

La “democrazia imperfetta”.

Alla ricerca di una disciplina (costituzionale) dell'emergenza sanitaria

di

Luca Buscema*

SOMMARIO: 1. Notazioni minime in tema di stato di emergenza e garanzie costituzionali. 2. Crisi sanitaria e (possibili) modelli di disciplina (preventiva) dell'emergenza. 3. Emergenza sanitaria ed articolazione territoriale (federale o a base regionale) dello Stato: l'esempio del *Model State Emergency Health Powers Act*.

1. Notazioni minime in tema di stato di emergenza e garanzie costituzionali

Lo stato di emergenza, sia esso ingenerato da episodi carattere strettamente militare, di matrice terroristica, di natura criminale, ovvero connessi a catastrofi naturali e/o sanitarie, pur al cospetto della profonda diversità delle cause da cui possa originare, pone comunque gli ordinamenti giuridici ispirati ai principi di fondo del costituzionalismo moderno di fronte alla necessità di predisporre strumenti di prevenzione e/o repressione che, sì perseguendo la finalità di contenere e/o contrastare il pericolo invernatosi, non pregiudichino, in ogni caso, in modo irrimediabile, il nocciolo duro dei valori consacrati all'interno delle Costituzioni democratiche¹.

* Abilitato a Professore di II° fascia – Area 12/C1 – Diritto Costituzionale. Docente a contratto Università degli Studi di Messina.

¹ Cfr. Cfr., *ex plurimis*: K. ROACH, *The ordinary law of emergencies and democratic derogation from rights*, in V. RAMRAJ (Ed.), *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, 2008, 229 ss.; ID, *Must We Trade Rights for Security?*, in *Cardozo Law Review*, 2006, 27 ss.; F. N. AOLAINE, O. GROSS, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, 13 ss.; D. DYZENHAUS, *The State of Emergency in Legal Theory*, in V. RAMRAJ, M. HOR, K. ROACH (Eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, 2005, 65 ss.; J. FERREJOHN, P. PASQUINO, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2004, 2 ss.

Rispetto ad una multiforme e cangiante tipologia ed intensità della minaccia da fronteggiare, la disciplina derogatoria, introdotta al fine di prevenire e/o comunque efficacemente contrastare la situazione di crisi insorta, postula decisioni politiche suscettive di essere circoscritte, per quanto possibile, entro una cornice di legalità (costituzionale) che impedisca il tradimento dei valori sui quali si fonda un ordinamento democratico¹.

In questa direzione, necessità e proporzionalità delle misure contingentemente adottate vanno apprezzate in ragione dell'intensità della compressione arrecata ai diritti fondamentali dell'individuo e della durata dell'efficacia delle restrizioni per tali via introdotte, da limitare entro un arco di tempo ritenuto strettamente indispensabile al fine di superare l'emergenza ed, eventualmente, anche perimetrare solo con riguardo ad un specifica area geografica laddove il pericolo sia effettivamente radicato.

Un siffatto approccio consente, però, di stimare l'efficacia degli strumenti di gestione della crisi solo occasionalmente impiegati, non meditati e, in qualche modo, sollecitati e condizionati, quanto a contenuti e procedure applicative, dall'urgenza di provvedere dettata dallo stato di necessità².

Per vero, una metodologia operativa di tal fatta, oltre ad implicare una potenziale inidoneità delle misure *prima facie* adottate, si traduce nella carenza di un'adeguata pianificazione e nella esposizione al rischio di pregiudicare, in modo ingiustificato, le libertà fondamentali della persona, in uno con una "momentanea" deriva autoritaria dell'ordinamento.

Si richiede, pertanto, una compiuta ed attenta riflessione circa l'opportunità di definire una cornice assiologica di fondo, comprensiva di metodi e procedure democratiche, entro la quale inquadrare le attività di prevenzione, pianificazione, gestione e contenimento delle emergenze.

Il tema della liceità dell'introduzione, nel corso di uno stato di crisi, di previsioni tese a consentire (circoscritte) deroghe al principio di intangibilità dei diritti (asseritamente) inviolabili dell'individuo sottintende, innanzitutto, il rispetto di limiti

¹ Cfr. P. BONETTI, *Terrorismo*, cit., 39 ss.

² Cfr. A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 4 aprile 2020, 522 ss.

di carattere sostanziale e/o valoriale (oltre che di natura procedimentale e di competenza).

La loro salvaguardia viene affidata ora al controllo politico, proprio di un sistema di governo democratico, svolto dall'assemblea dei rappresentanti del popolo nei confronti dell'organo esecutivo, ora, più propriamente, al sindacato esercitato dai giudici (ordinari e/o costituzionali) in vista della garanzia della primazia del diritto rispetto al (non auspicato, ma pur sempre possibile) pericolo di deriva autoritaria suscettiva di tradursi nell'adozione di (arbitrarie ed "anticostituzionali") misure restrittive delle libertà nel corso della crisi.

L'instaurazione di veri e propri "stati di eccezione" (ovvero di emergenza), situazioni in cui *"l'ordinamento giuridico è sospeso e continuamente infranto"*³, appare invero fortemente condizionata dalla natura e consistenza dei poteri conferiti agli organi preposti all'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato, in ossequio alle procedure formalmente previste all'interno delle diverse disposizioni costituzionali, in ragione della effettiva situazione di necessità concretamente inveratasi, cui corrisponde la precisazione degli argini entro i quali inscrivere la derogabilità e/o sospensibilità delle garanzie costituzionali poste a presidio dei diritti di libertà⁴.

