



2025 FASCICOLO II

Andrea Molfetta

**Il Governo svedese di fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19:
elementi di riflessione per una comparazione con il modello italiano**

7 luglio 2025



Andrea Molfetta

**Il Governo svedese di fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19:
elementi di riflessione per una comparazione con il modello italiano* ****

SOMMARIO: 1. Una premessa di merito. – 2. Alcune notazioni di apertura sul modello costituzionale svedese. – 3. Svezia e pandemia da Covid-19: luci e ombre dell'Esecutivo in un sistema "parlamentocentrico". – 4. Dal Parlamento al Governo: lo spostamento del baricentro decisionale nel caso italiano. – 5. Una breve considerazione conclusive.

ABSTRACT: This paper set out to analyze the impact of the Covid-19 health emergency on the Swedish constitutional system and the Government's role in epidemiological management. After providing a general overview of the Nordic legal system, the article focuses on the influence of the Public Health Agency, with the Riksdag, in Sweden's political action, thus highlighting the divergences with the pandemic counteracting model adopted in Italy.

1. Una premessa di merito

L'oggetto del presente Convegno può pacificamente individuarsi nel ruolo che l'organo esecutivo è andato acquisendo nel corso degli ultimi anni, anche alla luce delle recenti trasformazioni che investono l'architettura della forma di governo parlamentare.

È innegabile, infatti, che numerose contingenze (dalle crisi economico-finanziarie alle emergenze sanitarie, dai conflitti bellici alle problematiche di approvvigionamento energetico) hanno spezzato il tradizionale equilibrio tra organi costituzionali, che connota tipicamente il modello parlamentare e che tratteggia il Governo come mero detentore del potere esecutivo.

Una riflessione, questa, inoppugnabilmente comprovata dalla progressiva traslazione del baricentro decisionale dal Parlamento – per definizione organo deputato alla rappresentanza degli interessi collettivi e, in quanto tale, legittimamente titolare del potere legislativo – verso, appunto, il Governo, che nell'anatomia costituzionale appare, sempre più spesso, il vero miocardio della legislazione, ancor più se si apprezzano come termini di riferimento i segmenti (temporalmente più o meno protratti) emergenziali.



* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Andrea Molfetta è dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Genova.

** Il saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari», che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.



Quanto al nostro ordinamento, la considerazione trova un eminente riscontro, specialmente negli ultimi anni, nell'utilizzo spasmodico, sconsiderato e contenutisticamente eterogeneo del decreto-legge, sovente censurato dal Capo dello Stato¹ e dalla stessa Corte costituzionale, che non ha mancato di sottolineare il carattere ontologicamente eccezionale che detto strumento dovrebbe assumere nel sistema delle fonti².

La scelta di considerare, nell'approccio comparativo, proprio la Svezia non è casuale, ma si deve essenzialmente ad alcune peculiarità – spesso difformità, invero, rispetto all'Italia, ma non solo – che sono state evidenziate nella deflagrazione della crisi sanitaria riconducibile alla repentina propagazione di SARS-CoV-2. Fra tutte, ma se ne parlerà più diffusamente oltre, la decisione, apparentemente illogica, dell'Esecutivo scandinavo di non ricorrere ad alcuna forma di *lockdown* a livello nazionale, prediligendo per converso misure meno drastiche e severe.

E ancor più interessante, sempre in un approccio comparativo, l'insussistenza, nella Costituzione svedese, di una disposizione che, al pari del nostro art. 77, comma 2, Cost., riconosca una qualche forma di decretazione d'urgenza, tale da consentire alla compagine governativa l'adozione tempestiva e circostanziata di misure atte ad affrontare tutte quelle

¹ Sul punto, emblematica la *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, su Quirinale.it, 23 luglio 2021, nella quale il Presidente della Repubblica Mattarella ha rilevato che «la moltiplicazione dei decreti-legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata, ha determinato [...] un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative: attraverso i decreti-legge si è provveduto all'abrogazione o alla modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione e, in più occasioni, si è assistito alla confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti legge». Inoltre, il Capo dello Stato ha colto l'occasione per precisare come la decretazione d'urgenza debba «[...] presentare *ab origine* un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Nei casi in cui l'omogeneità di contenuto è perseguita attraverso l'indicazione di uno scopo, deve evitarsi che la finalità risulti estremamente ampia».

