distingua dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la prima, infatti, tutela diritti sociali ed economici come la libertà d'impresa e la tutela dei consumatori indistintamente dai diritti civili o politici. Questa caratteristica non è di certo casuale: sin dalla genesi dell'UE è stato centrale il ruolo del mercato unico dove i fattori produttivi, i prodotti finiti, i servizi e le persone potevano circolare liberamente senza dover sostenere costi<sup>79</sup>.

La Costituzione ad oggi, anche grazie all'influenza dell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea, è divenuta un vaso comunicante con la cultura del mercato continentale, in grado di interpretare l'art. 41 Cost. in modo da armonizzare l'ordinamento italiano con quello comunitario rispondendo a un "esigenza di garantire un certo grado di unità e di uniformità della disciplina del mercato a livello nazionale, al fine di favorirne il funzionamento concorrenziale"<sup>80</sup>, a volte anche attribuendogli un significato ben differente da quello che i Costituenti volevano intendere.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Russo M. F., *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, Magistratura indipendente, ultimo accesso 5/08/2022: <https://www.magistraturaindipendente.it>

<sup>80</sup> Argentati A., *Mercato e costituzione: il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, Giappichelli, 2017, p. 17

<sup>81</sup> Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 17



### 3. LIBERTÀ D'IMPRESA: I CASI FRANCESI, BELGI, ITALIANI

#### 3.1 Francia

Il 9 gennaio 2020 venne individuata nella città di Wuhan una tipologia di polmonite sconosciuta a tutti e che presto sarebbe stata riconosciuta dalla comunità scientifica come Covid-19. Ben presto, questo nuovo virus cominciò a fare le sue prime vittime. Il primissimo caso di morte a causa di questo misterioso virus venne dichiarato l'11 gennaio dalle autorità locali.<sup>82</sup> Da questo momento, tutta la comunità internazionale entrò in allerta e iniziò la mobilitazione a livello globale. Tra i versi soggetti coinvolti vi era anche l'Hexagone. La Francia è stato il primo Paese nel continente europeo a registrare la presenza del coronavirus: i primi due contagiati si trovavano proprio a Parigi e a Bordeaux il 24 marzo 2020, entrambi rientravano recentemente da un viaggio in Cina, focolaio del virus. Da quel giorno i casi hanno continuato a proliferare iniziando a presentarsi anche in forme più gravi, richiedendo un ricovero ospedaliero.<sup>83</sup> Il 27 gennaio il centro di crisi sanitaria è stato attivato dalle autorità competenti e nei due giorni successivi la principale compagnia aerea del Paese prese la decisione di sospendere i voli verso la Cina<sup>84</sup>.

Vennero inoltre organizzati dei voli straordinari per far rientrare i cittadini francesi in patria. Nell'atmosfera di panico generale, il 14 febbraio venne registrata la prima vittima in Francia: si trattava di un turista cinese di ottant'anni. Si trattava del primo decesso al di fuori dal continente asiatico. Il ministro della sanità decise di dimettersi e Olivier Véran prese il suo posto.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Audureau W., Vaudano M., *Coronavirus : du premier cas détecté de Covid-19 au déconfinement, la chronologie d'une crise mondiale*, Le Monde, ultimo accesso 7/09/2022: <https://www.lemonde.fr>

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

Cas confirmés et décès cumulés dus au Covid-19 en France depuis le 2 mars.

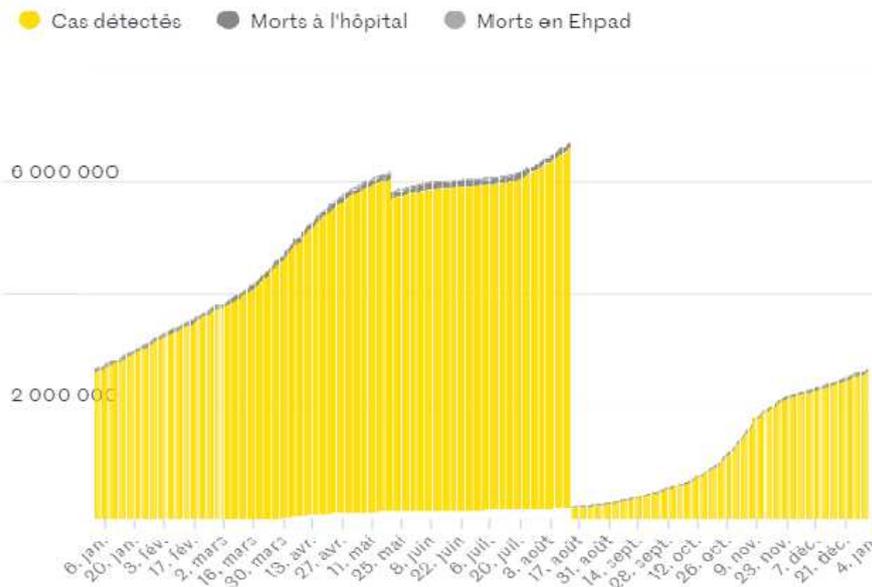


Figura 1 - Propagazione del Covid-19 in Francia (2020-2021)<sup>86</sup>

Per rispondere alla crisi epidemiologica in corso, nel marzo 2020 il Parlamento francese ha emanato la “*loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*”<sup>87</sup>. L'art. L. 3131-15 della legge prevedeva che il Primo Ministro avesse la facoltà di “*ordonner la fermeture temporaire e regolare l'apertura, comprese le condizioni di accesso e di presenza, di una o più categorie di esercizi aperti al pubblico [...], garantendo l'accesso dei cittadini ai beni e ai servizi essenziali [...]*”, specificando che le misure adottate dovevano essere “*strettamente proporzionate ai rischi per la salute incorsi e adeguate alle circostanze di tempo e di luogo*” e che le stesse dovessero essere “*interrotte senza indugio quando non sono più necessarie*”<sup>88</sup>. Nel novembre 2020 veniva prorogato lo stato di emergenza sanitaria fino al 16 febbraio 2021. Veniva quindi costituito un potere di polizia speciale che conferiva alle autorità statali (art. L. 3131-17 del Codice di sanità pubblica)<sup>89</sup> la facoltà di emanare misure generali o individuali volte a porre fine a un disastro sanitario come l'epidemia. Si precisava però che le suddette misure dovevano garantire la coerenza e l'efficacia su tutto il territorio interessato, con l'obbligo di adattare all'evolversi della situazione<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Report, ultimo accesso 7/09/2022: <https://www.lemonde.fr>

<sup>87</sup> Loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, 23 marzo 2020

<sup>88</sup> Art. L. 3131-15 ver. in vigore dal 24 marzo 2020 al 12 maggio 2020, *Code de la santé publique*

<sup>89</sup> Art. L. 3131-17, II, *Code de la santé publique*

<sup>90</sup> Art. L. 3131-17, III, *Code de la santé publique*

Il 21 gennaio 2021, il Ministero della salute francese pubblicava nel report settimanale sulla situazione epidemiologica le seguenti informazioni: “*le ospedalizzazioni e i casi in terapia intensiva evidenziano un continuo e graduale aumento*”<sup>91</sup>; “*nella settimana 02, la persistenza della circolazione di SARS-CoV2 rimane a un livello elevato*”<sup>92</sup>. La Provence-Alpes-Côte d'Azur era una delle regioni francesi più colpite dalla pandemia. Per questo motivo, vennero aumentate le misure di contenimento dalle amministrazioni locali al fine di prevenire la diffusione del virus Covid-19.

Il sindaco di Nizza decise di intervenire sulla base dei poteri conferitegli dal Codice generale degli enti locali. Il codice in questione, infatti, individua il sindaco quale responsabile della polizia municipale (art L. 2212-1<sup>93</sup>) allo scopo di garantire l'ordine, la salute, la sicurezza pubblica, anche attraverso la prevenzione di malattie pandemiche o contagiose<sup>94</sup>. In un contesto epidemiologico, come quello determinato dalla diffusione del Covid-19, il sindaco era quindi autorizzato ad adottare misure di polizia generale per il proprio comune, sempre senza compromettere l'efficacia e la coerenza delle limitazioni adottate da altre autorità statali<sup>95</sup>

Il 25 gennaio 2021, viene pubblicata un'ordinanza del sindaco di Nizza<sup>96</sup> riguardante il divieto di ospitare nelle abitazioni private adibite alla locazione di brevi periodi (ad esempio *Airbnb*) turisti, villeggianti o altri soggetti che si trovassero sul territorio dal 6 al 20 febbraio 2021.

---

<sup>91</sup> Nella settimana 11/01-17/01 viene rilevato un aumento del 9% di ospedalizzazioni e presenze in rianimazione dalla settimana antecedente. Report settimanale 11/01/2021- 17/01/2021, ultimo accesso 8/08/2022 : <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-21-janvier-2021>

<sup>92</sup> « En semaine 02, persistance de la circulation du SARS-CoV-2 à un niveau élevé », *Report settimanale 11/01/2021- 17/01/2021*, ultimo accesso 8/08/2022 : <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-21-janvier-2021>

<sup>93</sup> Art. L. 2212-1 *Code des collectivités territoriales*

<sup>94</sup> Art. L. 2212-2 *Code des collectivités territoriales*

<sup>95</sup> « (...)le maire prene au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat. », Conseil d'État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605

<sup>96</sup> « Pour justifier de cette mesure, le maire de Nice a relevé une situation épidémiologique dégradée dans le département, un nombre de clusters élevé, des prélèvements et analyses effectués dans les eaux usées montrant des signes inquiétants de circulation du virus et un taux d'incidence en constante augmentation. Il craint que l'affluence touristique du mois de février liée, notamment, aux vacances scolaires, ne génère un risque supplémentaire de propagation de l'épidémie.», Tribunal administratif de Nice, ultimo accesso 10/08/2022: <http://nice.tribunal-administratif.fr>

L'ULPT<sup>97</sup> (Unione dei professionisti della locazione turistica) decide di impugnare questo provvedimento di fronte al *Juge des Référé*s<sup>98</sup>. Questa procedura della giurisdizione francese permette di agire d'urgenza, ossia in 48 ore, contro atti della pubblica amministrazione, laddove si lamenti la violazione di una o più libertà fondamentali<sup>99</sup>. Secondo il ricorrente questo tipo di provvedimento avrebbe compromesso le entrate derivanti dalla locazione di alloggi – o case vacanze – di privati durante le vacanze scolastiche. Il provvedimento in questione, inoltre, avrebbe creato una differenza di trattamento con gli hotel del comune che, al contrario dei locatori privati, potevano continuare ad accogliere l'afflusso di ospiti della Città.

Il *Juge des Référé*s, sulla base dell'art. L. 521-2 del *Code de Justice administrative*, l'8 febbraio 2021 ha accolto la tesi dei ricorrenti nell'ordinanza di n° 2100601.

Il comune di Nizza, presentando le sue ragioni<sup>100</sup>, ha fatto appello al *Juge des Référé*s del Consiglio di Stato chiedendo l'annullamento dell'ordinanza e congiuntamente, ha chiesto il rigetto della domanda del UPLT e l'addebito all'UPLT di una somma pari a 5.000 euro ai sensi dell'art L. 761-1 del *Code de Justice administrative*<sup>101</sup>.

Il *Juge des Référé*s del Consiglio di Stato, dopo aver ascoltato le parti e raccolto le osservazioni del Ministro dell'Interno<sup>102</sup>, ha emanato la sua sentenza.