Di conseguenza, se insuperabili motivi di sicurezza collettiva possono giustificare l'impiego di provvedimenti restrittivi di singoli diritti e libertà, particolarmente grave deve essere il pericolo per ammettere il ricorso alla facoltà di deroga che consenta di sospendere le garanzie costituzionali anche in riferimento a diritti per i quali, in tesi, venga postulata la loro intangibilità.

Rendere cedevoli le libertà fondamentali della persona a fronte di una situazione di emergenza non può prescindere, comunque, dall'adozione di una "deliberazione" democratica capace di rinsaldare il legame tra la legittimità della decisione politica e la "condivisione sociale" della stessa, garantendo una maggiore effettività delle misure assunte.

³ Così P. BONETTI, *Terrorismo*, cit., 158.

⁴ *Ivi*, 153 ss.

Ciò, eventualmente disposta la “*privazione (temporanea) dell’efficacia di una o più norme costituzionali ricognitive di diritti, da parte di un atto-fonte diverso dalla Costituzione*”⁵, onde ricercare il giusto equilibrio sotteso all’esigenza di preservare l’immanenza delle libere Istituzioni⁶ senza, al contempo, disconoscerne e/o mortificarne le fondamenta assiologiche sulle quali esse stesse si reggono, anche al fine di impedire, pur di fronte alla crisi, la “*sospensione della democrazia rappresentativa*”⁷.

Obiettivo che, in seno ad uno Stato di diritto, va ribadito, invoca il riscontro di indefettibili presupposti giustificativi di una (ancorché momentanea) deroga ai valori di libertà in quanto “*ciò risulti funzionale ad assicurare all’ordinamento la sua salvaguardia, nell’ossequio al principio del primum vivere*”⁸.

In tal senso, “*anche nei periodi emergenziali primo strumento di difesa della democrazia e del costituzionalismo rispetto alla volontà delle maggioranze politiche del momento è la rigidità delle costituzioni*”⁹.

Così, pur se lo stato di crisi non si presta ad essere regolato, in senso assoluto, “*attraverso, o almeno solo attraverso, le norme sulla produzione - potendo richiedere - l’inosservanza delle regole sulle competenze e sulle procedure di approvazione degli atti normativi e, dunque, l’adozione di fonti extra ordinem*”¹⁰, anche al cospetto dell’emergenza, però, «*le garanzie costituzionali non possono essere “sospese”*»¹¹.

Le situazioni di emergenza, quindi, appaiono “*bisognose di essere fronteggiate con strumenti parimenti duttili ed incisivi, di pronto intervento, tenendo nondimeno costantemente elevato il livello delle garanzie costituzionali*”¹².

⁵ Così M. PIAZZA, *L’illegittima <<sospensione della Costituzione>> prevista nel c.d. <<Piano Solo>>*, in *Giur. Cost.*, 2001, 812.

⁶ Cfr. A. SCHIMEL, *Face au terrorisme: les lois spéciales à l’italienne*, in *Sociologie du travail*, 1986, 28^e année n°4, 527.

⁷ Così P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII vol., Torino, 1993, 58.

⁸ Così P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, 124.

⁹ Così P. BONETTI, *Terrorismo*, cit., 25.

¹⁰ Così F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, n. 1, 13/03/2020, 4.

¹¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, 10.04.2020, in <https://www.unicost.eu/covid-19-e-costituzione/>. In tema v. anche P. BONETTI, *Terrorismo*, cit., 215 ss.

¹² Così A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell’emergenza*, in *Consulta-online*, n. 2/2020, 02 maggio 2020, 260.

Si può quindi tranquillamente ritenere che tanto più seria e meditata sia la volontà di proteggere i valori caratterizzanti la Costituzione, tanto più incisiva dovrebbe rivelarsi la preoccupazione di definire, in via preventiva, in conformità ai principi supremi di un ordinamento democratico, le procedure e le misure che possano rivelarsi idonee, pur implicando “deroghe alla normalità”, a contrastare il pericolo¹³.

Del resto, lo stato d’eccezione “non è il paradigma fondativo delle nostre comunità politiche, non è la regola, non può neppure essere legittimato come strumento di governo, deve invece nei limiti del possibile essere circoscritto”¹⁴.

Diversamente, lo stato di eccezione schmittiano presupporrebbe, invece, “uno spazio vuoto, deregolato e riempito dalla volontà del sovrano, inteso come potere pubblico liberato da ogni vincolo giuridico e capace di trasformare istantaneamente la propria forza in diritto”¹⁵.

In realtà, non necessariamente il superamento di una situazione di emergenza postula, a monte, la fissazione di clausole normative (anche di rango superprimario) che determinino, quasi in termini di automatismo, la deroga ai valori di fondo di un ordinamento in vista della sua protezione in caso di crisi interna e/o internazionale.

L’efficacia di clausole di siffatta consistenza, apprezzate, secondo alcuni, alla stregua di una più responsabile e riflessiva volontà di proteggere l’immanenza delle libere Istituzioni, potrebbe essere però smentita dai fatti laddove il ricorso ad un (disciplinato) regime di eccezione si traduca nell’occasione di tradire la più intima essenza dei principi propri del costituzionalismo moderno comportando l’insorgenza di pericolose derive autoritarie dell’ordinamento¹⁶.