² Sulla smisurata giurisprudenza costituzionale in materia è possibile consultare R. Nevola (a cura di), *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale*, in Cortecostituzionale.it, settembre 2017. Sull'abuso del decreto-legge, di recente, R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in federalismi.it, 22/2024, 52, scrive che «la Corte, con toni "istituzionali" e a volte "didascalici", ribadisce il proprio compito di vigilare sul modo d'uso del decreto-legge come fonte del diritto: la funzione normativa eccezionale del decreto-legge le impone un severo scrutinio di legittimità, al fine di accertare e rimuovere eventuali eccessi sotto il profilo dell'uso irragionevole della fonte [...]. L'esperienza delle più recenti legislature ha evidenziato come l'ordinamento sia stato rinnovato essenzialmente sulla base di decreti-legge, sui quali oltretutto il Governo quasi sistematicamente ha fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia, con la conseguenza di determinare un forte condizionamento, se non un'evidente alterazione, della forma di governo sotto il profilo della "compressione" del ruolo delle Camere, spiazzate nella titolarità della funzione legislativa ai sensi dell'art. 70 Cost. e spesso private della dimensione bicamerale di esercizio di tale funzione in ragione del "monocameralismo di fatto" indotto dai ristretti termini nei quali convertire i sempre più numerosi e complessi decreti-legge ad esse trasmessi...»; F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in federalismi.it, 22/2024, 73 ss. (in particolare 81 ss.). Utile anche C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in federalismi.it, 12/2024, 1 ss.



situazioni straordinarie di necessità e urgenza che, sempre più spesso, richiedono un pronto intervento da parte delle istituzioni statali.

Un'assenza – quella appena richiamata – che, come si avrà modo di cogliere oltre, ha imposto l'adozione di strumenti alternativi, così da assicurare quel grado di "duttibilità normativa" imprescindibile per fronteggiare efficacemente qualsivoglia emergenza che dovesse palesarsi nel panorama giuridico nazionale e sovranazionale.

2. Alcune notazioni di apertura sul modello costituzionale svedese

Per comprendere al meglio il contesto entro cui si inserisce la riflessione al centro del presente intervento, alcuni cenni sull'infrastruttura costituzionale svedese paiono senza dubbio opportuni, tanto più se si tiene in considerazione, comparativamente parlando, la ridotta bibliografia dedicata esclusivamente agli ordinamenti scandinavi.

In altre parole, manca, nella letteratura scientifica italiana, quella ricchezza dottrinale che, al contrario, connota gli studi incentrati su altri Paesi, forse considerati – per prossimità geografica e ordinamentale – più vicini al nostro (Francia, Germania, Spagna) o comunque maggiormente radicati nella storia della trattazione comparativa nostrana (si pensi all'Inghilterra o agli Stati Uniti).

La disciplina dell'assetto istituzionale del Regno di Svezia trova collocazione nella Costituzione che, a differenza della Carta costituzionale italiana, non ha carattere *unidocumentale*, ma si compone di ben quattro leggi fondamentali, con radici assai antiche³: la Legge sulla Forma di Governo (*Regeringsformen*), risalente al 1974⁴ e ampiamente revisionata nel 2010⁵, la Legge di Successione (*Successionsordningen*, 1810), la Legge sulla Libertà di Stampa (*Tryckfrihetsförordningen*, 1949) e la Legge Fondamentale sulla Libertà di Espressione (*Yttrandefrihetsgrundlagen*, 1991)⁶.

Posto che i testi appena richiamati detengono pari rango costituzionale, la Legge sulla Forma di Governo, disciplinando i diritti di libertà nel complesso e, soprattutto,

³ Si veda P. BIANCHI, *Gli ordinamenti scandinavi*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 379-380.

⁴ Sulle origini storiche della Legge sulla Forma di Governo si rimanda a A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Torino, 2008, 26-27. Utile anche R.L. MADDEX, *Constitutions of the World*, London, 1996, 265 ss.

⁵ Le modifiche più rilevanti sono enucleate da C. FASONE, *Svezia. Il Parlamento approva la più ampia revisione costituzionale dal 1974*, in [DPCE OnLine](#), 1/2011, 2-3.

⁶ Per un'analisi complessiva dei richiamati testi costituzionali si rimanda a M. MAZZA, *Diritto pubblico svedese. Linee prospettive*, Bergamo, 2013, 109 ss.



l'organizzazione statale, riveste una posizione centrale nella gerarchia delle fonti, tanto da essere considerata, nella tradizione giuridica svedese, la vera Carta costituzionale⁷.

È, infatti, con il 1974 che viene a delinarsi l'attuale assetto istituzionale, con il potere esecutivo – sino a quel momento formalmente assegnato al monarca – trasferito al Governo e il legislativo affidato esclusivamente al Parlamento (*Riksdag*), divenuto monocamerale già nel 1971; il sovrano, spogliato di ogni potestà, conserva oggi una funzione cerimoniale e di mera rappresentanza⁸.