Secondo il giudice dell'appello, il sindaco aveva legittimamente adottato l'ordinanza sulla base dei suoi poteri di polizia, sottolineando che la terza settimana di gennaio 2021 la regione presentava un numero di positivi maggiore rispetto a tutto il paese. Dall'analisi concreta del caso, sono però emersi risultati differenti. Il giudice ha infatti rilevato come non risultasse che, nel

---

<sup>97</sup> « L'Union des Professionnels de la Location Touristique (UPLT) est une association loi 1901 dont les missions principales sont la promotion, le développement, et la défense de l'activité de la location de meublés de tourisme sur la Côte d'Azur. », Union des Professionnels de la Location Touristique, ultimo accesso 11/08/2022: <https://www.uplt.org/>

<sup>98</sup> « Le référé-liberté est une procédure qui permet de saisir en urgence le juge administratif, lorsqu'on estime que l'administration (État, collectivités territoriales, établissements publics) porte atteinte à une liberté fondamentale (liberté d'expression, droit au respect de la vie privée et familiale, droit d'asile, etc.). Le juge des référés a des pouvoirs étendus : il peut suspendre une décision de l'administration ou lui ordonner de prendre des mesures particulières. Pour cela, il doit pouvoir établir, d'une part, qu'il y a urgence à statuer, d'autre part, que l'administration – par ses actions ou son inaction – a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Le juge porte son appréciation sur ce point compte tenu des mesures déjà prises par l'administration et des moyens dont elle dispose. Le juge des référés rend ses décisions en principe sous 48h. », Dernières décisions (référé) en lien avec l'épidémie de Covid-19, Conseil d'État, ultimo accesso 11/08/2022 : <https://www.conseil-etat.fr>

<sup>99</sup> L. 521-2 del *Code de Justice administrative*

<sup>100</sup> Conseil d'État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605, § 7

<sup>101</sup> L. 761-1 del *Code de Justice administrative*

<sup>102</sup> « Le Ministre de l'Intérieur a présenté des observations, enregistrées le 13 février 2020. Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés. », Conseil d'État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605

periodo in questione, vi fosse stato un afflusso significativo di turisti dovuto al periodo invernale. Quindi non è stato ritenuto ragionevole ipotizzare che “*il divieto di affitti turistici potesse avere un impatto significativo sulla diffusione del virus*”<sup>103</sup>.

Il giudice non ha perciò considerato giustificato il trattamento differente tra locatori privati, obbligati a rifiutare le prenotazioni, e albergatori, liberi di ricevere turisti. Nel sospendere l’ordinanza del Sindaco, il *Juge des Référé*s di Nizza ha cercato di proteggere l’ordine pubblico. Ha ritenuto che il divieto di locazione di immobili privati non rappresentasse un rischio sufficiente di diffusione del virus, vista la violazione della libertà di commercio che costituiva<sup>104</sup>. L’ordinanza del sindaco di sospendere le attività di locazione di case private è sproporzionata rispetto alla privazione della libertà immediata che rappresentava e alla differenza di trattamento rispetto ai servizi alberghieri. Il *Juge des Référé*s di Nizza ha adottato una misura provvisoria e rapida per salvaguardare i diritti e le libertà dei cittadini, che corrisponde alla sua missione.

Pertanto, il Consiglio di Stato, accogliendo le tesi dell’UPLT ha confermato il giudizio di sospensione del *Juge des Référé*s di Nizza.

La sentenza in questione – unitamente alla sentenza della Corte di Cassazione francese del 18 febbraio<sup>105</sup> – ha segnato un importante traguardo per la giurisprudenza relativa alle locazioni di immobili di breve periodo. Il giudizio finale è stato preso utilizzando una stretta applicazione del principio di proporzionalità, “*un meccanismo di controllo giurisdizionale*” secondo L. Xenou<sup>106</sup> (citata da Jean-Marc Sauvé, Vicepresidente del Conseil d’État durante il suo discorso il 17 marzo 2017)<sup>107</sup>.

Il principio di proporzionalità è stato introdotto dalla sentenza prussiana “*Kreuzberg*”, emessa dalla Corte Suprema amministrativa di Prussia (1882), che poi, grazie all’avanzare della dottrina sul tema, è stato tramutato in legge nel “*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*” (tradotto: “Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania”) del 1949. La portata del principio di proporzionalità, presente agli artt. 19 e 20 della Legge Fondamentale tedesca<sup>108</sup>, si è diffuso in varie forme nel continente rivestendo un ruolo preminente nel diritto amministrativo europeo e francese nel caso in questione: “la potenza pubblica può limitare la libertà dei cittadini

---

<sup>103</sup> Conseil d’État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605, § 9

<sup>104</sup> Conseil d’État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605

<sup>105</sup> Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 18 febbraio 2021, n. 17-26.156

<sup>106</sup> Xenou L., *Les principes généraux du droit de l’Union européenne et la jurisprudence administrative française*, tesi di dottorato in diritto amministrativo, Université Paris, Panthéon-Assas, 2014, p. 430

<sup>107</sup> Sauvé J. M., *Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés*, pronunciato il 17 marzo 2017, ultimo accesso 11/08/2022 : <https://www.conseil-etat.fr>

<sup>108</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1949

solo nella misura indispensabile per la protezione degli interessi pubblici”<sup>109</sup>. Nel caso di specie, sopra analizzato, le misure prese dal Comune di Nizza sono sproporzionate relativamente al reale rischio di contagio.

---

<sup>109</sup> Jean-Marc Sauvé, *Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés*, pronunciato il 17 marzo 2017, ultimo accesso 11/08/2022: <https://www.conseil-etat.fr>

### 3.2 Belgio

All'inizio del marzo 2020, il Belgio dovette confrontarsi per la prima volta con gli effetti causati dal Covid-19: le autorità nazionali trovarono in un cittadino di ritorno da un viaggio dalla Francia i sintomi del virus. A dieci giorni dall'inizio del mese i casi di contagio contavano 600 infettati con un decesso ed erano destinati ad aumentare. La prima ondata (10/03/2020-21/06/2020) causò un totale di 9595<sup>110</sup> vittime nel paese che all'inizio dell'anno contava 11.584.008 abitanti<sup>111</sup>. Durante le osservazioni di apertura del *briefing* con i media su COVID-19 del 18 marzo 2020, il direttore generale dell'OMS, il dottor Tedros Adhanom Ghebreyesus, definì il virus “*un nemico contro l'umanità*” (“*an enemy against humanity*”).

In questo contesto straordinario, le autorità statali adottarono delle misure di contenimento con l'intento di limitare i contatti nella popolazione in modo da diminuire la pressione sulle terapie intensive. Il risultato di queste limitazioni fu la considerevole riduzione delle libertà fondamentali dei cittadini portando il Belgio a vivere in condizioni stringenti mai viste in tempi di pace<sup>112</sup>

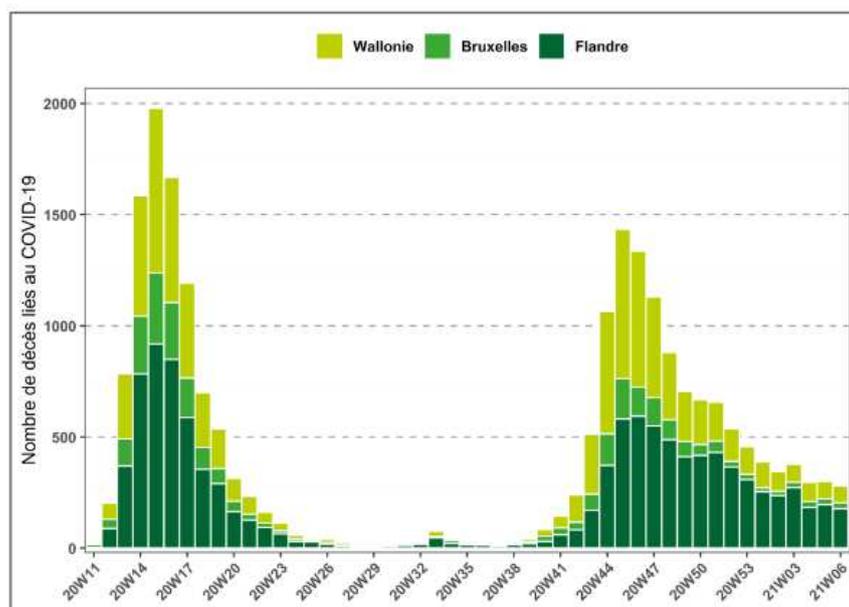


Figura 2 - Numero di decessi COVID-19 in Belgio per settimana e per regione, marzo 2020 - febbraio 2021<sup>113</sup>

<sup>110</sup> Surveillance de la mortalité Covid-19 en Belgique, Sciensano (istituto nazionale di sanità pubblica belga), p. 8 : <https://covid-19.sciensano.be>

<sup>111</sup> Au 1er janvier 2022, la population légale belge comptait 11.584.008 habitants, StatBel, ultimo accesso 11/09/2022 : <https://statbel.fgov.be>

<sup>112</sup> Bouhon F., Jousten A., Miny X., Slautsky E., *L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception*, in Courrier hebdomadaire du CRISP, vol n. 2446, 2020, p. 5

<sup>113</sup> Surveillance de la mortalité Covid-19 en Belgique, Sciensano (istituto nazionale di sanità pubblica belga), ultimo accesso 11/09/2022: <https://covid-19.sciensano.be>

Prima di poter parlare dei fatti che seguono, è essenziale sottolineare come in una complessa struttura federale come quella del Belgio (divisa in tre regioni autonome cui Fiandra, Vallonia e Bruxelles) sia stato difficile, se non quasi impossibile, dare una risposta accentrata alla crisi pandemica<sup>114</sup>. Il Governo federale belga è competente per le materie d'interesse pubblico (secondo l'art. 35 della Costituzione), alle quali risponde unitariamente, come la finanza pubblica o il sistema giudiziario; la sanità pubblica rientra per una parte sostanziale nelle competenze del Governo. Le Comunità – intese come i gruppi linguistici presenti sul territorio – invece, possiedono poteri in materia di sanità e salute pubblica per quanto riguarda medicina curativa e preventiva<sup>115</sup> secondo l'art. 38 della Costituzione e l'art. 5, della “*loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*”. In casi eccezionali, queste competenze possono essere esercitate da altre autorità locali come dalla Regione della Vallonia, dalla Commissione comunitaria comune (COCOM) oppure dalla Commissione comunitaria francese (COCOF). “Ogni autorità locale è responsabile della lotta contro la crisi che tocca la sanità pubblica nei limiti delle proprie competenze materiali” dichiarò il Consiglio di Stato belga<sup>116</sup>; una suddivisione di poteri di questo tipo, rallentò evidentemente il processo decisionale in merito alle misure di contrasto alla crisi pandemica. Tuttavia, delle soluzioni originali si misero in atto nell'ordinamento belga dove, attraverso una stretta collaborazione tra Governo federale e le altre entità statali autonome, si riuscì a giungere a delle decisioni concertate<sup>117</sup>. Inoltre, la risposta alla crisi pandemica, secondo Bouhon, Jousten, Miny e Slautsky, si tradusse “*in una notevole evoluzione nei rapporti tra le assemblee legislative e i poteri esecutivi*” con un importante trasferimento “*di poteri parlamentari a vantaggio del Governo, in quasi tutti i livelli di potere*”<sup>118</sup>. I ministri restarono comunque responsabili del loro operato di fronte al Parlamento<sup>119</sup>.

A rendere le cose ancora più difficili vi era la posizione straordinaria del Governo belga al momento dello scoppio della pandemia: da più di nove mesi era in corso una crisi di Governo e il paese attendeva una nuova formazione, sostenuta dalla maggioranza parlamentare, ancora dalle elezioni del maggio 2019. Il Ministro della Sicurezza e dell'Interno – con funzioni di ordinaria amministrazione per garantire lo svolgimento ininterrotto delle attività – emanò il 13 marzo 2020 il primo decreto ministeriale c.d. “*portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19*”. Tra le varie materie toccate dall'atto vi erano le attività imprenditoriali,

---

<sup>114</sup> Bouhon F., Jousten A., Miny X., Slautsky E., *cit.* p.9

<sup>115</sup> *The powers of the Communities*, Belgium.be - Official information and services, ultimo accesso 14/09/2022: <https://www.belgium.be>

<sup>116</sup> Conseil d'État, section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 maggio 2013

<sup>117</sup> Bouhon F., Jousten A., Miny X., Slautsky E., *cit.* p. 6

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> Art. 101, Costituzione coordinata, 1994

tra cui quelle nel settore horeca (*hotellerie-restaurant-café*). Il decreto prevedeva la chiusura temporanea delle attività nel settore citato facendo eccezione per gli hotel – escludendo dalla deroga i ristoranti al loro interno – e i ristoranti che offrivano un servizio a domicilio o *drive-in*. Seppur questo provvedimento apportasse delle significative limitazioni alle libertà dei cittadini, fu riconosciuto legittimo vista la situazione di estrema urgenza<sup>120</sup>.