Tuttavia, è pur vero che, di fronte a un'emergenza pubblica che “minaccia la vita della nazione”, proprio per impedire che la crisi improvvisamente inveratasi possa suggerire di ricorrere a misure straordinarie, sì (asseritamente) necessarie, ma capaci anche di porre in discussione i valori posti a presidio della democraticità di un ordinamento, si dimostra (sempre più) indispensabile (ed indifferibile) “regimentare

¹³ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Necessità, Costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati*, in *Diritto e Società*, 1992, 229.

¹⁴ Cfr. G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 31 marzo 2020, 2.

¹⁵ Così G. SILVESTRI, *Covid-19, cit.*

¹⁶ Cfr. G. DE MINICO, *Costituzione, cit.*, 279 ss.; P. BONETTI, *Terrorismo, cit.*, 293 ss.

l'emergenza" alla stregua di una "'concession' to the 'inevitability' of exceptional state measures in times of emergency, and also as a means to somehow control these"¹⁷.

2. Crisi sanitaria e (possibili) modelli di disciplina (preventiva) dell'emergenza

Lo stato di crisi pandemica inverteosi improvvisamente in seguito alla diffusione del virus Covid-19 ha esercitato, pur con approcci diversificati, una profonda suggestione circa la necessità ed urgenza di apprestare sì, nell'immediato, adeguate misure contenitive e, ci si augura, presto risolutive, ma anche la possibile affermazione di un modello teorico della gestione dell'emergenza sanitaria che sappia coniugare efficacia degli strumenti impiegati ed immanenza delle libere Istituzioni (ivi compresa la "conferma" dell'intangibilità di alcuni diritti inviolabili della persona pur al cospetto di uno stato di necessità).

Esigenza, peraltro, non certo nuova, né limitata ad uno specifico sistema costituzionale¹⁸.

*"Il diritto è chiamato a fronteggiare un'emergenza che è globale e locale al tempo stesso, in bilico tra due rischi: l'insufficienza delle misure, con i rischi di collasso del sistema sanitario e delle esigenze di prevenzione; oppure una eccessività delle medesime, con rischi enormi ed incalcolabili per il sistema economico e sociale. Tra questi rischi anche quello di un diritto che si arrende alla 'paura', alla logica della prevenzione a tutti i costi, creando una spirale...che potrebbe essere tutt'altro che facile controllare nei suoi sviluppi"*¹⁹.

In seno all'ordinamento giuridico italiano non è attualmente possibile rinvenire un sistema armonico di disposizioni tese a disciplinare, sia sotto il profilo sostanziale, sia dal punto di vista procedurale, la gestione dello stato di crisi e/o di emergenza - *"situazione imprevista che, rendendo il diritto normalmente vigente inadeguato, pone la necessità di uno stato d'eccezione capace di fronteggiarla"*²⁰ - che non sia immediatamente

¹⁷ Così S. HUMPHREYS, *Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception*, in *The European Journal of International Law*, 2006, Vol. 17, no.3, 678.

¹⁸ Sul punto, v. A. ALEMANNI, *Taming COVID-19 by Regulation: An Opportunity for Self-Reflection*, Accepted Manuscript for *European Journal of Risk Regulation* as part of the Cambridge Coronavirus Collection, 1 ss.

¹⁹ Così A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, 14 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 2.

²⁰ Così G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, 17.

riconducibile ad eventi bellici, intesi, in senso tradizionale, alla stregua di conflitto e/o lotta armata tra due o più Stati sovrani, diversamente da quanto accade all'interno di numerosi altri Paesi tanto da far ritenere che *"constitutional provisions allowing for states of emergency have effectively globalized in the course of the 20th century"*²¹.

Trattasi, in sostanza, di un sistema normativo sicuramente inadeguato, bisognoso di un urgente ripensamento²².

A prescindere dai tentativi di estendere la disciplina dell'art. 78 cost. - *"contronorma di chiusura del nostro ordinamento"*²³ - ad ipotesi emergenziali correlate a guerre civili, ad insurrezioni, ovvero a situazioni di pericolo di matrice terroristica²⁴, l'Italia repubblicana non si è mai confrontata con la necessità di apprestare un'organica disciplina (costituzionale) dello stato di crisi ingenerato da catastrofi naturali o emergenze di natura sanitaria²⁵.

Né in Costituzione sembra potersi ritrarre direttamente una puntuale, compiuta e specifica regolamentazione ad esso dedicata²⁶ se non, al più, forse norme emergenziali implicite ricavabili *"nell'art. 16, dove si prevede la limitazione della libertà di circolazione da parte della legge, "in via generale", per motivi di sanità e sicurezza...e nel successivo art. 17, che consente di vietare le riunioni per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica"*²⁷, ovvero nel combinato disposto degli articoli 16, 17, 32 e 77, *"statuto minimo dell'emergenza costituzionale in caso di crisi sanitaria nazionale, che stabilisce la centralità della funzione legislativa"*²⁸.

²¹ Così S. HUMPHREYS, *Legalizing Lawlessness*, cit., 683.

²² Cfr., *ex multis*: G. DE VERGOTTINI, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rass. Parl.*, 2001, 275 ss.; G. DE MINICO, *Costituzione*, cit., 31 ss.

²³ Così C. FRESA, *Provvisoria con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, 113 ss.

²⁴ Sul punto, v. L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *Federalismi*, 10, 15/04/2020, 6 s.

²⁵ Affrontano il tema dell'impiego dell'art. 78 cost. al fine di fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus Covid-19, R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 01/04/2020, 8 s.; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, 06/04/2020, 6 s.

²⁶ Cfr. V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 23 marzo 2020, 886 s.

²⁷ Così A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza*, cit., 5.