Da notare, per quel che interessa l'oggetto del presente contributo, come la Svezia (ma anche altri ordinamenti nordici, tra cui la Danimarca) sia stata per lungo tempo connotata dalla significativa assenza di un giudizio di costituzionalità delle leggi⁹. Infatti, fino ai primi anni Sessanta del secolo scorso, in difetto di un esplicito dettato costituzionale in materia (la Costituzione all'epoca vigente risaliva al 1809), la dottrina maggioritaria riteneva impraticabile l'esercizio di un sindacato di legittimità costituzionale.

Fu solo nel 1964 che una decisione della Corte Suprema inaugurò una prima forma di *judicial review*, affidato a tutto l'apparato giudiziario, ordinario ed amministrativo, dell'ordinamento svedese¹⁰. Ma è con l'adozione del *Regeringsformen* del 1974 che si gettano formalmente le basi per un controllo di legittimità diffuso, che vedrà la luce, in concreto, solo con la riforma costituzionale del 1979, la quale ha introdotto, all'interno del Capitolo XI (dedicato a "Giustizia e Pubblica Amministrazione"), l'articolo 14, che prescrive l'inapplicabilità per le disposizioni contrarie ad una norma della Legge fondamentale o di un'altra legge superiore ovvero viziata quanto alla procedura di adozione¹¹.

⁷ Per una sintesi efficace sull'assetto costituzionale svedese F. DURANTI, *La Costituzione della Svezia (1974)*, in R. Orrù, G. Parodi (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. II: Regno Unito, Austria e altri Paesi europei, Milano, 2016, 559 ss.

⁸ P. MEZZANOTTE, *La Svezia e le elezioni europee*, in federalismi.it, 10/2019, 2, osserva che, «a partire dal 1975, anno a cui risalgono le quattro Leggi fondamentali che compongono la costituzione svedese, la tendenza alla parlamentarizzazione del regime è definitivamente sfocata in un radicale ridimensionamento dei poteri del monarca, i quali oggi sono puramente cerimoniali. Infatti, i poteri una volta di sua spettanza, tra i quali spiccano la nomina del governo e lo scioglimento del *Riksdag*, l'assemblea parlamentare nazionale, gli sono stati sottratti anche sul piano formale».

⁹ La questione è ben rappresentata da F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 144 ss.

¹⁰ Il sistema giudiziario è caratterizzato dalla distinzione tra giurisdizione ordinaria – organizzata territorialmente su tre livelli: Corti distrettuali (*tingsrätt*), Corti d'appello (*hovrätt*) e Corte Suprema (*Högsta domstolen*) – e amministrativa, anch'essa articolata in Corti amministrative di contea (*länsrätten*), Corti amministrative d'appello (*kammarrätten*) e Corte Suprema Amministrativa (*Regeringsrätten*). Per un maggior approfondimento sul funzionamento del sistema giudiziario svedese, P. BIANCHI, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 391 ss.; F. DURANTI, *Governo autonomo della magistratura: il modello nordico*, in [DPCE OnLine](http://DPCE.OnLine), 4/2020, 5098 ss.

¹¹ L'art. 14, nella previgente formulazione, recitava: «Qualora un Tribunale o un altro organo pubblico ritengano che una disposizione sia contrastante con una norma di Legge fondamentale o con una norma di un'altra legge sovraordinata, o che la procedura prevista per la sua emanazione sia stata trascurata sotto profili



L'originaria reticenza verso l'attività delle Corti e dei Tribunali è stata ravvisata, con maggiore preoccupazione, in relazione alla salvaguardia dei diritti fondamentali, affidata – anche in epoca emergenziale – non tanto alla Legge sulla Forma di Governo (che, a differenza della nostra Carta, dedica ben poche disposizioni al riconoscimento e alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive più rilevanti¹²) e alla giurisprudenza costituzionale, quanto piuttosto «al prudente apprezzamento del legislatore ordinario, [...] neppure scalfito, perlomeno in una prima fase, da quell'altro rilevante profilo del costituzionalismo contemporaneo costituito dal processo di integrazione europea in materia di diritti fondamentali»¹³.