Da quel 13 marzo, il Ministro dell'Interno emanò, a intervalli irregolari, nuove misure anticontagio commisuratamente all'andamento della curva dei contagi. Con l'avvento dell'estate si giunse a una riapertura – l'8 giugno 2020 – dei locali adibiti alle attività horeca secondo le modalità stabilite dallo Stato<sup>121</sup>. Per espletare il servizio i proprietari dei locali dovevano distanziare i tavoli di almeno un metro e mezzo oppure munire le postazioni di pareti in plexiglass per separare i clienti seduti vicini. La prestazione dei servizi doveva essere effettuata unicamente ai tavoli, facendo utilizzare la mascherina al personale sia di sala che in cucina. Le attività di somministrazione bevande potevano restare aperte fino a l'una di notte, salvo eccezioni. Nel luglio 2020 intervenne una modifica al provvedimento ministeriale dove venne aggiunto l'obbligo per i proprietari di raccogliere i recapiti dei clienti consenzienti conservandoli per 14 giorni (periodo ipotizzato per l'incubazione del virus). In caso i clienti rifiutassero di divulgare i propri dati, il locale non poteva accoglierli<sup>122</sup>.

Il 18 ottobre 2020 venne adottato un nuovo decreto ministeriale inerente alle misure di contenimento del Covid-19, che abrogava il precedente decreto del 30 giugno. Questo nuovo documento imponeva, all'art. 6, la chiusura dei locali adibiti ad attività horeca e simili ad eccezione di coloro che offerissero i pasti e bevande analcoliche a domicilio o da asporto fino alle ore 22. Venne fatta eccezione per alberghi con i propri ristoranti dove era permesso offrire ristoro solo ai clienti che soggiornavano, oltre alle cucine delle comunità residenziali, le mense scolastiche e dei lavoratori. I tavoli dei locali dovevano rimanere distanziati oppure separati da pannelli di plexiglass e potevano ospitare al massimo quattro commensali in modo da assicurare la consumazione dei pasti in sicurezza. Il personale delle cucine e di sala continuava a essere obbligato a indossare la mascherina e registrare i ricapiti secondo le modalità previste. Questo decreto ministeriale fu successivamente modificato il 23 ottobre permettendo di aprire anche alle mense dei poveri e ai bar-ristoranti all'interno delle zone di transito degli aeroporti.

---

<sup>120</sup> Bouhon F., Jousten A., Miny X., Slautsky E., *cit.* p. 16

<sup>121</sup> Modifica all'arrêté ministériel del 23 marzo 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, 5 giugno 2020

<sup>122</sup> Art. 5, Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, 30 giugno 2020

Mainego, società privata a responsabilità limitata (SPRL) operante nel settore della ristorazione, il 21 ottobre 2020 fece causa allo Stato belga e domandò la sospensione del decreto ministeriale del 18 ottobre 2020, estendendo il ricorso anche alla modifica dell'atto effettuata il 23 ottobre – l'ordinamento belga permette questa azione solo nel caso in cui si tratti di atti strettamente legati fra loro dove l'atto più recente non modifichi fortemente il significato del primo. La Mainego chiuse il bilancio del 2020 con una perdita di -258 715 €<sup>123</sup> e stava affrontando, come molte altre imprese del settore horeca, un periodo di difficoltà economica dovuta alle molteplici restrizioni imposte dallo Stato.

Il ricorso venne prima sottoposto al Primo Presidente del Consiglio di Stato che poi lo rinviò all'Assemblea Generale sez. contenzioso amministrativo. Secondo l'art. 17 §1 della legge sul Consiglio di Stato *“solo la Divisione di Giurisdizione Amministrativa ha il potere di ordinare con sentenza, [...] la sospensione dell'esecuzione di un atto o di un regolamento [...], e di ordinare tutte le misure necessarie per salvaguardare gli interessi delle parti o della comunità. al fine di salvaguardare gli interessi delle parti o delle persone che hanno interesse all'esito del caso. La sospensione o le misure provvisorie possono essere ordinate in qualsiasi momento:*

*1° se c'è un'urgenza incompatibile con la trattazione della causa di annullamento*

*2° e se almeno è invocato un grave motivo che potrebbe giustificare prima facie l'annullamento dell'atto o del regolamento”*. Nello stesso articolo si permette di ricorrere a una sospensione in estrema urgenza in caso venga dimostrata una fattispecie *“incompatibile con il termine per l'elaborazione della domanda di sospensione”*.

Dopo aver ascoltato le parti, il 28 ottobre 2020 l'Assemblea emise la propria decisione. Il ricorrente attaccò il decreto ministeriale su più fronti: tralasciando la prima argomentazione<sup>124</sup> – di mero diritto – è interessante comprendere come l'Assemblea generale abbia apprezzato la seconda parte della domanda di sospensione. Mainego accusava il provvedimento amministrativo di essere contrario agli artt. 10 e 11 della Constitution coordonnée e ai principi in loro contenuti nonché il principio di uguaglianza, di non discriminazione – *“non c'è alcuna distinzione d'ordine nello Stato. I Belgi sono uguali davanti alla legge”*<sup>125</sup> – del dovere di minuzia, di buona amministrazione – *“la legge e i decreti garantiscono fundamentalmente i diritti e le libertà”*<sup>126</sup> – e infine del principio di proporzionalità. Per chiarire il significato di questi principi, per buona

---

<sup>123</sup> Mainego SPRL, ultimo accesso 15/09/2022: <https://www.companyweb.be/fr/0666690007/mainego>

<sup>124</sup> Consiglio di Stato belga, sez. del contenzioso amministrativo, sentenza n. 248.781, 28 ottobre 2020, p.8-9-10

<sup>125</sup> Art. 10, cc.1-2, Costituzione coordinata, 1994

<sup>126</sup> Art.11, c. 2, Costituzione coordinata, 1994

amministrazione s'intende un insieme di doveri che impongono alla Pubblica Amministrazione (PA) di agire in maniera diligente e razionale, vegliando sul rispetto dell'interesse generale e della legalità; si tratta di un principio strettamente connesso al principio di proporzionalità che assicura che le decisioni prese dalla PA siano appropriate, proporzionate ed eque nel rispetto degli interessi del cittadino e degli obiettivi di interesse generali. Il dovere di minuzia è traducibile in Italia come il dovere di diligenza che obbliga l'amministrazione a fare le proprie scelte ponendo attenzione alle informazioni pertinenti esaminando a fondo la situazione. Oltre a ritenere il decreto ministeriale contrario ai principi generali della PA, Mainego reputò l'atto del 18 ottobre contrario all'art. 7 del décret d'Allarde, documento del 1791 (reso applicabile in Belgio solo dopo il 1795) che tutela al suo interno la libertà d'impresa (in francese nominata come "liberté de commerce et d'industrie")<sup>127</sup>. Oggi questo articolo è stato sostituito dal nuovo Codice del diritto economico.

Per provare la sua tesi, il ricorrente portò innanzitutto il censimento dei cluster di Covid-19 della Vallonia: dai dati risultò che il principale luogo di contagio fosse la residenza dei cittadini, seguita dalle scuole. I locali del settore horeca si trovavano in fondo alla lista. Inoltre, tenendo conto anche del tracing tenuto dai ristoranti, i casi di contagio nel settore horeca erano rarissimi. Tutto ciò era ovviamente dovuto, secondo la Mainego, al rispetto delle molteplici misure di sicurezza seguite dai ristoratori. A rendere ingiusta la discriminazione messa in atto dal decreto ministeriale era per di più il fatto che il provvedimento attaccato – con lo scopo di contenere i contagi – avesse effetto contrario, incoraggiando la popolazione a incontrarsi nelle proprie abitazioni. Il ricorrente, alla luce di quest'ultimo fatto, dedusse anche la non proporzionalità dell'atto.

Per provare l'inadeguatezza dell'atto, venne portato in udienza uno studio del 10 maggio 2020 messo a disposizione da HAL, un archivio aperto multidisciplinare che diffonde gli studi in campo scientifico: la ricerca, di nome "*Confinement strict, surcharge hospitalière et surmortalité*", confrontava le misure anticontagio messe in atto da Svezia, Paesi Bassi e Belgio e i loro risultati finali. Venne dimostrato dalla ricerca che delle misure di contenimento più leggere (Paesi Bassi) oppure l'assenza del lockdown (Svezia) aveva ottenuto risultati migliori – come la minor pressione sulle terapie intensive, meno decessi e le minime ritorsioni sull'economia – rispetto alla quarantena rigida messa in atto dal Belgio.

Secondo Mainego, l'ordinanza si basava su false premesse secondo cui "*la clientela dei ristoranti*" fosse "*indisciplinata, ancor di più passata una certa ora, sottintendendo una certa*

---

<sup>127</sup> Vanderstraeten M., La liberté d'entreprendre dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat, in La liberté d'entreprendre ou le retour en force d'un fondamental du droit économique, Bruylant, 2015, p. 8

*consumazione di alcolici*”<sup>128</sup>. Il ricorrente ritenne il provvedimento “*manifestamente sproporzionato*”<sup>129</sup> in quanto, sebbene si trattasse di un pregiudizio infondato, il Ministro dell’Interno non si pose alcuno scrupolo nel tenere aperte le mense scolastiche, quelle dei lavoratori e delle collettività residenziali – che adottavano le stesse misure di contenimento dei ristoranti.

Nel suo giudizio, l’Assemblea generale sottolineò lo stato di deterioramento della crisi epidemiologica. È fondamentale evidenziare che nel periodo di emanazione del decreto attaccato, la curva dei nuovi contagi subì un’impennata drastica (un aumento dell’80% nel lasso di tempo dal 4 al 10 ottobre)<sup>130</sup> e dal 13 ottobre, il paese era passato a un livello nazionale d’allerta 4<sup>131</sup>.

Il preambolo dell’atto attaccato ricordava che era “*nell’interesse generale*” e che esisteva “*una coerenza*”<sup>132</sup> nella presa di misure per mantenere l’ordine pubblico. Si trattava di una manovra “*al fine di dare respiro al sistema sanitario ed espletare le cure anche ai pazienti non contagiati, accogliendoli nelle migliori condizioni*”<sup>133</sup>. Era necessario che gli individui non soffrissero a causa di un ulteriore lockdown e questo fu possibile solo tenendo aperte le scuole e mantenendo in funzione l’economia dello Stato.

Sempre nel preambolo venivano distinte delle attività che per loro natura aumentavano il rischio di diffusione del virus, che ad esempio non potevano essere svolte con mascherine oppure che erano suscettibili a incoraggiare comportamenti contrari al distanziamento sociale. In quest’ultimo gruppo venivano inserite le attività di horeca.

A influire nella decisione di indurre le misure di contenimento era stato il “*Comité de concertation*”, un organo nazionale che riunisce le alte cariche (i ministri) federali, regionali e comunitarie con lo scopo ultimo di prevenire e/o risolvere i conflitti di competenza in Belgio<sup>134</sup>. Proprio quest’organo aveva ritenuto imprescindibile un rafforzamento delle limitazioni imposte, non intaccando però i bisogni sociali e l’economia già sofferente.