²⁸ Così M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. 3/2020, 11. Sul punto v. anche F. DE STEFANO, *La pandemia*

In passato, in caso di pericolo pubblico determinato da fattori endogeni, onde superare le obiezioni legate alla ontologica differenza tra emergenza e situazioni di natura bellica o ad essa simili, è stata perorata l'opzione ricostruttiva volta a ritenere applicabile l'art. 78 cost. non nella sua interezza²⁹, bensì con esclusivo riferimento al conferimento dei poteri necessari all'Esecutivo da parte delle Camere³⁰, così da tributare una patente di legittimazione democratica all'eventuale sospensione dei diritti costituzionali che il Governo potrebbe temporaneamente disporre per fronteggiare la crisi³¹.

Sulla stessa scia di pensiero, al cospetto di una crisi insorta a causa di fattori diversi dallo scoppio di una "lotta armata tra due o più Stati"³², è maturato, altresì, il convincimento della sufficienza (sussistendo, comunque, determinati presupposti) del ricorso, per fronteggiare il pericolo, alla decretazione d'urgenza ex art. 77 cost. secondo una prospettiva, per così dire, di più ampio respiro rispetto al soddisfacimento di una "mera urgenza del provvedere", legata ad una visione lungimirante della possibile pianificazione e programmazione, in via preventiva, degli interventi idonei a contenere e contrastare una situazione di crisi improvvisamente inveratasi³³.

Ciò, mediante il ricorso alla categoria dogmatica dei c.d. "decreti cassetto", ovvero provvedimenti governativi, aventi valore di legge, chiamati a disciplinare, appunto preventivamente, eventuali emergenze e idonei ad esplicare concreta efficacia solo al presentarsi del pericolo previsto.

Si tratterebbe, cioè, di fonti di rango primario la cui efficacia sarebbe sottoposta alla condizione dell'accertamento, da parte del potere esecutivo, della sussistenza dei

aggrede anche il diritto?, *Intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani*, in *Giustizia Insieme*, 02 aprile 2020, in www.giustiziainsieme.it.

²⁹ Cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Studi in Onore di M.S. Giannini*, III vol., Milano, 1988, 538 ss.

³⁰ Cfr. P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive*, in *Quad. Cost.*, 1987, 337; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, 361 ss.; G. FERRARI, *Guerra (stato di)* (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1970, 844 ss.; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969, 85 s.; P. PINNA, *Guerra (stato di)*, cit., 58.

³¹ Cfr. P. STELLACCI, *Costituzionalità dello stato d'assedio*, in *La Giustizia Penale*, I, 1951, 333.

³² In merito v. A. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, 849 ss.

³³ Cfr. F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali*, cit., 4.

presupposti di fatto al ricorrere dei quali assumerebbero “vigore giuridico erga omnes”³⁴, ferma restando, in seno ad una democrazia parlamentare, la indispensabile, successiva conversione in legge.

Si badi, la questione non è tanto quella di ammettere o meno la capacità del Governo di “deliberare”, se occorre, lo stato di crisi e/o di necessità per il tramite dell’esercizio della potestà normativa ex art. 77 cost., quanto quella, più propriamente, di individuare i limiti cui tale dichiarazione e, più in generale, i provvedimenti d’urgenza così adottati debbano soggiacere³⁵.

Ed infatti, secondo un primo approccio, è stato osservato che la procedura descritta ex art. 77 cost. postula l’adozione di un atto avente forza di legge, come tale norma di rango primario, che, anche nel corso dell’emergenza, mai potrebbe derogare a principi costituzionalmente statuiti³⁶.

In senso contrario, però, all’esito di una più approfondita disamina, sembra collocarsi quella parte della dottrina che (fondando le proprie considerazioni sul rilievo secondo cui la Costituzione, all’interno dell’art. 77, utilizzi, al I comma, l’espressione “decreti che abbiano valore di legge ordinaria”, mentre, rispetto al II comma, faccia riferimento alla dizione “provvedimenti con forza di legge”, senza alcuna altra specificazione), individua nella legge di conversione lo strumento per “sanare”, in qualità di legge “*tutto affatto speciale*”³⁷, la forza, anche di rango costituzionale, di volta in volta suscettiva di accompagnare e qualificare il singolo provvedimento normativo urgente di matrice governativa³⁸.

In realtà, l’effetto principale consisterebbe, però, non nella deroga, bensì nella sospensione del precetto costituzionale fintantoché permanga lo stato di crisi.

Tale meccanismo sarebbe formalmente “illegale”, ma “non anti-giuridico”, in quanto legittimato da una fonte che prevale sulla legge, ovvero la necessità quale fonte-fatto³⁹.

³⁴ Così P.G. GRASSO, *Guerra. II) Disciplina costituzionale della guerra*, in *Enc. Giur.*, XV vol., Roma, 1989, 7.

³⁵ Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1988, 141 ss.

³⁶ Cfr. A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA, (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, 115.

³⁷ Così F. COCOZZA, *Assedio (stato di)*, (voce), in *Enc. Giur.*, III vol., Roma, 1988, 8.

³⁸ Cfr. F. COCOZZA, *Assedio*, cit., 8; P. STELLACCI, *Costituzionalità*, cit., 339 s.

³⁹ Sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Necessità*, cit., 241.

L'atto governativo *de quo* potrebbe essere qualificato, cioè, in termini di «atto anomalo di necessità»⁴⁰, «quodammodo ingabbiato nella struttura procedimentale prescritta per decreti legge, a fini sostanzialmente di garanzia»⁴¹.