Tanto è vero che in ben pochi casi i giudici svedesi si sono pronunciati per l'incostituzionalità di una legge¹⁴, dimostrando un cauto atteggiamento dovuto in parte al ruolo di preminenza istituzionale assegnato al Riksdag e in parte alla «[...] diffusa diffidenza, radicata soprattutto

rilevanti, tale disposizione non può essere applicata. Tuttavia, se detta disposizione è stata emanata dal Riksdag o dal Governo, può essere disapplicata solo se il vizio è manifesto». Originariamente, quindi, l'art. 14 consentiva la disapplicazione di una disposizione di emanazione parlamentare o governativa solo in presenza di un vizio *manifesto*, così da arginare il pericolo di limitazioni smodate alla volontà parlamentare, di cui il Riksdag era (ed è) indiscusso baluardo. Secondo F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 147, «tali stringenti limitazioni paiono, d'altronde, pienamente in linea con la tradizionale prudenza (*self-restraint*) a più riprese mostrata dalle Corti dei paesi nordici in ordine al sindacato di costituzionalità delle leggi e contribuiscono, altresì, a comprendere la preoccupazione del costituente svedese di evitare, nella maniera più decisa possibile, il pericolo costituito dalla trasformazione di tale forma di sindacato in "attività ordinaria" delle Corti e dei Tribunali». Senonché, nel novembre 2010, con l'approvazione della «[...] più ampia revisione costituzionale dal 1974» (C. FASONE, *Svezia. Il Parlamento approva la più ampia revisione costituzionale dal 1974*, cit.), la possibilità di dichiarare l'incostituzionalità di una disposizione di legge è stata estesa anche alle ipotesi in cui il contrasto non appaia così palese, ma sia comunque ricavabile in via interpretativa dalla norma parametro o da quella oggetto del controllo di legittimità costituzionale.

¹² A questo riguardo si rimanda al Capitolo II della Legge sulla Forma di Governo, rubricato "Diritti e libertà fondamentali".

¹³ Di questo avviso F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 28.

¹⁴ P. BIANCHI, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 397, evidenzia che «[...] il controllo è esercitato in un contesto di estrema cautela dei giudici nei confronti delle scelte legislative, che rende piuttosto rare le decisioni di illegittimità, privilegiando i tentativi di fornire della legge un'interpretazione costituzionalmente conforme». Dello stesso tenore, V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, vol. I: Testo e materiali per un confronto civil law common law, Torino, 2006, 466, i quali registrano che, «per quanto tutti i Paesi nordici dispongano di costituzioni rigide [...], in linea generale il controllo giudiziario di costituzionalità sull'attività del legislatore è stato sino ad oggi poco incisivo. Sotto quest'aspetto, la posizione più arretrata è stata per molto tempo quella svedese/finlandese». Ancora F. DURANTI, *Evoluzioni del costituzionalismo svedese*, in federalismi.it, 3/2012, 5, secondo cui «[...] la giustizia costituzionale è rimasta per lungo tempo assente dall'ordinamento costituzionale svedese, risultando solidamente incontestato il richiamato principio istituzionale di supremazia del Parlamento, in virtù del quale alle Corti era impedito di disapplicare le norme di legge sospettate di incostituzionalità, con ciò contribuendo a rimettere al solo legislatore democraticamente eletto la tutela effettiva dei diritti fondamentali».



con i governi socialdemocratici, verso un potere come quello giudiziario privo di legittimazione democratica»¹⁵.

È peculiare, invero, come «[...] una democrazia pienamente matura come quella svedese, che per la maggior parte degli standard soddisfa pienamente i criteri principali per uno stato di diritto, sia riuscita a prosperare basandosi solo su due dei tradizionali pilastri dello stato di diritto, vale a dire il potere politico (o legislativo) e l'apparato amministrativo (o esecutivo)»¹⁶.

In altre parole, soprattutto prima della riforma costituzionale del 2010, persisteva «la dimensione dello “Stato legislativo” tipico del costituzionalismo liberale imperniato sul dogma della supremazia della legge: manca[va], infatti, completamente ciò che, al contrario, caratterizza gli ordinamenti costituzionali europei del secondo dopoguerra, ovvero l'idea della superiorità giustiziabile della Costituzione attraverso il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi...»¹⁷.

Stante l'indiscutibile spessore che il Parlamento continua a rivestire nel quadro istituzionale, anche sotto il rilievo della tutela dei diritti fondamentali – tanto è vero che il menzionato articolo 14 della Legge sulla Forma di Governo, al secondo comma, sollecita grande attenzione nel giudizio di costituzionalità di una legge, in quanto il Riksdag è supremo rappresentante del popolo¹⁸ –, la dottrina ha rilevato come la Svezia stia migrando verso un nuovo paradigma costituzionale¹⁹.