Il Consiglio di Stato aveva la funzione di giudicare la mera legalità dell’atto e se i fatti fossero stati reali e pertinentemente constatati, se l’apprezzamento fosse avvenuto correttamente

---

<sup>128</sup> *Ivi* p. 12

<sup>129</sup> *Ivi* p. 13

<sup>130</sup> COVID-19 – bulletin épidémiologique du 10 octobre 2020, ScienceSano (istituto nazionale di sanità pubblica belga), p. 1, ultimo accesso 17/09/2022: <https://covid-19.sciensano.be>

<sup>131</sup> Consiglio di Stato belga, sez. del contenzioso amministrativo, sentenza n. 248.781, 28 ottobre 2020, p. 14

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Comité de concertation*, Crisp - centre de recherche et d’information socio-politique, ultimo accesso 16/09/2022: <https://www.voculairepolitique.be/comite-de-concertation/>

bilanciando gli interessi generali e imponendo limiti ragionevoli. Rientrava nei poteri del Ministro dell'Interno trovare discrezionalmente un bilanciamento tra gli interessi della popolazione: testimoniato lo stato l'urgenza in cui il Belgio si ritrovava e gli obiettivi prefissati dal decreto attaccato, era risultato ragionevole l'aumento delle precauzioni (seppur più leggere della prima quarantena). L'Assemblea generale conferma che le nuove misure anticontagio (un "lockdown light"<sup>135</sup>) avessero il fine di preservare la salute pubblica, l'istruzione e vari settori economici e l'integrità degli individui.

La parte ricorrente si era concentrata a contestare la necessità e il motivo della chiusura del settore horeca, definita sproporzionata data l'inesistenza – secondo la sua opinione – di prove evidenti del rischio di contagio.

Da quello che risulta dalla procedura, il Ministro dell'Interno e i suoi collaboratori, prima di formalizzare l'atto, consultarono specialisti nell'ambito scientifico (ad esempio il CELEVAL<sup>136</sup>) Per ottenere una panoramica completa sulla situazione epidemiologica. Era presente nel dossier amministrativo una ricerca recente sul ruolo del settore horeca nella propagazione del Covid.

Alla luce degli studi presentati all'Assemblea Generale, le prove portate da Mainego si dimostrarono non rappresentative (definite "vaghe e poco concrete"<sup>137</sup>): le percentuali esibite si basavano sui tassi di risposta di individui che indicavano dove "pensavano" di essere state contagiate. Oltre a ciò, venne sottolineato che dalle indagini sostenute sulla popolazione il luogo potenziale di contagio era sconosciuto, o in altri casi in famiglia. Da uno studio incrociato si poté riconoscere un matching tra le persone che frequentarono ristoranti o caffetterie e le persone successivamente risultate positive al virus. Gli stessi risultati emergono dalla ricerca "*Guidelines for the implementation of non-pharmaceutical interventions against COVID-19*" del centro europeo di prevenzione e controllo di malattia. In quest'ultimo documento viene affermata. l'efficacia della chiusura delle imprese non essenziali (come le attività nel settore horeca).

---

<sup>135</sup> Consiglio di Stato belga, sez. del contenzioso amministrativo, sentenza n. 248.781, 28 ottobre 2020, p. 15

<sup>136</sup> Cfr. il CELEVAL, anche conosciuto come unità di valutazione "era composta da vari esperti che inizialmente combinavano i pareri del RAG (Risk Assessment Group), dell'RMG (Risk Management Group) e del comitato scientifico. Su questa base, l'unità ha fornito consulenza alle autorità sulle misure da adottare per arrestare la diffusione del virus COVID-19. Alla fine di agosto 2020, la composizione del CELEVAL è stata ampliata per includere esperti di vari settori e l'unità ha assunto il compito del GEES (Group of Experts tasked with the Exit Strategy). L'unità di valutazione è stata sciolta alla fine di novembre 2020", Agenzia del Ministero della salute belga, ultimo accesso 17/09/2022: <https://www.healthybelgium.be>

<sup>137</sup> Consiglio di Stato belga, sez. del contenzioso amministrativo, sentenza n. 248.781, 28 ottobre 2020, p. 18

Il Consiglio di Stato nel dare il suo giudizio non volle esprimersi sull'efficacia o meno delle misure, tanto meno sulle controversie tra i pensieri scientifici, in quanto non competente.

D'altra parte, l'obbligo di chiusura appare "legittimo e pertinente": riducendo i contatti, anche attraverso le feste in luoghi pubblici e la consumazione d'alcolici, veniva limitato il rischio di contagio.

Riguardo l'accusa di ineguaglianza e discriminazione dell'atto attaccato, l'Assemblea generale dichiarò che gli artt. 10 e 11 della Costituzione non impedissero al legislatore di fare distinzioni tra categorie di persone sempre che esistesse un criterio oggettivo e ragionevolmente giustificato. Per individuare e apprezzare l'esistenza di questo criterio oggettivo sarebbe stato necessario analizzare lo scopo e gli effetti delle misure adottate - doveva esistere una proporzionalità tra i due. Tra le varie distinzioni effettuate ne mancava una fondamentale: la maniera di prestare un servizio in un ristorante era ben diversa da quella in una caffetteria; La situazione che si delinea in un ristorante è molto statica: il cliente viene accolto e fatto sedere al suo tavolo per tutta la serata. Al contrario in una caffetteria la situazione è meno statica rischiando il mancato rispetto del distanziamento sociale.

L'Assemblea generale, per rispondere all'accusa, pone di fronte al ricorrente una realtà molto più complessa: in molti casi non è possibile distinguere se un locale appartenga a una o l'altra categoria. È proprio per questo che si tentò di rendere statica l'esperienza nei bar e nelle caffetterie per mezzo dell'obbligo di restare a tavola senza servizio bancone. Restò comunque il fatto che si trattasse di una misura debole perché una clientela irrispettosa avrebbe comunque potuto rendere inutile le precauzioni prese dal ristoratore. Le argomentazioni di Mainego non convinsero i giudici ed è per queste motivazioni fu negata la sospensione del decreto ministeriale del 18 ottobre 2020.

Nella risoluzione di questo caso, oltre all'utilizzo del principio di proporzionalità – analizzato con la sentenza precedente – l'Assemblea generale fece uso del principio di ragionevolezza. Si tratta di un principio generale utilizzato come parametro di giudizio dalle Corti: ad oggi, ha guadagnato la sua propria autonomia dal principio di eguaglianza, dal quale deriva direttamente<sup>138</sup>. Nel nostro ordinamento la ragionevolezza è disciplinata all'art. 3 Cost.: quando il Legislatore deve emanare una legge, egli fa uso della ragionevolezza per rispettare l'uguaglianza sostanziale. "La legge deve

---

<sup>138</sup> Cartabia M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, p. 1, ultimo accesso 17/09/2022 <https://www.cortecostituzionale.it/>

essere [...] ugualmente differenziata, ossia deve trattare in modo uguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse”<sup>139</sup>.

Questo principio guida anche l’attività quotidiana della PA limitando la sua sfera d’azione, in difesa delle libertà dei cittadini. Esiste però una sottile linea che distingue la ragionevolezza di un provvedimento della PA dall’utilizzo della pura discrezionalità. Partendo dal presupposto che *“il giudice chiamato a decidere questa controversia è guidato da un obiettivo costante, che è la conservazione della stabilità del sistema nonostante l’incessante evoluzione delle sue unità attive. Gli squilibri tra le unità attive sono tollerati finché non disturbano l’equilibrio generale del sistema”*<sup>140</sup>. Nel caso di specie belga, il decreto ministeriale attaccato tendeva all’obiettivo di diminuire la pressione nelle terapie intensive senza però compromettere l’integrità del cittadino. Il Ministro dell’interno ha emanato l’atto attaccato seguendo il pensiero che *“le motivazioni dell’atto amministrativo devono giustificare la decisione presa, in altre parole, il limite della discrezionalità del potere è determinato dal principio di ragionevolezza che vieta all’amministrazione di prendere decisioni che sfidano la ragione, decisioni per cui non è pensabile che possano essere prese da un’autorità che agisce ragionevolmente”*<sup>141</sup>. Sebbene *“la valutazione di ciò che è o non è ragionevole è spesso soggettivo in larga misura”*<sup>142</sup> e di conseguenza indurre anche la PA a comportarsi in modo arbitrario, l’Assemblea non poté considerare l’atto attaccato irragionevole in quanto rispondeva perfettamente agli obiettivi prefissati, cosciente che la crisi emergenziale doveva essere moderata in tutti i modi possibili per permettere alla sanità pubblica di prestare le proprie cure a tutti e tornare al prima possibile alla normalità.

---

<sup>139</sup> Modugno F., *Breve discorso intorno all’uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, in Osservatorio AIC, n. 1, 2014, p. 2

<sup>140</sup> Duong L.M., *La notion de raisonnable en droit économique. Pour une approche systémique des relations juridiques complexes*, in *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, vol. 54, p.103

<sup>141</sup> *Ivi*, p. 101

<sup>142</sup> Corten O., *L’utilisation du "raisonnable" par le juge international*, *Discours juridique, raison et contradiction*, in *Collection de Droit international*, vol. 34, Bruylant, 1997, p. 4.



### 3.3 Italia

I primi due casi di Covid-19 in Italia vennero registrati a Roma alla fine del mese di gennaio 2020: si trattava di due turisti provenienti dalla provincia di Wuhan – focolaio del virus – atterrati a Milano il 23 gennaio 2020. I due coniugi furono ricoverati all’ospedale Spallanzani dato il deterioramento delle loro condizioni di salute<sup>143</sup>.

Il 31 gennaio, in seguito alle ultime dichiarazioni dell’OMS, il Governo italiano dichiarò lo Stato di emergenza nazionale, fissando ulteriori misure precauzionali. Dopo quasi un mese, il 21 febbraio due annunci scossero il Paese: le autorità comunicarono la notizia del ricovero per Covid di un trentottenne all’ospedale di Codogno (LO) e più tardi i telegiornali di tutt’Italia divulgarono l’avvenuto primo decesso nel Paese a causa di questo virus. Si trattava di un anziano residente nel Comune di Vo’ Euganeo (PD). Ben presto vennero individuati nuovi focolai nelle aree circostanti e il Governo – allora guidato da Giuseppe Conte – rispose prontamente con l’emanazione del decreto-legge del 23 febbraio 2020 (convertito in legge il 5 marzo). Il decreto-legge impose delle misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 “*nei comuni o nelle aree*” nei quali risultasse “*positiva almeno una persona*” e di cui non si conoscesse “*la fonte di trasmissione*” o non fosse “*riconciliabile ad una persona proveniente da un’area già interessata dal contagio del menzionato virus*”<sup>144</sup>. I contagi continuarono comunque a emergere e le vittime crebbero di giorno in giorno: al 25 febbraio il Bel Paese registrava 328 infettati e 11 vittime. Lo stesso giorno il Governo italiano emanò tempestivamente un secondo decreto-legge. Questo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCM) adottò misure di contenimento della pandemia per i comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Milano, Padova, Parma, Pavia, Piacenza, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza: tra le più significative la sospensione dei corsi in presenza presso Università e Istituzioni di alta formazione, la riduzione degli orari di lavoro di tutti gli uffici giudiziari. Fu decretata inoltre la chiusura di tutti i luoghi di cultura – come musei, monumenti e gallerie – su tutto il territorio nazionale oltre a nuove restrizioni introdotte nelle scuole<sup>145</sup>. Malgrado gli sforzi della classe politica, i casi dilagavano su tutto il territorio e rapidamente si dovettero adottare nuove misure più stringenti: con il decreto-legge del 4 marzo si obbligò alla sospensione completa delle lezioni in presenza di tutte i servizi educativi per l’infanzia le scuole, le università. Furono inoltre interrotti “*congressi, riunioni, meeting, eventi, ove sia coinvolto personale sanitario o personale incaricato dello svolgimento di servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità*”, “*manifestazioni, eventi, spettacoli, svolti in ogni luogo,*

---

<sup>143</sup> *Coronavirus: primi due casi positivi in Italia a Roma*, FNOPI – Federazione Nazionale Ordine Professioni Infermieristiche, ultimo accesso 18/09/2022: <https://www.fnopi.it>

<sup>144</sup> Decreto-legge n. 6, 23 febbraio 2020

<sup>145</sup> dPCM del 25 febbraio 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

pubblico e privato, che comportano affollamento di persone”<sup>146</sup> oltre a fissare la modalità di lavoro agile (c.d. *smart working*) secondo gli artt. da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

L’8 marzo scoppiò il disordine generale in Italia: con il nuovo d.P.C.M. pubblicato durante la notte si vietarono tutti gli spostamenti “in entrata e in uscita”<sup>147</sup> dalla Regione Lombardia, oltre ad altre quattordici Province del Nord Italia. Venne imposto a tutti coloro fossero positivi al virus di rispettare un periodo di quarantena al proprio domicilio o residenza. Queste misure portarono molti dei non residenti della metropoli di Milano a fuggire verso le loro città di provenienza per fuggire al *lockdown* generale prima di essere completamente impossibilitati di rientrare<sup>148</sup>.