In tal senso, comunque, onde consentire un controllo da parte del Parlamento rispetto all'operato del Governo⁴² e, al tempo stesso, garantire il ripristino della gerarchia delle fonti normative, è stata sostenuta l'esigenza della conversione dei decreti legge in esame per il tramite di legge costituzionale⁴³.

Una tale impostazione, però, non è andata esente da censure; ed infatti, da un lato, l'uso della legge costituzionale quale strumento di conversione è stato ritenuto capace di alterare, in modo inaccettabile, con ciò determinandone la sua disarticolazione, la *ratio essendi* dell'art. 77 cost.; dall'altro lato, poi, la procedura delineata dall'art. 138 cost. si dimostra palesemente incongrua rispetto alle esigenze di speditezza e rapidità (decisionale ed operativa) necessarie per contrastare efficacemente lo stato d'emergenza inveratosi.

Così, si sostiene l'opportunità di addivenire alla conversione del decreto legge per il tramite di legge ordinaria, che, di per sé, trova giustificazione nella stessa situazione di fatto da cui origina l'adozione del decreto⁴⁴.

Nell'ambito di un siffatto quadro ricostruttivo, però, si avverte un vero e proprio conflitto tra valori costituzionali; emergono, cioè, da un lato, la rigidità della Costituzione del 1948 (di modo che la stessa possa essere oggetto di deroga e/o modifica solo in applicazione della procedura prevista dall'art. 138 cost.) e, dall'altro lato, «il valore dell'identità e continuità dell'ordinamento nel tempo, valore che è prima e fuori ma anche, a un tempo, dentro l'ordine costituzionale, in nome del quale si legittima la momentanea messa tra parentesi dell'art. 77 in combinato disposto con l'art. 138»⁴⁵.

In ogni caso, nei momenti di drammatica emergenza, pur concentrando l'attenzione sulle prerogative governative funzionali a contrastare efficacemente la crisi, in alcun

⁴⁰ Così G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. Dir.*, III vol., Milano, 1958, 263.

⁴¹ Così P. CARNEVALE, *Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti. Qualche prima considerazione anche alla luce dell'attualità*, in *Giur. Cost.*, 2002, 4524.

⁴² Cfr. P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, 203 ss.

⁴³ Cfr. M. PIAZZA, *L'illegittima, cit.*, 817 s.

⁴⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 1984, 84.

⁴⁵ Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, 179.

modo si ritiene debba essere esautorato o marginalizzato il ruolo rivestito dall'assemblea dei rappresentanti del popolo in seno ad una democrazia parlamentare.

Ciò, diversamente da quanto fino ad ora accaduto nel nostro Paese in riferimento alla scelta di "governare" l'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid 19 affidando, in massima parte, a provvedimenti sì normativi, ma formalmente amministrativi, la gestione della crisi in corso.

Atti (*lato sensu*) normativi invero reputati essere il più agile strumento di governo della crisi⁴⁶, ma, poiché sottratti al circuito del controllo parlamentare (oltre che presidenziale), espressione di "*fonte normativa molto fragile per l'adozione di normative che tendono a comprimere anche fortemente numerosi diritti e libertà individuali e collettivi*"⁴⁷.

Così, "*la democrazia parlamentare, disprezzata e derisa, ha dovuto cedere il passo alla democrazia dell'acclamazione, del consenso plebiscitario verso il leader, a volte truce a volte paternamente benevolo, le cui decisioni sono rapide, efficaci e immuni dalle lotte tra le aborrite fazioni politiche*"⁴⁸.

Si è assistito, quindi, ad una sostanziale marginalizzazione del ruolo rivestito da parte del Parlamento, in ogni caso costretto a lavorare a ranghi ridotti⁴⁹, peraltro, solo di recente investito di maggiori "responsabilità" nella formazione di un "indirizzo politico dell'emergenza" nel quadro di una (tardiva) "parlamentarizzazione" della crisi⁵⁰, in ossequio all'idea secondo la quale, in un sistema democratico di governo, proprio "*l'emergenza ha bisogno del Parlamento*"⁵¹.

⁴⁶ Cfr. L. DELL'ATTI, G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da covid-19*, 11 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 2 s.

⁴⁷ Così L. FABIANO, *La catena della normativa emergenziale in risposta alle minacce di diffusione del covid 19. Riflessioni sulla tenuta in termini di legittimità e di opportunità delle scelte normative del governo italiano*, 16 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 7.

⁴⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

⁴⁹ Cfr. I. A. NICOTRA, *L'epidemia da covid-19 e il tempo della responsabilità*, *Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 23 marzo 2020, 392.

⁵⁰ Cfr. F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, 27 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 7. Circa le misure organizzative idonee a garantire lo svolgimento dei lavori parlamentari durante l'epidemia Covid 19 v. N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, in www.forumcostituzionale.it, 123 ss.

⁵¹ Così A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, 26.03.2020, in *Dirittifondamentali.it*, 5 ss.

Da qui, quale che sia l'opzione teorica accolta in tema di "gestione della crisi", onde impedire la pericolosa affermazione di una prassi che rischia di risultare "anticostituzionale", specie laddove siano poste in discussione le libertà fondamentali dei cittadini e lo stesso equilibrio tra poteri diviso in seno alla Carta fondamentale, vanno sin da subito confermate le imprescindibili prerogative parlamentari di controllo ed indirizzo politico mediante una modulazione degli istituti vigenti, in uno con la possibile modifica, anche a livello costituzionale e/o con riferimento agli *interna corporis*, che garantisca l'immanenza dei capisaldi propri della democrazia parlamentare anche (e soprattutto) nel corso dell'emergenza⁵².