L'ingresso del Paese nell'Unione Europea (1995), l'incorporazione della CEDU nel *Regeringsformen*²⁰, le nuove procedure di reclutamento dei giudici, l'introduzione e il recente

¹⁵ A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, cit., 30. Di interesse, al fine di comprendere la portata del discorso, la casistica – riportata dagli Autori – di un famoso giurista che, nel 1994, intervenendo nel dibattito circa l'ampliamento del controllo giudiziario di costituzionalità, ha imputato le proposte di riforma alla «rinascita del pensiero giusnaturalistico a cui abbiamo assistito negli anni '80», sostenendo la necessità di «attenersi alla tradizionale partizione svedese dei compiti: lascia le istituzioni democratiche a legiferare e i tribunali a giudicare».

¹⁶ Così M. ZAMBONI, *Le corti supreme in Svezia: Da funzionari amministrativi a giudici “veri”?*, in [DPCE OnLine](#), 4/2019, 2638.

¹⁷ Di nuovo, F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 27.

¹⁸ L'articolo 14, comma 2, del Capitolo XI dispone infatti che «nel caso di controllo di costituzionalità di una legge ai sensi del primo comma, particolare attenzione deve essere prestata al fatto che il Riksdag è il supremo rappresentante del popolo e che le Leggi Fondamentali prevalgono nei confronti di ogni altra legge».

¹⁹ Secondo F. DURANTI, *Evoluzioni del costituzionalismo svedese*, cit., 6, «[...] dal tradizionale e incontestato atteggiamento di deferenza nei confronti del legislatore, si passa ora ad un modello nel quale le Corti assicurano tutela effettiva ai diritti fondamentali sotto ogni profilo, sia nei confronti delle violazioni commesse dal Parlamento, che in relazione alla nuova interpretazione dei diritti stessi derivante dall'avvenuta incorporazione della CEDU nell'ordinamento e, dunque, dal dialogo interpretativo tra Corti svedesi e Corte di Strasburgo che detta incorporazione inevitabilmente comporta».

²⁰ Esaminando il Capitolo II, l'art. 19, rubricato “Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo”, così recita: «Nessuna legge o altra disposizione normativa può essere adottata se contrastante con le obbligazioni assunte



ampliamento del controllo di legittimità costituzionale sembrerebbero traslare il baricentro della protezione delle libertà indefettibili sempre più verso le «[...] Corti ed a svantaggio del Parlamento, mutando (gradualmente, ma inarrestabilmente in questi ultimi anni) il precedente equilibrio istituzionale, [...] che faceva del Parlamento stesso il luogo privilegiato (se non esclusivo) di tutela dei diritti fondamentali»²¹.

3. Svezia e pandemia da Covid-19: luci e ombre dell'Esecutivo in un sistema "parlamentocentrico"

Veniamo al nocciolo della questione che – si anticipa sin da ora – meriterebbe certamente una trattazione più approfondita di quanto non sia possibile realizzare in questa sede.

Per comprendere la posizione assunta dall'Esecutivo svedese nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 si rende necessaria una precisazione, volutamente trascurata nel precedente paragrafo, circa il peso che le cosiddette *agenzie* assumono nell'attività politica del Paese.

Quello di Stoccolma, infatti, è un modello indubbiamente peculiare, giacché si fonda sul cosiddetto "dualismo amministrativo", un sistema in cui si realizza una perfetta dicotomia tra potere politico – espressione del Governo e del Parlamento – e amministrativo, fondato appunto su un complesso telaio di autorità amministrative indipendenti²².

E proprio «in virtù del principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione, al Governo compete l'enunciazione degli obiettivi dell'azione pubblica, nei limiti imposti dalla legge, mentre la dirigenza pubblica dispone gli strumenti attuativi»²³.

Si assiste, così, ad uno schema-base in cui «[...] le suddette agenzie indipendenti, di natura esclusivamente tecnico-razionale, concretizz[a]no provvedimenti in consonanza con, ma in posizione esterna ed indipendente dal *departement*: il quale si limita a dare un indirizzo

dalla Svezia in virtù della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali».

²¹ F. DURANTI, *La Costituzione della Svezia (1974)*, cit., 562. Dello stesso avviso anche M. ZAMBONI, *Le corti supreme in Svezia: Da funzionari amministrativi a giudici "veri"?*, cit., 2648 ss.

²² A. Carboni (a cura di), *La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia*, in Senato.it, 2016, 8.