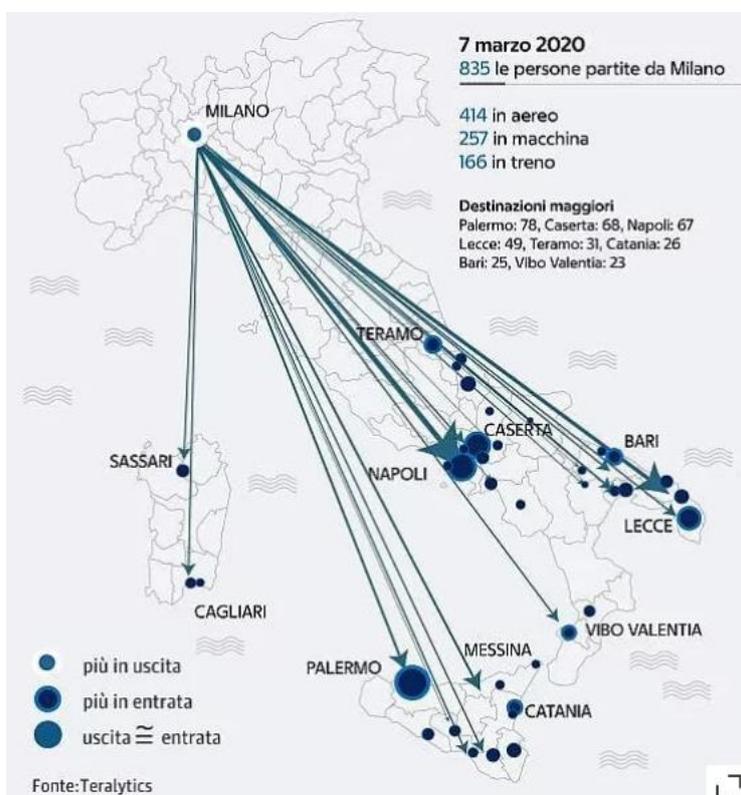


Figura 3 - Spostamenti da Milano rilevati il 7 marzo 2020

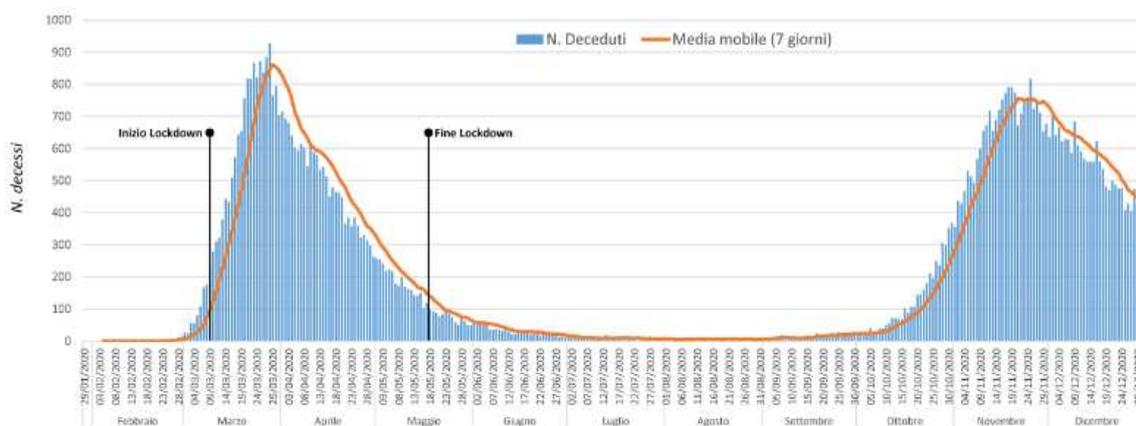
Il dPCM dell’11 marzo decretò la sospensione su tutto il territorio nazionale di tutte le attività estranee a “servizi bancari, finanziari, assicurativi nonché’ l’attività del settore agricolo, zootecnico di trasformazione agro-alimentare comprese le filiere che ne forniscono beni e

<sup>146</sup>Art. 1, dPCM del 4 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

<sup>147</sup> Art. 1, dPCM del 8 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

<sup>148</sup>D’Alessandro J., Coronavirus, *L’illusione della grande fuga da Milano. Ecco i veri numeri degli spostamenti verso sud*, La Repubblica, ultimo accesso 19/09/2022: <https://www.repubblica.it/>

servizi”<sup>149</sup>. L’Italia era in lockdown. Il bollettino della Protezione civile del 19 marzo 2020 registrò 41035 casi totali dall’inizio della pandemia e i decessi ammontavano a 3405.



Fonte: Iss, Sistema di sorveglianza integrata Covid-19

Figura 4 - Andamento giornaliero dei decessi segnalati al Sistema di Sorveglianza Integrata Covid-19<sup>150</sup>

È interessante sottolineare come siano state utilizzate le fonti del diritto dal Governo per gestire la crisi pandemica: com’è già stato fatto durante la crisi economico finanziaria del 2011-2012, il decreto-legge è divenuto un atto ordinario adottato dal Governo per questioni “straordinarie di necessità e urgenza” – a volte anche in mancanza di questi prerequisiti – sostituendosi all’Assemblea parlamentare nella sua funzione legislativa<sup>151</sup>. Lo scopo della decretazione d’urgenza è quello di stimolare la presa di decisioni rapide ed efficienti adattate alla situazione straordinaria, ovviamente a scapito del principio di rappresentanza politico-parlamentare<sup>152</sup>. È vero però che la decretazione d’urgenza è stata creata appositamente per rispondere a eventi eccezionali come le calamità naturali: la crisi pandemica rientra perfettamente in quest’ultima categoria seppur lontana dalla concezione comune di “catastrofe naturale”<sup>153</sup>. Lo strumento normativo della decretazione d’urgenza, in particolar modo la decretazione del Presidente del Consiglio, ha sollevato numerose critiche della dottrina: oltre al problema dell’omogeneità di questo strumento normativo, chiarito dalla sentenza n. 170/2017 della Corte costituzionale<sup>154</sup>, vi è il fatto che le

<sup>149</sup> Art. 1, dPCM del 11 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

<sup>150</sup> Impatto dell’epidemia COVID-19 sulla mortalità totale della popolazione residente anno 2020, report di Istat in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità, 2021, ultimo accesso 19/09/2022: <https://www.istat.it>

<sup>151</sup> Grasso G., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in Osservatorio costituzionale, fasc. 1, 2016, p. 6

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Mobilio G., *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. speciale, 2020, p. 354

<sup>154</sup> Cfr. la sentenza n. 170/2017 della Corte costituzionale fissa i presupposti costituzionali per la decretazione d’urgenza e fissa che “i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro

misure prese tramite decreti-legge durante la pandemia hanno creato un c.d. “microsistema delle fonti”<sup>155</sup>. “I decreti-legge non si limitano ad essere le fonti di produzione contenenti misure per affrontare l’emergenza, ma vere e proprie fonti sulla produzione di altri atti giuridici di varia natura attraverso cui affrontare l’emergenza”<sup>156</sup>. La decretazione d’urgenza resta comunque uno strumento di decisione accentrata veloce che permette di anettere al documento i risultati di report scientifici e consultazioni con esperti<sup>157</sup>.

Oltre alle misure contenitive del virus attuate dal Governo, sono intervenute anche le autorità locali nel fissare e adattare le limitazioni alle differenti realtà locali. Tra queste vi è il Comune di Catanzaro che, alla luce dei dati pubblicati nel bollettino giornaliero della Regione Calabria<sup>158</sup> e alle misure precauzionali prese dalle altre PA del territorio (ad esempio l’ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 20 marzo 2020), adotta l’ordinanza n. 486 del 23 marzo. Questo documento conteneva delle disposizioni urgenti di contenimento del virus, si ordina “*la sospensione dell’apertura degli esercizi commerciali di negozio bar self service attraverso distributori automatici che vendono bevande e alimenti confezionati h24 in locale liberamente accessibile*” su tutto il territorio del Comune di Catanzaro, “*con esclusione dei distributori presenti all’interno di strutture ospedaliere o assimilate o di strutture pubbliche o private che siano mantenute aperte per assicurare servizi di pubblica utilità, fermo restando il rispetto della distanza interpersonale di un metro, sino al giorno 3 aprile 2020 compreso*”<sup>159</sup>.

Successivamente il 16 aprile, il Sindaco emanò un’altra ordinanza confermando la “*sospensione delle attività di negozio bar self service attraverso distributori automatici che vendono bevande e alimenti confezionati h24 in locale liberamente accessibile, stante la difficoltà da parte dei gestori di adottare modalità di fruizione tali da assicurare il rispetto della distanza interpersonale da parte dei fruitori e le misure di sicurezza sanitaria di cui all’allegato 5 del dPCM 10 aprile*

---

*contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*” e le disposizioni che li compongono seppur “*eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all’unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza (sentenza n. 244 del 2016)*”, Corte costituzionale, sentenza n. 170, 23 maggio 2017

<sup>155</sup> Ruggeri A., Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali, in Mobilio G., *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. speciale, 2020, p. 354

<sup>156</sup> Mobilio G., cit., p. 357

<sup>157</sup> Ivi, p. 370

<sup>158</sup> Il 23 marzo 2020 in Calabria si effettuarono 3144 tamponi. Le persone risultate positive al Coronavirus sono 292 (+19 rispetto al giorno prima). La Provincia di Catanzaro contava 11 persone in reparto, 11 in infetti rianimazione e 38 positivi in isolamento domiciliare. RCovid19, *Bollettino della Regione Calabria del 23/03/2020*, ultimo accesso 22/09/2022: <https://www.rcovid19.it>

<sup>159</sup> Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 486, 23 marzo 2020

2020, fatte salve le eccezioni di cui alla precedente ordinanza n. 486 del 23.03.2020<sup>160</sup> fino al 3 maggio.

All'inizio della primavera i contagi continuavano a incrementare: il 19 aprile vi erano 108 257 positivi e i deceduti ammontavano a 23 660<sup>161</sup>. Ritenuta la situazione d'urgenza e la necessità di "prevenzione e cura della salute pubblica" e l'esigenza di adottare "dei provvedimenti emessi di natura precauzionale al fine di evitare circostanze atte a favorire la trasmissione del virus"<sup>162</sup>, il 25 aprile il Sindaco di Catanzaro sottoscrisse l'ordinanza n. 607 riconfermando quanto già detto dalle precedenti ordinanze.

In questo contesto giuridico la Saiba Bar S.r.l. depositò al registro generale del TAR Calabria il ricorso n. 426. Saiba Bar era un'impresa grossista specializzata nella distribuzione automatica di alimenti. È interessante sapere che il settore italiano di distribuzione automatica è "leader a livello europeo con oltre 820 mila vending machine installate in aziende, uffici pubblici, scuole, università, aeroporti e stazioni", come sottolineò Massimo Trapletti, Presidente dell'Associazione italiana distribuzione automatica (CONFIDA), in un comunicato stampa, "l'epidemia da Covid-19 ha colpito duramente anche il settore della distribuzione automatica: le vendite di prodotti alimentari tramite distributori automatici hanno toccato punte del -60%"<sup>163</sup>.