3. Emergenza sanitaria ed articolazione territoriale (federale o a base regionale) dello Stato: l'esempio del *Model State Emergency Health Powers Act*

L'emergenza sanitaria ingenerata dalla diffusione del virus Covid 19 rappresenta una vicenda sintomatica dell'esigenza di perseguire azioni di contrasto e superamento di crisi di tal fatta coordinate sia a livello internazionale⁵³, sia all'interno dei confini territoriali di ciascun Paese, pur nell'ambito di possibili, diversi modelli costituzionali di distribuzione del potere tra centro e periferie.

Nel fronteggiare episodi critici di vaste (incontrollate e, *prima facie*, incontrollabili) proporzioni, le *best practices* sviluppate a livello territoriale possono sì offrire il proprio contributo alla risoluzione della situazione emergenziale, ma, di per sé, non possono

⁵² Sul punto v. S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, 17 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 1 ss.

⁵³ Cfr., *ex plurimis*: M. MORVILLO, *I just can't get enough (of experts): the numbers of COVID-19 and the need for a European approach to testing*, in *European Journal of Risk Regulation*, published online by Cambridge University Press: 23 April 2020, 1 ss.; A. PACCES, M. WEIMER, *From diversity to coordination: A European approach to Covid19*, in *European Journal of Risk Regulation*, published online by Cambridge University Press: 16 April 2020, 1 ss.; A. RENDA, R. CASTRO, *Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic*, in *European Journal of Risk Regulation*, published online by Cambridge University Press: 09 April 2020, 1 ss.; I. DE MIGUEL, E. ATIENZA-MACÍAS, *What can we expect from the EU legal framework in a pandemic outbreak?*, 14 marzo 2020, in *Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal* 2/2020, 1 ss.; T. C. DE CAMPOS, *The Traditional Definition of Pandemics, Its Moral Conflations, and Its Practical Implications: A Defense of Conceptual Clarity in Global Health Laws and Policies*, in *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 2020, Volume 29, Issue 2, 205 ss.

prescindere da un coordinamento unitario, sperimentando nuove forme di dialogo e sostegno interistituzionale che necessitano, però, di una strutturata cabina di regia per non essere abbandonate ad estemporanei tentativi dagli esiti (oltremodo) incerti⁵⁴.

La complessità delle procedure organizzative, logistiche, diagnostiche e terapeutiche che connotano la gestione di crisi sanitarie, difatti, oltrepassano le anguste "frontiere" (non solo) degli enti territoriali "minori" e richiedono un approccio incentrato su modelli di prevenzione comuni innanzitutto a livello nazionale (o federale), ancorché dotati di elasticità sufficiente ad ammetterne l'adattamento ai peculiari bisogni territoriali.

Ciò, peraltro, non pone certo in discussione le attribuzioni costituzionalmente riconosciute in favore delle diverse articolazioni territoriali di cui si compone lo Stato (federale e/o unitario); al contrario, è proprio dalla sinergia tra i diversi livelli di governo che risulta possibile meglio affrontare e contrastare la crisi inverteasi per il tramite di un'azione congiunta, probabilmente ancor più efficace, in realtà, se coordinata mediante l'attuazione di un modello di disciplina (costituzionale) dell'emergenza già in vigore - e da attivare nei casi previsti - piuttosto che rimessa ad una estemporanea concertazione basata sugli ordinari strumenti di dialogo interistituzionale o intergovernativo.

In quest'ottica, maturano gli studi concernenti la categoria dei *Complex intergovernmental problems* (CIPs) in riferimento ai quali, a fronte di una situazione di crisi in atto, all'interno di un sistema intergovernativo, emerge preponderante la necessità di procedere alla pianificazione di interventi funzionali al perseguimento di un duplice obiettivo: a livello territoriale, in prima battuta, in misura diversificata e modulata sulla scorta della peculiare intensità dell'emergenza inverteasi, nella prospettiva della mitigazione delle conseguenze pregiudizievoli, pur al cospetto di una comune regia; a livello nazionale (federale), rafforzando gli strumenti di cooperazione,

⁵⁴ In merito al ruolo rivestito dalle regioni italiane in tema di contrasto alla pandemia v., *ex multis*: U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 9 aprile 2020, 537 ss. In merito, sia consentito anche il rinvio a L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 24 marzo 2020, 406 ss.

anche rivisitandone i tradizionali contenuti in vista della formazione di politiche pubbliche efficaci e condivise⁵⁵.

Un tentativo intrapreso in questa direzione è maturato, in un recente passato, al cospetto dell'emergenza sanitaria insorta nel corso dei primi anni del secondo millennio e si è tradotto nella formulazione del "The Model State Emergency Health Powers Act", documento redatto all'indomani dei tragici eventi dell'11 settembre 2001 dal Center for Law and the Public's Health at Georgetown and Johns Hopkins Universities nel più generale quadro del sistema di risposta pubblica all'emergenza divisata in seno al National Emergencies Act del 1976 ed al Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act del 1988⁵⁶, "archetipo di disciplina" posto all'attenzione dei singoli Stati allo scopo di consentire di modellare le proprie legislazioni per meglio e più efficacemente contrastare i pericoli derivanti dal bioterrorismo⁵⁷ o da epidemie e/o pandemie⁵⁸.