²³ Vedasi P. BIANCHI, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 387, secondo cui «come nella maggior parte degli ordinamenti europei, è evidente la tendenza a individuare aree in cui le garanzie di autonomia dell'amministrazione nei confronti della politica sono forti, sino alla costituzione di autorità indipendenti». Dello stesso tenore F.G. ARENA, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 1974, 74, secondo cui «caratteristica peculiare della pubblica amministrazione svedese è dunque la divisione dei compiti tra i ministeri e le agenzie: sinteticamente si può dire che mentre i primi stabiliscono le direttive generali e formulano la politica del settore, le seconde le eseguono, mediante l'attività di ordinaria amministrazione».



“politico”, cioè generalmente ispirato a principi fondativi a-specifici. Ma il *departement* non ha una effettiva preminenza gerarchica sulle agenzie tecniche, sulla cui sovranità non ha voce in capitolo»²⁴.

In altri più semplici termini, mentre i *departement* – che costituiscono ciò che, nella nostra tradizione giuridica, più si avvicina ai ministeri – definiscono le politiche di settore, spetta alle agenzie la realizzazione concreta delle stesse, riducendo sensibilmente le possibilità che il Governo interferisca nella fase attuativa della *policy* dallo stesso predisposta, in ottemperanza a quello che, in Svezia, sovente viene definito divieto di “governo ministeriale”²⁵.

Questa impostazione «[...] fa sì che i ministeri siano unità relativamente piccole, che si possono dedicare soprattutto alla formulazione degli indirizzi per il futuro sviluppo della società, mentre al tempo stesso la responsabilità di cui sono investite le agenzie a causa della loro autonomia le rende anche più efficienti nell’espletamento dei propri compiti esecutivi»²⁶.

Se per la realizzazione dei fini precipuamente individuati dalla potestà governativa le agenzie godono di un ampio margine di discrezionalità – la cui attribuzione, peraltro, è disposta dalla stessa Carta costituzionale²⁷ –, occorre nondimeno evidenziare la presenza di almeno due profili di flessibilità.

Da un lato, una rilevanza nell’orientamento dell’attività amministrativa è riconosciuta alle cosiddette *istruzioni* del Governo, che comprendono sia l’*Istruzione generale* (1955) – che accoglie una serie di principi cui le autorità devono ispirarsi – sia le *Istruzioni particolari*, emanate in occasione della fondazione delle singole agenzie e destinate a disciplinarne gli aspetti peculiari.

Dall’altro, se si escludono le condizioni a cui l’Esecutivo conferisce gli stanziamenti per lo svolgimento delle attività amministrative e il potere di nomina/revoca degli alti dirigenti, l’ulteriore limitazione che le agenzie potrebbero idealmente subire è tratteggiata nel controllo di bilancio: annualmente, tali organismi devono infatti presentare, unitamente ad una relazione di sintesi, il proprio bilancio di previsione al Ministero delle finanze. Tuttavia, nei

²⁴ Così P. MARINUCCI, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un “approccio olistico”*, in [Materialismo Storico](#), 2/2020, 213.

²⁵ In proposito, si veda [sul web](#) “Public agencies and how they are governed” (ult. agg. 11 marzo 2015). Segnatamente, nella sezione intitolata “Ministerial rule prohibited in Sweden”, si legge che «the Government [...] has no powers to intervene in an agency’s decisions in specific matters relating to the application of the law or the due exercise of its authority. [...] Collective Government decision-making and the ban on instructing agencies on individual matters are expressions of the prohibition of ‘ministerial rule’, as it is often called. The Riksdag is responsible for monitoring to ensure that ministerial rule does not occur. Should the Government consider that an agency has not applied a law correctly its only remedy is to seek to amend the relevant legislation».

²⁶ Ancora F.G. ARENA, *L’esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., 74.

²⁷ Al Capitolo XII (“Pubblica Amministrazione”) del *Regeringsform*, l’art. 2, rubricato “Imparzialità dell’amministrazione”, specifica che «nessun organo pubblico, né il Riksdag o gli organi decisionali degli enti locali, possono stabilire il modo in cui una autorità pubblica debba decidere in un caso concreto relativo all’esercizio di pubblici poteri nei confronti di un privato o di un ente locale, o per ciò che concerne l’applicazione della legge».



rapporti tra le singole agenzie e il Governo, un'influenza di rilievo è esercitata dai dicasteri, cosicché, se un ministro non è soddisfatto per l'attuazione di una *policy* enucleata, prima di trasmettere il bilancio al Ministero delle finanze per il vaglio finale, può apportarvi delle modifiche, più o meno sostanziose, ed eventualmente dei tagli²⁸.