Nel suo ricorso Saiba Bar S.r.l. chiese l'annullamento delle tre ordinanze prima citate che impedivano al ricorrente di poter svolgere la propria attività in tutto il Comune di Catanzaro, violando per cui il principio della libera iniziativa economica. Secondo l'art. 56 del Codice del processo amministrativo è possibile "in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio"<sup>164</sup> chiedere al Presidente del TAR di disporre misure cautelari, ovvero non attendendo la pronuncia del collegio<sup>165</sup>.

Il 24 aprile 2020 il Tribunale amministrativo regionale (TAR) della Calabria, con sede a Catanzaro, emise la propria decisione. A emanare la sentenza è il Presidente della Sezione I del TAR calabro competente, tra le varie materie, di provvedimenti concernenti la sicurezza delle persone, ordinanze urgenti e contingibili. Per contestualizzare le decisioni prese, è essenziale osservare i mutamenti subiti dal sistema giudiziario in Italia durante la crisi pandemica. Il Covid-

---

<sup>160</sup> Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 1100, 16 aprile 2020

<sup>161</sup> Ministero della Salute, Covid-19, i casi in Italia il 19 aprile ore 18, ultimo accesso 22/09/2022: <https://www.salute.gov.it>

<sup>162</sup> Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 607, 25 aprile 2020

<sup>163</sup> CONFIDA, Il Covid-19 spinge la distribuzione automatica verso l'innovazione, comunicato stampa, ultimo accesso 22/09/2022: <https://www.confida.com>

<sup>164</sup> Art. 56, c. 1, Codice di procedura amministrativa, 2010

<sup>165</sup> Midiri M., Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2020, p. 65

19, come è già stato rimarcato, ha fatto sì che il Governo e le altre autorità locali, come i Presidenti delle Regioni e i Sindaci dei Comuni, adottassero degli atti urgenti e contingibili per sopperire al virus, intervenendo anche sulle libertà fondamentali<sup>166</sup>. Numerose furono le istanze di ricorso e, spiega Midiri, “*considerati i tempi processuali per ottenere la pronuncia cautelare collegiale e le difficoltà di organizzazione del processo poste dalla situazione d'emergenza, è stato proprio il potere monocratico, esercitato dal Presidente del Tribunale amministrativo regionale o da un suo delegato, ad essere frequentemente invocato*”<sup>167</sup>. I Presidenti dei Tribunali amministrativi si ritrovarono soli prendere decisioni di valore “*politico sociale, senza le garanzie del contraddittorio*”<sup>168</sup> e per giunta “*senza la forza istituzionale che viene dalla decisione collegiale*”<sup>169</sup>.

Ritornando al caso di specie, nel prendere la sua decisione, il Presidente del TAR della Calabria considerò innanzitutto la situazione pandemica in piena espansione. Nella settimana successiva, infatti, fu registrato un incremento settimanale dei contagi del 15,5%; la Regione Calabria, per giunta, venne inserita tra le regioni con un maggiore aumento dei casi (15,5% in più rispetto alla settimana precedente)<sup>170</sup>.

Con l'arrivo della pandemia, tutti i settori dell'economia italiana dovettero allinearsi alle misure di contenimento emanate dal Governo adeguandosi soprattutto al distanziamento sociale. Il settore della distribuzione automatica, essendo composto da locali ad accesso libero, era sprovvisto, secondo il TAR di Catanzaro, di “*misure strutturali di distanziamento*” fra le persone e quindi avrebbe potuto causare assembramenti nonché occasioni di contagio e di diffusione del virus. Alla luce di queste informazioni sarebbe risultato poco prudente non imporre delle limitazioni a queste attività. “*La finalità perseguita dai provvedimenti di carattere restrittivo adottati dalle pubbliche autorità*”<sup>171</sup> era proprio “*quella di scongiurare la possibilità di assembramenti fra le persone [...] in luoghi pubblici o aperti al pubblico*”: risultò quindi ragionevolmente in linea con le limitazioni imposte dall'ordinanza.

Il Presidente del Tribunale amministrativo, infine, si espresse in merito al bilanciamento del diritto di svolgere un'attività economica per la Saiba Bar S.r.l. in contrapposizione all'interesse pubblico e privato di proteggere la comunità dalla pandemia in corso. Dalle riflessioni giudiziali emerse che “*in base ad una comparazione degli interessi -pubblici e privati- in conflitto, per le ragioni*

---

<sup>166</sup> Midiri M., *cit.* p. 62

<sup>167</sup> *Ivi.* p. 63

<sup>168</sup> *Ivi.* p. 64

<sup>169</sup> *Ibidem.*

<sup>170</sup> Epidemia COVID-19, aggiornamento nazionale 28 aprile 2020, Istituto Superiore di Sanità (ISS), ultimo accesso 24/09/2022 <https://www.epicentro.iss.it>

<sup>171</sup> TAR Calabria, Sez. 1<sup>a</sup>, decreto 24 aprile 2020, n. 270

sopra esposte, doversi -nel caso di specie- dare preminente rilievo all'interesse pubblico alla tutela della salute collettiva anche alla luce della ormai prossima scadenza (3 maggio 2020) dell'efficacia dell'ordinanza sindacale attualmente in vigore (la n.1100 del 16/4/2020)<sup>172</sup>.

Il TAR di Catanzaro non accolse quindi la domanda del ricorrente di misure cautelari provvisorie.

Il decreto cautelare monocratico, adottato dal Presidente del Tribunale amministrativo, normalmente non viene ritenuto impugnabile se non per alcune eccezioni: i diritti fondamentali rientrano tra queste.<sup>173</sup> Essendo coinvolti nel caso di specie, qui analizzato, il diritto alla libera iniziativa economica privata e il diritto alla tutela della salute, il ricorrente tentò di servirsi “rimedio impugnatorio [...] sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata *praeter legem*”<sup>174</sup> non esistendo delle norme che lo ritengano illegale.

Il ricorrente si dimostrò scontento dalla decisione emessa dal Presidente del TAR.: Saiba Bar S.r.l. fece appello al Consiglio di Stato che il 27 aprile 2020 emanò il suo giudizio.

Venne evidenziato in *primis* dal Consiglio di Stato riunito nella sez. III che delle tre ordinanze attaccate solo una – l’ordinanza n. 1100 del 16 aprile – era ancora in vigore e questo, solo per altri 6 giorni. Il Consiglio sottolineò l’insensatezza dell’azione dell’appellante, la Saiba Bar S.r.l., che all’emanazione della primissima ordinanza, la n. 486 del 23 marzo, rimase indifferente sebbene questa ledesse gli stessi interessi dell’atto ancora in vigore. Implicitamente il Consiglio intese dire che una tempestiva impugnazione dell’ordinanza n. 486 sarebbe stata ritenuta una condotta più coerente e valevole di attenzione.

Inoltre, secondo il Consiglio di Stato “*ciò che effettivamente viene leso*” in questo caso non fu “*il diritto costituzionalmente tutelato di libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) ma l’interesse, di natura economica, a non perdere, per i giorni di sospensione della distribuzione, il relativo ricavo*”<sup>175</sup>. Si trattava quindi “*di un ordinario e temporaneo pregiudizio economico a fronte di una ordinanza comunale*”<sup>176</sup>. Il Consiglio di Stato escluse “*ogni pericolo di perdita definitiva di un bene della vita direttamente tutelato dalla Costituzione*”<sup>177</sup>.

Si aggiunse inoltre, che l’art. 41 Cost. “*limita la stessa libertà di iniziativa economica*”, essendo una libertà dimidiata, “*quando essa sia in contrasto con la sicurezza, libertà e dignità umana*”<sup>178</sup>.

Il divieto temporaneo imposto dall’ordinanza venne ritenuto dal Consiglio di Stato

---

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> Midiri M., *cit.* p. 65

<sup>174</sup> *Ivi.* p. 66

<sup>175</sup> Consiglio di Stato, Sez. 3<sup>a</sup>, decreto 27 aprile 2020, n. 2294

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

costituzionalmente corretto: il divieto di distribuzione automatica risultò una misura ragionevole per far fronte alla “più grave forma di epidemia sanitaria che l’Italia abbia conosciuto dal dopoguerra”<sup>179</sup>.

L’appello della Saiba Bar S.r.l., non rientrando in uno dei casi eccezionali secondo l’interpretazione costituzionalmente orientata *praeter legem*, venne ritenuto inammissibile dal Consiglio di Stato.

Nel caso affrontato è possibile osservare l’applicazione del principio di prevenzione con l’emanazione delle ordinanze del Sindaco di Catanzaro. Nell’ultimo triennio la classe politica italiana dovette far fronte comune contro l’emergenza pandemica, ritrovandosi a equilibrare le libertà degli individui con “l’esigenza di ridurre i rischi di effetti negativi per l’ambiente e per la salute degli esseri umani”<sup>180</sup>. In più occasioni l’Esecutivo permise alle P.A. di intervenire tramite il potere di ordinanza, come con l’art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020. Il potere di ordinanza venne definito da Follieri una “valvola di sfogo del nostro sistema di diritto amministrativo” in quanto “tramite questi poteri la pubblica amministrazione reagisce ad imprevedibili necessità, cioè a quelle situazioni nelle quali il legislatore non è in grado di prefigurare gli effetti (o la gamma di effetti) del potere, ma che esigono un tempestivo intervento della P.A.”<sup>181</sup>. Nella redazione delle ordinanze emanate, le autorità locali fecero uso del principio di prevenzione. Le misure cautelari attuate dalle ordinanze hanno lo scopo ultimo di “prevenire” l’espansione della pandemia e fondandosi sui presupposti di proporzionalità e ragionevolezza. Le ordinanze emanate, nel caso di specie l’ordinanza n. 1100 del 16 aprile 2020, si basarono “su premesse di fatto vere includendo tutti gli interessi in gioco, frutto di un bilanciamento equilibrato fra questi interessi (nel senso che l’importanza della soddisfazione dell’interesse preferito è almeno pari alla gravità del pregiudizio imposto all’interesse sacrificato)”<sup>182</sup>.

Per concludere, la legittimità delle ordinanze emanate dal Sindaco di Catanzaro non venne pregiudicata, in quanto si trattava di misure temporanee idonee “a perseguire il fine e necessaria (ossia fra quelle idonee, sceglie la misura meno gravosa per gli interessi sacrificati)”<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup>*Ibidem*.

<sup>180</sup>Commissione Europea, *comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, 2000, p. 2

<sup>181</sup>Follieri F., *Precauzione, prevenzione e legalità nell’emergenza da Covid-19 in PA persona e amministrazione*, fasc. 2, 2020, pp. 82-83

<sup>182</sup>*Ivi*. p. 88

<sup>183</sup>*Ibidem*.

## 4. CONCLUSIONI

### 1.1 Conclusioni e riflessioni

La crisi pandemica ha coinvolto il mondo intero incidendo sulla vita di tutti gli individui: l'epidemia da Covid-19, oltre ad aver attentato alla salute degli esseri umani, ha influenzato i comportamenti della società e le azioni delle istituzioni<sup>184</sup> costando molto in termini di vite umane. In data 21 settembre 2022, la *Health Emergency Dashboard* dell'OMS ha registrato 610.393.563 casi di positività totali confermati con più di 6 milioni di decessi in tutto il mondo<sup>185</sup>. Questo triennio di pandemia globale ha richiesto un grande sforzo ai cittadini europei con altissimi costi per la società, richiedendo l'impegno di tutti nella lotta comune contro il virus<sup>186</sup>.

Con l'avanzamento dell'epidemia sono emerse *“le principali debolezze dell'Unione, a partire dalla mancanza di un'integrazione politica e fiscale, che consenta di fornire risposte coerenti a sostegno dei singoli paesi in difficoltà”*<sup>187</sup>. L'Unione Europea e i suoi Stati membri continuano tutt'ora a monitorare questa crisi senza precedenti, progettando nuovi metodi di gestione e contenzioni pandemici<sup>188</sup>. Il Covid-19 ha posto *“sotto stress anche le categorie costituzionali abitualmente adottate in tempi di calma istituzionale, con un impatto vistoso sulla forma di governo e sullo statuto dei diritti costituzionali”*<sup>189</sup>. Lo stato di emergenza, infatti, ha portato al *“consolidamento di nuove procedure legislative e l'acuirsi del dominio del Governo nei confronti del Parlamento”*<sup>190</sup>. Il Parlamento Europeo, nella sua Risoluzione del 13 novembre 2020, ha confidato nel rispetto dei diritti fondamentali e la responsabilità democratica dei Paesi europei, consapevole che *“i poteri di emergenza comportano un rischio di abuso di potere da parte dell'esecutivo”*<sup>191</sup>.