⁵⁵ Sul punto, per un approfondimento, v. M. PAQUET, R. SCHERTZER, *COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2020, 2 ss. In merito, v. anche E. THOMANN, P. TREIN, M. MAGGETTI, *What's the Problem? Multilevel Governance and Problem-Solving*, in *European Policy Analysis*, 2019, 37 ss.; E. VERSLUIS, M. VAN ASSELT, K. JINHEE, *The Multilevel Regulation of Complex Policy Problems: Uncertainty and the Swine Flu Pandemic*, in *European Policy Analysis*, 2019, 80 ss.

⁵⁶ Cfr. P. MAGARÒ, *La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del COVID-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 21 aprile 2020, 249 s.

⁵⁷ Cfr., *ex multis*: G.J. ANNAS, *Bioterrorism and public health law*, in *JAMA*, 2002, 2685 s. ID., *Bioterrorism, public health and human rights*, in *Health Aff.*, 2002, 94 ss.; R. BAYER, J. COLGROVE, *Bioterrorism, public health and the law*, in *Health Aff.*, 2002, 98 ss.; J. G. HODGE, *Bioterrorism Law and Policy: Critical Choices*, in *Public Health J Law, Med & Ethics*, 2002, 30, 254 ss.; H. HORTON, J.J. MISRAHI, G. W. MATTHEWS, P.L. KOCHER, *Disease Reporting as a Tool for Bioterrorism Preparedness*, in *J Public Health J Law, Med & Ethics*, 2002, 30, 262 ss.; D. E. SHALALA, *Bioterrorism: How Prepared Are We?*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 492 s.; J.B. TUCKER, *Historical Trends Related to Bioterrorism: An Empirical Analysis*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 498 ss.; J. A. PAVLIN, *Epidemiology of Bioterrorism*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 528 ss.

⁵⁸ Cfr. The Centers for Law and the Public's Health: A Collaborative at Johns Hopkins and Georgetown Universities - *The Model State Emergency Health Powers Act (MSEHPA)* in www.publichealthlaw.net/ModelLaws/MSEHPA.php (18/03/2020). In merito, v. L. O. GOSTIN, J.W. SAPSIN, S.P. TERET, *The Model State Emergency Health Powers Act: Planning for and Response to Bioterrorism and Naturally Occurring Infectious Diseases*, in *Journal of the American Medical Association*, 2002, 622 ss.

Trattasi, in particolare, di un prototipo ideale di regolamentazione della crisi - da modulare, all'interno di uno Stato federale, sulla base delle peculiari esigenze territoriali⁵⁹ - elaborato nella prospettiva della ricerca di un (fragile) equilibrio tra interessi pubblici e libertà fondamentali della persona mediante una puntualizzazione delle garanzie (sostanziali e procedimentali) da rispettare onde non mortificare, pur durante una situazione di emergenza sanitaria, il "nocciolo duro" dei diritti inviolabili dell'individuo⁶⁰.

Viene conferito il giusto risalto, innanzitutto, ai diversi profili di interesse che implicano la necessità di poter programmare tipologia e consistenza degli interventi in misura proporzionata rispetto all'intensità dell'emergenza da contenere, beneficiando, a contempo, di una chiara rappresentazione dei criteri di bilanciamento da impiegare al fine di commisurare esigenze di sicurezza e integrità psicofisica della popolazione con le libertà fondamentali della persona.

Complessa ed articolata può risultare, però, l'individuazione e la concreta applicazione dei mezzi strumentali da impiegare a tale scopo.

Preliminare si dimostra, in questa direzione, definire le attribuzioni e le competenze in merito alla approvazione di una dichiarazione dello stato di emergenza che consenta di attivare le misure di contenimento della crisi in ossequio al principio democratico e nel corretto bilanciamento tra mezzi di prevenzione e contrasto del pericolo invernatosi e limiti alla sospendibilità dei diritti (asseritamente) inviolabili dell'individuo in ossequio alla vigente Carta fondamentale.

⁵⁹ Per una disamina dei provvedimenti legislativi adottati da parte dei singoli Stati in tema di gestione dell'emergenza sanitaria secondo le indicazioni contenute all'interno del MSEHPA, v. *The model state emergency health powers act (msehpa). State legislative activity; The Model State Emergency Health Powers Act. Legislative Surveillance Table*, entrambi in www.publichealthlaw.net.

⁶⁰ In merito, v. L. O. GOSTIN, *The Model State Emergency Health Powers Act: Public Health and Civil Liberties in a Time of Terrorism*, in *Health Matrix*, 2003, 13, 15 ss.; J. G. HODGE, JR., L. O. GOSTIN, *The Model State Emergency Health Powers Act - A Brief Commentary*, in <http://www.publichealthlaw.net/MSEHPA/Center%20MSEHPA%20Commentary.pdf> (18/03/2020).

Per una esemplificazione dei diritti di libertà da coniugare con l'interesse pubblico - consistente nella salvaguardia della salute individuale e collettiva - correlato ad una situazione di emergenza sanitaria all'interno del modello costituzionale statunitense v. W. E. PARMET, M. S. SINHA, *The Law and Limits of Quarantine*, in *The New England Journal of Medicine*, 09 aprile 2020, 2. Sul punto, v. anche G.L. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 6 aprile 2020, 204 s.

La preparazione, pianificazione e programmazione degli interventi da porre in essere in occasione di un'emergenza sanitaria pubblica non può certo prescindere, in una logica di (razionale e precauzionale) prevenzione, dalla affermazione di un "ordinario" sistema di sorveglianza sanitaria, identificando potenziali fattori di rischio e monitorando con la giusta attenzione ogni eventuale focolaio, ancorché in origine (geograficamente e/o numericamente) circoscritto.