La rilevanza delle autorità pubbliche indipendenti nella realizzazione delle politiche confezionate dall'Esecutivo svedese si deduce, con spiccata evidenza, anche dal numero particolarmente elevato di esse: dal XVIII secolo, infatti, sono state create più di 400 agenzie, molte delle quali operanti a livello centrale.

Per quello che rileva ai nostri fini, e più precisamente per quanto attiene alla campagna di contrasto alla pandemia di Covid-19, è bene precisare che mentre l'assistenza sanitaria è ascrivibile alle competenze conteali, le politiche di prevenzione sanitaria – ivi compresa la vigilanza epidemiologica –, per converso, sono rimesse ad una delle summenzionate agenzie, vale a dire l'Autorità per la salute pubblica (*Folkhälsomyndighet*), che afferisce al *Departement* per gli affari sociali (*Socialdepartementet*).

Segnatamente, l'Agenzia – le cui competenze in materia sono attribuite dalla Legge sulla protezione contro le patologie infettive del 2004²⁹ – «ha la responsabilità nazionale generale di proteggere la popolazione dalle malattie trasmissibili e coordina il controllo delle stesse a livello nazionale. [Sviluppa] regolamenti, raccomandazioni e linee guida per gli operatori sanitari per garantire un controllo efficace delle malattie trasmissibili. Alcune delle responsabilità dell'agenzia includono programmi di vaccinazione, preparazione alle emergenze per le minacce sanitarie e scorte nazionali di farmaci per le malattie trasmissibili...»³⁰.

A ben vedere – e con evidenti discrasie rispetto alle politiche adottate nel resto d'Europa, Italia compresa –, a “tenere le redini” della gestione emergenziale è stato non tanto l'Esecutivo di Stefan Löfven, ma piuttosto l'Autorità per la salute pubblica, il cui maggior esponente,

²⁸ Sulle limitazioni all'autonomia delle agenzie si rimanda nuovamente a F.G. ARENA, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, cit., 74 ss.

²⁹ V. [Smittskyddslag \(2004:168\)](#): questa legge, emanata in Svezia a seguito dell'epidemia di SARS imperversata tra il 2002 e il 2004, fornisce un quadro normativo per rispondere alla diffusione di malattie infettive. Nello specifico, detta alcuni principi generali riguardanti l'assistenza medica e predispone un paniere di strumenti, adoperabili dalle istituzioni sanitarie e da altre autorità svedesi, per affrontare la diffusione di patogeni nella popolazione. In particolare, alla sezione 7 del Capitolo 1 – recante “Disposizioni generali” – si legge che «l'Agenzia per la salute pubblica della Svezia è responsabile del coordinamento del controllo delle infezioni a livello nazionale e prende le iniziative necessarie per mantenere un controllo efficace delle infezioni. L'Agenzia per la salute pubblica della Svezia deve monitorare e sviluppare ulteriormente il controllo delle infezioni. L'Agenzia per la salute pubblica monitora e analizza la situazione epidemiologica a livello nazionale e internazionale» (traduzione nostra).

³⁰ Vedasi, in proposito, *About the Public Health Agency of Sweden*, sul [sito istituzionale](#) dello *Sveriges Riksdag* (ult. agg. 30 gennaio 2024).



l'epidemiologo di Stato Ander Tegnell, ha rappresentato la principale interfaccia con la società civile³¹.

E proprio sulla base della valutazione dei rischi effettuata dall'Autorità per la salute pubblica, «la scelta [...] è stata quella di mantenere una società “aperta”, sulla base di un manifesto basato su misure precauzionali individuali semplicemente raccomandate e sul distanziamento sociale, e non sul “restare a casa”, pur se la riduzione della mobilità generale e il conseguente choc sull'economia, vista la generale ottemperanza, sono stati molto significativi anche in assenza di *lockdown*»³².

L'Esecutivo guidato dal Löfven, detto altrimenti, si è limitato ad adottare – su indicazione delle stesse agenzie coinvolte – esclusivamente quelle misure che richiedevano, ai fini della loro introduzione, un intervento governativo.

Questa tendenza – che vede, quindi, un ruolo parzialmente recessivo dell'organo esecutivo rispetto ad altri soggetti dell'assetto costituzionale, in questo caso le agenzie indipendenti – deve, peraltro, essere considerata alla luce di un ulteriore elemento che contraddistingue l'ordinamento svedese e che lo diversifica, per esempio, da quello italiano: il difetto, già rilevato, di una specifica disposizione costituzionale che, al pari del nostro art. 77, comma 2, Cost., attribuisca al Governo una qualche forma di decretazione d'urgenza, da impiegare in tutte quelle circostanze che, per motivi di celerità della reazione statale, non consentono l'adozione di atti normativi ordinari.