Dalla lettura del presente elaborato è possibile osservare come negli ordinamenti francese, belga e italiano, si stia gestita similmente la pandemia da Covid-19. Innanzitutto, in tutti e tre i paesi,

---

<sup>184</sup> Virchow, Rudolf, Enciclopedia Treccani, ultimo accesso 26/09/2022: <https://www.treccani.it>

<sup>185</sup> Dati messi a disposizione dal Ministero della Salute, ultimo accesso 26/09/2022: <https://www.salute.gov.it>

<sup>186</sup> Mattarella S., Presidente della Repubblica, messaggio in occasione del convegno “Made in Italy: the restart”, 5 ottobre 2020, ultimo accesso 27/09/2022: <https://www.quirinale.it/>

<sup>187</sup> Raganelli B., *Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 3, 2020, p. 36

<sup>188</sup> Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione su Impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto, 13 novembre 2020

<sup>189</sup> Nicotra I. A., *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in rivista AIC, vol. 1, 2021, p. 99

<sup>190</sup> Longo E., Malvicini M., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, focus n. 28, 2020, p. 214

<sup>191</sup> Parlamento europeo, Risoluzione su Impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto, 13 novembre 2020

non appena la gravità della situazione è stata chiarita dai dati pubblicati dall'OMS, è stato dichiarato lo stato di emergenza introducendo nei propri ordinamenti “*regimi di deroga ed eccezione [...] rispetto all'ordinario assetto delle fonti del diritto e della ripartizione di competenza tra Stato e autonomie*”<sup>192</sup>; è essenziale notare che non tutti i paesi hanno adottato questo status: paesi come Kosovo, Slovenia e Kenya hanno preferito “*affidarsi ad atti normativi ("ordinari") riguardanti le emergenze sanitarie*”<sup>193</sup> per gestire l'epidemia.

La dichiarazione dello stato d'emergenza è legittimata dalla presenza di norme esplicite, come per la Francia all'art. 16 della Costituzione del '58<sup>194</sup>, o implicite, come nella Carta fondamentale italiana in cui non è contemplato “*esplicitamente lo «stato di emergenza», tuttavia l'art 77 disciplina i «casi straordinari di necessità e urgenza» che consentono eccezionalmente al governo di esercitare la funzione legislativa*”<sup>195</sup>. Il riconoscimento costituzionale dello stato di emergenza ha conferito, come è già stato detto, “*alla fonte primaria anche il potere di limitare le libertà fondamentali, purchè nel rispetto del criterio di proporzionalità e di adeguatezza, anche declinato in senso temporale*”<sup>196</sup>. Il potere esecutivo è entrato in possesso di prerogative prettamente parlamentari, svilendo la rappresentanza politica dell'iter legislativo. Questo è stato giustificato, oltre dalla dichiarazione dello stato di emergenza, dal bisogno di rispondere alla situazione urgente e contingente presente sul Continente europeo<sup>197</sup>.

È interessante constatare quanto appena detto, osservando come in Italia si sia scelto di rispondere all'emergenza sanitaria soprattutto tramite l'utilizzo di numerosi dPCM concentrando “*un potere solo nominalmente amministrativo, ma in realtà normativo, [...] nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri*”<sup>198</sup> riducendo anche il ruolo del Collegio dei Ministri alla semplice

---

<sup>192</sup> *La legislazione tra Stato, Regione e Unione Europea*, rapporto 2019/2020, Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera dei Deputati, Camera dei Deputati, ultimo accesso 27/09/2022: <https://www.camera.it>

<sup>193</sup> Di Bari M., *Let judges speak for themselves: can comparative constitutional case law help conceptualize universal standards in the fight against COVID-19?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2021, p. 219

<sup>194</sup> “*Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale*”, art. 16,

Costituzione francese, 1958

<sup>195</sup> Raganelli B., *cit.*, p. 39

<sup>196</sup> Nicotra I. A., *cit.*, p. 132

<sup>197</sup> Santi R., *Corso di diritto costituzionale*, IV ed., 1833, p. 306

<sup>198</sup> Boggero G., *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *il Piemonte delle autonomie*, vol. 1, 2020, p. 2

deliberazione o a momenti di concertazione tra Presidente del Consiglio con i Ministri interessati<sup>199</sup>.

Un altro particolare che emerge dal presente elaborato è il contributo delle autorità locali nella lotta contro l'epidemia: tutti e tre i ricorsi analizzati impugnano infatti dei provvedimenti amministrativi emanati dalle Pubbliche Amministrazioni locali, ad esempio l'ordinanza del Sindaco di Nizza nel caso francese. “*Il rafforzamento dei poteri in capo all'esecutivo nazionale*” difatti “*non ha [...] impedito che ai provvedimenti nazionali si affiancassero interventi delle autorità regionali e locali, e, soprattutto, dei presidenti delle regioni e dei sindaci; interventi che, dapprima, essi hanno esercitato in autonomia, in forza dei poteri loro spettanti come autorità sanitarie e di protezione civile*”<sup>200</sup>. L'intervento delle autorità locali è stato indispensabile per la lotta contro il Covid-19: i governi locali hanno padroneggiato lo sviluppo e l'introduzione di misure limitative al meglio poiché erano vicine alle realtà territoriali locali<sup>201</sup>.

Durante l'introduzione di misure di contenimento, da parte dell'Esecutivo e delle PA, si è tentato di bilanciare le libertà fondamentali coinvolte – nei casi analizzati il diritto alla tutela della salute e la libertà d'iniziativa economica privata – a seconda dei dati forniti dalle istituzioni statistiche nazionali e internazionali. L'analisi dell'andamento della crisi pandemica, attraverso i report giornalieri e mensile, e l'attenzione posta agli indici di pressione delle terapie intensive hanno influito sulla severità delle misure prese; in alcuni casi, le limitazioni imposte hanno causato malcontenti e fatto sorgere dubbi sulla loro legittimità ai cittadini, che sono intervenuti ricorrendo ai Tribunali Amministrativi.

Si introduce quindi la terza conclusione deducibile dallo studio di questo elaborato: il ruolo essenziale esercitato dai Tribunali amministrativi durante l'epidemia da Covid- 19.

“Con l'espandersi dei poteri pubblici emergenziali, il giudice amministrativo, in quanto ad accessibilità immediata”<sup>202</sup> è stato chiamato in più occasioni a “decidere sulla legittimità degli atti e dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti ad esse equiparati)”<sup>203</sup>.

Nelle decisioni analizzate sono state individuate delle similitudine nei “temi e affinità delle tecniche di sindacato sull'uso dei poteri emergenziali”<sup>204</sup>; quest'ultime vengo fondate dalle

---

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> Tubertini C., *I governo locale di fronte all'emergenza (sanitaria, sociale ed economica) derivante dalla pandemia: problemi e strumenti*, in Urban@it, vol. 1, 2020, (rivista online), p. 2, ultimo accesso 27/09/2022: <https://www.urbanit.it>

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> Manzione A., *I giudici e la pandemia*, in federalismi.it, paper 1, 2022, p. 3

<sup>203</sup> *Ivi.*, p. 2

<sup>204</sup> *Ivi.*, p. 14

Corti sui principi generali di proporzionalità e ragionevolezza: i giudici hanno ricordato di non poter entrare nel merito dei provvedimenti attaccati, perché di competenza del decisore amministrativo, ma di aver il ruolo di giudicare la legittimità o meno degli atti.

I giudici francesi, belgi e italiani hanno dovuto bilanciare il diritto alla tutela della salute con il diritto alla libertà d'iniziativa economica: per svolgere questo compito si sono concentrati principalmente sugli scopi e finalità degli atti amministrativi emanati. Alla luce dell'analisi degli obiettivi dei provvedimenti, gli organi di giustizia dei tre ordinamenti si sono concentrati sullo studio delle misure di contenimento temporaneamente attuate: queste dovevano essere coerenti alla misura del rischio di contagio e al pericolo per la popolazione locale. Per svolgere un'analisi di questo tipo, come già detto prima, sono state valutate la ragionevolezza degli atti (se le finalità dei provvedimenti amministrativi fossero coerenti con le limitazioni imposte in relazione all'andamento dei contagi) la loro proporzionalità (se le misure fossero commisurate con gli altri interessi privati coinvolti).

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, in Quad. cost., 1992
- Argentati A., *Mercato e costituzione: il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, Giappichelli, 2017
- Barbera E., Tortone C., *Glossario O.M.S. della Promozione della Salute*, Centro Regionale di Documentazione per la Promozione della Salute, DoRS, 2012
- Boggero G., *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in il Piemonte delle autonomie, vol. 1, 2020
- Bouhon F., Jousten A., Miny X., Slautsky E., *L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception*, in Courrier hebdomadaire du CRISP, vol n. 2446, 2020
- Bronzini G., *La Cedu e la Carta dei diritti fondamentali: overlap e distinzioni*, in Gli speciali di questione di giustizia, vol. 1, 2019
- Cintioli F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Giuffrè editore, 2010
- Coiante A., Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2020
- Corten O., *L'utilisation du "raisonnable" par le juge international, Discours juridique, raison et contradiction*, in Collection de Droit international, vol. 34, Bruylant, 1997
- D'Antona M., *L'art. 41 della Costituzione: tendenze interpretative*, in *Lavoro@confronto*, num. 2, 2014
- Di Bari M., *Let judges speak for themselves: can comparative constitutional case law help conceptualize universal standards in the fight against COVID-19?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2021
- Duong L.M., *La notion de raisonnable en droit économique. Pour une approche systémique des relations juridiques complexes*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 54, 2006
- Follieri F., *Precauzione, prevenzione e legalità nell'emergenza da Covid-19 in PA persona e amministrazione*, fasc. 2, 2020
- Grasso G., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1, 2016
- Lambrini P., *Fondamenti del diritto europeo : manuale istituzionale*, Giappichelli, 2021
- Laudani E., *L'impresa societaria tra corporate social responsibility e shareholder value*, in *Cammino Diritto*, vol. 10, 2019
- Longo E., Malvicini M., *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, focus n. 28, 2020

- Luciani M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, 1983
- Manzione A., *I giudici e la pandemia*, in *federalismi.it*, paper 1, 2022
- Midiri M., *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2020
- Minni F., Morrone A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in rivista AIC, vol. 3, 2013
- Mobilio G., *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. speciale, 2020
- Modugno F., *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, in Osservatorio AIC, n. 1, 2014
- Morana D., *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Seconda edizione, Giappichelli, 2013
- Nicotra I. A., *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in rivista AIC, vol. 1, 2021
- Niro R., *Commento all'art. 41 in Commentario alla Costituzione 1*, UTET GIURIDICA, 2006
- Palici di Suni Prat E., et al., *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione Europea*, 2. ed, CEDAM, 2011
- Piciocchi C., *Health Rights in the Italian Constitution: Keeping a Promise*, in *Estudios constitucionales*, vol .20, 2022
- Pini O., *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: "interpretazione adeguatrice" ed evoluzione ordinamentale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2019
- Raganelli B., *Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 3, 2020
- Santi R., *Corso di diritto costituzionale*, IV ed., 1833
- Svalastog A.L., Donev D., Jähren Kristoffersen N., Gajović S., *Concepts and definitions of health and health-related values in the knowledge landscapes of the digital society*, in *Croat Med J.*, vol. 58, 2017
- Vanderstraeten M., *La liberté d'entreprendre dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État*, in *La liberté d'entreprendre ou le retour en force d'un fondamental du droit économique*, Bruylant, 2015
- von Bogdandy A., *European Law Beyond 'Ever Closer Union': Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ's Comparative Methodology in European Law Journal*, vol. 22, 2016
- Xenou L., *Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française*, tesi di dottorato in diritto amministrativo, Université Paris, Panthéon-Assas, 2014, p. 430