Del pari, una corretta gestione delle risorse a disposizione nelle immediatezze dell'evento pregiudizievole, in uno con la pianificazione delle modalità di rafforzamento degli approvvigionamenti indispensabili per contenere e/o contrastare efficacemente l'emergenza, costituisce strumento indispensabile per mitigare i rischi di collasso del sistema sanitario qualora insufficiente si dimostri l'impianto organizzativo posto a presidio di una moderna concettualizzazione del c.d. "*Model for Emergency Preparedness and Disaster Health*"⁶¹.

Il sistema di prevenzione e contrasto delle crisi sanitarie immaginato si incentra, peraltro, su di un modello di cooperazione/concertazione capace di valorizzare, anche in riferimento allo "stato di necessità", le esperienze maturate a livello territoriale in tema di gestione delle catastrofi, naturali e sanitarie⁶².

Pur essendo concepito con riguardo alla struttura organizzativa, di matrice costituzionale, propria dello Stato federale, in ossequio ai peculiari criteri di riparto della competenza riferibili a quel particolare assetto politico/costituzionale, ciononostante è possibile ritrarre da esso utili indicazioni anche in merito alla ipotetica (ri)definizione dei rapporti tra centro e periferie all'interno di uno Stato unitario a base regionale, con particolare attenzione rivolta nella direzione di assumere in considerazione l'opportunità di "regionalizzare" alcune attribuzioni in materia di gestione della crisi, pur sempre, però, entro limiti (non solo spaziali, legati a confini territoriali), di congruità e commisurazione rispetto all'entità dell'emergenza.

⁶¹ Cfr. F. ARCHER, *Model for Emergency Preparedness and Disaster Health*, in *Prehospital and Disaster Medicine*, 2009, 129.

⁶² Suggerisce una revisione dei rapporti Stato/Regioni per la gestione delle emergenze in tema di sanità pubblica, L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *Federalismi*, 10, 15/04/2020, 9 s.

Difatti, solo in riferimento a situazioni di crisi del tutto estemporanee e circoscritte ben potrebbe essere rimessa in capo alle regioni una competenza diretta che permetta di provvedere al governo dell'emergenza facendo ricorso (esclusivamente, o quasi) alle proprie risorse (non solo finanziarie, bensì strutturali-organizzative in genere), secondo un modello di regolazione e pianificazione degli interventi conformato alle reali, contingenti necessità.

Ed anche in siffatti frangenti, in realtà, non v'è chi non veda, comunque, la possibilità di profilare processi cooperativi tra enti pubblici territoriali (minori), interregionali ovvero con il potere centrale, in ogni caso sempre garante della tutela dei diritti fondamentali della persona a prescindere dalla residenza⁶³.

Ciò, in verità, in ossequio a procedure concordate e democraticamente approvate, sinonimo della precipua volontà di sottoporre il processo di gestione della crisi a metodi, criteri e procedimenti predeterminati e non rimessi ad una estemporanea ed, a priori, indeterminata "deroga" a strumenti di concertazione ordinariamente attivabili non in tempo di crisi.

La leale collaborazione interistituzionale postula, quindi, chiarezza nella definizione dei criteri di riparto delle competenze e trasparenza in merito alla condivisione delle informazioni, onde permettere una pianificazione degli interventi coordinata e, soprattutto, a monte, realmente consapevole.

L'efficacia di qualsivoglia iniziativa per tale via intrapresa, però, non può prescindere dal coinvolgimento della popolazione per il tramite di una corretta veicolazione di indicazioni circa intensità e natura del pericolo da affrontare.

Difatti, *"l'incedere malsicuro, contraddittorio, fuorviante della comunicazione che sottende l'azione dell'autorità pubblica e che orienta i comportamenti delle masse"*⁶⁴, specie nel corso di una situazione di crisi, comporta un'amplificazione del pericolo in corso da sterilizzare

⁶³ Cfr. C. CIARDO, *Il Servizio Sanitario nazionale alla prova dell'emergenza covid-19: il rischio di una sanità disuguale*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020 1 ss.

⁶⁴ Cfr. C. ACOCELLA, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo La Peste di Camus*, in *Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 28 marzo 2020, 469 ss.

mediante piena accessibilità al (ed esaustività del) sistema di comunicazione pubblica in caso di emergenza⁶⁵.

Ciò, in realtà, in una duplice prospettiva: da un lato, per garantire, anche nel corso di una crisi, l'immanenza del legame ideale intercorrente tra il popolo ed il potere sovrano, onde impedire ogni tentativo di deriva autoritaria che comporti il declassamento della qualità di cittadino a quella di suddito⁶⁶; dall'altro lato, al fine di attivare il dovere di solidarietà (sociale) imputabile all'intero Stato-Ordinamento solo a fronte, però, della cosciente consapevolezza dell'impegno e del sacrificio richiesto, anche in termini di momentanea limitazione delle libertà fondamentali, nella prospettiva del consolidamento di un condiviso *idem sentire* e della conseguente salvaguardia, di fronte all'emergenza, della *salus rei publicae*.

⁶⁵ Sul punto, v., *ex multis*: S. ROLANDO, *La comunicazione di crisi e di emergenza*, in *Riv. It. Com. Pubbl.*, 2003, 179 ss.

⁶⁶ Per un approfondimento, in chiave sociologica, dei processi contemporanei di affermazione dei diritti di cittadinanza in seno ad un ordinamento democratico alla luce del "diritto globale", v. C. THORNHILL, *The Sociology of Law and the Global Transformation of Democracy*, Cambridge University Press, 2018.