## 6. SITOGRAFIA

- ABC dei diritti - FP Cgil, ultimo accesso 15/07/2022: <https://www.abcedeiritti.it>
- Alotti W., *Modifiche all'articolo 41 della Costituzione italiana: possibili nuove tutele per la sicurezza sul lavoro?*, (Uil Trentino), ultimo accesso 6/09/2022: <https://www.uiltn.it/modifiche-allarticolo-41-della-costituzione-italiana-possibili-nuove-tutele-per-la-sicurezza-sul-lavoro/>
- Audureau W., Vaudano M., *Coronavirus : du premier cas détecté de Covid-19 au déconfinement, la chronologie d'une crise mondiale*, (Le Monde), ultimo accesso 7/09/2022 : <https://www.lemonde.fr>
- Belgium.be - Official information and services, ultimo accesso 14/09/2022: <https://www.belgium.be>
- Camera dei Deputati, ultimo accesso 5/08/2022: <https://temi.camera.it>
- Cartabia M., I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, 24-26 ottobre 2013, (Corte Costituzionale), ultimo accesso 17/09/2022: <https://www.cortecostituzionale.it/>
- Cavallero P., *Art. 32 – Costituzione postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività*, (Studio Mainini), ultimo accesso 21/07/2022: <https://www.studiomainini.com/5666/>
- CELEVAL, Agenzia del Ministero della salute belga, ultimo accesso 17/09/2022: <https://www.healthybelgium.be>
- Ciccarese L., Belardinelli S., *Vivere in un ambiente sano: un diritto umano essenziale*, (IlBoLive), ultimo accesso 29/07/2022: <https://ilbolive.unipd.it/it/news/vivere-ambiente-sano-diritto-umano-essenziale>
- Companyweb, ultimo accesso 15/09/2022: <https://www.companyweb.be/fr/0666690007/mainego>
- CONFIDA, ultimo accesso 22/09/2022: <https://www.confida.com>
- Consiglio d'Europa, ultimo accesso 29/07/2022: <https://www.coe.int>
- Conseil d'État: <https://www.conseil-etat.fr>
- Covid-19 Litigation, ultimo accesso 10/07/2022: <https://www.covid19litigation.org/>
- Crisp - centre de recherche et d'information socio-politique, accesso 16/09/2022 : <https://www.vocabulairepolitique.be/comite-de-concertation/>
- D'Alessandro J., *Coronavirus, L'illusione della grande fuga da Milano. Ecco i veri numeri degli spostamenti verso sud*, (La Repubblica), ultimo accesso 19/09/2022: <https://www.repubblica.it/>
- Enciclopedia Treccani, ultimo accesso 26/09/2022: <https://www.treccani.it>

- Fanari M., *Il diritto alla salute alla prova del bilanciamento*, (DirittoConsenso), ultimo accesso 29/07/2022: <http://www.dirittoconsenso.it>
- Federazione Nazionale Ordine Professioni Infermieristiche (FNOPI), ultimo accesso 18/09/2022: <https://www.fnopi.it>
- Istat, ultimo accesso 19/09/2022: <https://www.istat.it>
- Istituto Superiore di Sanità (ISS), ultimo accesso 24/09/2022: <https://www.epicentro.iss.it>
- Le Monde, ultimo accesso 7/09/2022: <https://www.lemonde.fr>
- Luciani M., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, (Servizio Ricerca del Parlamento europeo), ultimo accesso 14/07/2022:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS\\_STU\(2022\)698893\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698893/EPRS_STU(2022)698893_IT.pdf)
- Mancini Palomoni G., *L'evoluzione del diritto alla salute: riflessi giurisprudenziali ed organizzativi*, (ildirittoamministrativo), ultimo accesso 15/07/2022:  
[www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)
- Mattarella S., Presidente della Repubblica, messaggio in occasione del convegno “Made in Italy: the restart”, 5 ottobre 2020, ultimo accesso 27/09/2022: <https://www.quirinale.it/>
- Ministero della Salute, ultimo accesso 26/09/2022: <https://www.salute.gov.it>
- Nalbone D., Ambiente, *Mercalli: “Inutile modificare la Carta se non cambia la nostra politica*, (MicroMega), ultimo accesso 6/09/2022: <https://www.micromega.net/ambiente-mercalli-costituzione/>
- Notaires de France, ultimo accesso 29/07/2022: <https://www.notaires.fr>
- Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera dei Deputati, (Camera dei Deputati), ultimo accesso 27/09/2022: <https://www.camera.it>
- RCovid19, ultimo accesso 22/09/2022: <https://www.rcovid19.it>
- Russo M.F., *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, (Magistratura Indipendente), ultimo accesso 5/08/2022: <https://www.magistraturaindipendente.it>
- Salvatore V., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea*, (Servizio Ricerca del Parlamento europeo), ultimo accesso 15/07/2022:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698827/EPRS\\_STU\(2021\)698827\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698827/EPRS_STU(2021)698827_IT.pdf)
- Santé publique France, ultimo accesso 8/08/2022: <https://www.santepubliquefrance.fr>
- Sauvé J. M., *Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés*, (Conseil d'État), ultimo accesso 11/08/2022 : <https://www.conseil-etat.fr>

- Scienciano (Istituto nazionale di sanità pubblica belga), ultimo accesso 17/09/2022:  
<https://covid-19.scienciano.be>
- StatBel, ultimo accesso 14/09/2022: <https://statbel.fgov.be>
- Tribunal administratif de Nice, ultimo accesso 10/09/2022: <http://nice.tribunal-administratif.fr>
- Tubertini C., *Il governo locale di fronte all'emergenza (sanitaria, sociale ed economica) derivante dalla pandemia: problemi e strumenti*, (Urban@it), ultimo accesso 27/09/2022:  
<https://www.urbanit.it>
- Union des Professionnels de la Location Touristique, ultimo accesso 11/08/2022 :  
<https://www.uplt.org>
- Unione europea, ultimo accesso 5/08/2022: <https://european-union.europa.eu>
- Università di Trento, facoltà di Giurisprudenza, ultimo accesso 10/07/2022:  
<https://www.giurisprudenza.unitn.it/en/3497/covid-19-litigation-project>
- Vasciminni M., Russo G., Gigliotti G., *The applicability of the Italian Business Judgement Rule to directors' organizational choices*, (International Bar Association), ultimo accesso 31/09/2022:  
<https://www.ibanet.org>
- Wahl N., Conclusioni dell'Avvocato generale causa C-201/15, 2016, ultimo accesso 6/09/2022:  
<https://eur-lex.europa.eu/>

## 7. GIURISPRUDENZA E NORMATIVA

- Carta del lavoro, 1927
- Codice civile, 1942
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949
- Code de la Santé publique, 1953
- Trattato di Roma (CEE), 1957
- Costituzione francese, 1958
- Consiglio della Comunità economica europea, prima direttiva per l'applicazione dell'articolo 67 del Trattato, GU 43, 12 luglio 1960
- Carta sociale europea, 1961
- Corte costituzionale, sen. 7 maggio 1975, n. 112
- Corte costituzionale, sen. 24 maggio 1977, n. 103
- Legge n. 833, 23 dicembre 1978
- Costituzione coordinata, 1994
- Corte costituzionale, sen. 15 aprile 1996, n. 118
- Code des collectivités territoriales, 1996
- Carta sociale europea (riveduta), 1996
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2000
- Commissione Europea, comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, 2000
- Code de Justice administrative, 2000
- Corte di Cassazione, sez. I civ, 11 novembre 2008, n. 27145
- Codice di procedura amministrativa, 2010
- Progetto di legge 4144-A, data di approvazione in Commissione 22 settembre 2011
- Conseil d'État, section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 maggio 2013
- Corte costituzionale, sentenza n. 170, 23 maggio 2017
- Corte Costituzionale, sentenza 2 novembre 2017, n. 5
- Decreto-legge n. 6, 23 febbraio 2020
- dPCM del 25 febbraio 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020
- dPCM del 4 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020
- dPCM del 8 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020

- dPCM del 11 marzo 2020, ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020
- Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 486, 23 marzo 2020
- Loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, 23 marzo 2020
- Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 1100, 16 aprile 2020
- Ordinanza del Sindaco di Catanzaro, n. 607, 25 aprile 2020
- TAR Calabria, Sez. 1<sup>^</sup>, decreto 24 aprile 2020, n. 270
- Consiglio di Stato, Sez. 3<sup>^</sup>, decreto 27 aprile 2020, n. 2294
- Modifica all'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus, 5 giugno 2020
- Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, 30 giugno 2020
- COVID-19 Consiglio di Stato belga, sez. del contenzioso amministrativo, sentenza n. 248.781, 28 ottobre 2020
- Parlamento europeo, Risoluzione su Impatto delle misure connesse alla Covid-19 sulla democrazia, sui diritti fondamentali e sullo stato di diritto, 13 novembre 2020
- Conseil d'État, Juge des référés, 16 febbraio 2021, recueil Lebon, n. 449605
- Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 18 febbraio 2021, n. 17-26.156

## 8. Ringraziamenti

Una parte della mia vita oggi si chiude: ricorderò per sempre la forte emozione provata attendendo il treno per Rovigo il primo giorno di Università. Ringrazio l'Università di Padova e i suoi professori per avermi dato l'onore di studiare appassionandomi a nuove materie e aprire i miei occhi, in passato immaturi, alla vita reale. Un ringraziamento speciale al professor Di Bari che sempre mi ha aiutata con i suoi consigli costruttivi (a volte illuminanti) durante la redazione di questo elaborato. Gli sarò sempre debitrice per la disponibilità e la pazienza dedicatemi.

Questo percorso mi ha avvicinata a persone fantastiche, senza le quali probabilmente non ce l'avrei fatta. Un grazie di cuore va a Pier che, seppur lontano in questo periodo, mi ha sempre trasmesso la sua grinta durante le sessioni d'esame. Un grazie alla mia amica Elena: la trasparenza di questa ragazza mi ha fatto ricredere sull'amicizia tra ragazze, quella sincera che dura per anni. Una dedica speciale al mio amico *senior* Moreno e ad Alberto, sempre disponibili ad aiutare gli altri senza voler nulla in cambio, auguro a loro il meglio. A Federico e Roberto, i miei migliori amici, da sempre leali compagni nei momenti più duri. Nei tempi più bui i loro consigli sono stati fari nella notte. Saranno per sempre i miei Virgilio.

Durante il mio percorso ho avuto l'opportunità di visitare un altro paese e incontrare delle persone che difficilmente dimenticherò. Vorrei ringraziare Mehdi e Hüseyin che con la loro solarità e spontaneità non mi hanno fatto pesare i mille chilometri di distanza tra Reims e casa mia.

Dedico il mio lavoro ad Antoine, il bastone su cui mi appoggio quando il peso sulle mie spalle è troppo pesante, la spalla su cui piango le mie lacrime. È il mio scudo contro le lame affilate sguainate dal fato. Il mio consigliere fidato che, malgrado sia una testarda, continua imperterrito a sostenermi. Paziente ascoltatore dei miei crucci. La sua presenza mi lenisce tutti i tormenti.

Alla nonna Mimma, sempre orgogliosa di raccontare alle sue amiche del centro culturale le imprese di sua nipote. Mi ha sempre appoggiata in tutte le mie battaglie, standomi vicina con il sorriso.

Dedico tutti i miei successi a mia madre e a mio padre, i miei primi sostenitori. Loro sono la ragione per cui tutti giorni mi alzo dal letto con la forza per farcela nella vita. Voglio renderli fieri di me, anche se son consapevole che lo siano già. Il loro amore ha sempre colmato il mio cuore, facendomi crescere felice e serena in una casa piena di gioia. I loro insegnamenti mi hanno resa quello che sono oggi. Auguro a chiunque di avere una famiglia come la mia.