E proprio su questo punto sarebbe indiscutibilmente stimolante interrogarsi sulle ragioni ontologiche di tale insussistenza, giacché, se è vero che – come ha osservato autorevole dottrina – «le costituzioni aspirano all'*eternità ordinamentale*»³³, allora non si può dubitare della necessità di incastonarvi aprioristicamente proprio quei dispositivi (quale, per l'appunto, il decreto-legge, o altri atti aventi forza di legge simili) che consentano alle stesse di

³¹ Di particolare valore scientifico, N. BRUSSELAERS, D. STEADSON, K. BJORKLUND, S. BRELAND, J. STILHOFF SÖRENSEN, A. EWING, S. BERGMANN, G. STEINECK, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, in *Humanities & Social Sciences Communications*, 9/2022, 4, in cui si legge che, «during 2020, the Swedish Government, the Prime Minister and Minister of Health and Social Affairs, mainly referred to the authority of the Public Health Agency and the regions/municipalities. [...] Both the Prime Minister and Minister of Health and Social Affairs publicly declared they had no competence considering pandemics or medical issues. [...] The Public Health Agency strived for and asked early for an overarching impact on the decision-making, which was granted by the government».

³² Preziose le osservazioni di A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, in [DPCE OnLine](#), 2/2020, 1865.

³³ Così M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in [Rivista AIC](#), 1/2013, 1, il quale riconosce che, «sebbene anche le leggi – fatta eccezione per quelle che si qualificano dichiaratamente e volutamente temporanee – siano pensate per durare, solo la costituzione ambisce a prescrivere le regole del gioco in un ordinamento che vivrà come tale solo perché e fino a che quelle regole, dettate da *quella* costituzione, nella sua specifica identità sostanziale, dureranno».



soverchiare le contingenze, più o meno drammatiche, a cui un ordinamento di frequente assiste nel suo (auspicabilmente duraturo) ciclo di vita.

Forse – ma si tratta di una mera supposizione, tutt'altro che provata –, l'assenza di un'apposita previsione costituzionale in materia deve ricondursi a quella radicata centralità istituzionale che il Riksdag ha assunto (e continua ad assumere) nel panorama giuridico svedese, anche in presenza di fattispecie riconducibili a contesti critici³⁴.

A questo proposito, proprio per prevenire la possibilità di un peggioramento delle condizioni epidemiologiche complessive e in mancanza di soluzioni alternative parimenti efficaci, è stata adottata una legge (2020:241), entrata in vigore il 18 aprile 2020³⁵, con l'intento di predisporre un "arsenale" normativo contro l'eventuale ed incontrollabile dilagare pandemico³⁶.

Segnatamente, il provvedimento *de quo* ha aggiunto tre paragrafi alla Legge sulla protezione contro le patologie infettive³⁷: con il primo veniva riconosciuta al Governo la facoltà di emanare particolari regolamenti aventi ad oggetto restrizioni temporanee agli assembramenti pubblici e ai trasporti, chiusure provvisorie di luoghi di aggregazione sociale e culturale (come centri commerciali, bar, discoteche, ristoranti, caffetterie, palestre e impianti sportivi, biblioteche, musei, porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, etc.), nonché altre misure transitorie di analoga natura.

Mentre la seconda novella – che ha attribuito all'Esecutivo una speciale potestà regolamentare in materia di cooperazione e redistribuzione di farmaci e presidi medici – è, ai fini del presente scritto, del tutto trascurabile, non è possibile invece tacere sulla portata

³⁴ F. DURANTI, *Emergenza, separazione dei poteri e forma di governo nelle esperienze costituzionali nordiche*, in G. Giannone Codiglione, L. Pierdominici (a cura di), *Comparative law in times of emergencies*, Roma, 2022, 41 ss., evidenzia che in tutte le esperienze nordiche «[...] deve apprezzarsi il ruolo non certo marginale dei Parlamenti a seguito dell'emergenza sanitaria. Sia perché i Parlamenti hanno continuato a riunirsi e a svolgere le funzioni loro assegnate dalle rispettive Costituzioni [...]. Sia, infine, perché le Assemblee godono di rilevanti prerogative di controllo e sindacato sulla normazione emergenziale adottata dall'esecutivo: [...] in Svezia e Danimarca grazie al costante coinvolgimento dei rispettivi Parlamenti (anche per il tramite di apposite Commissioni parlamentari) in relazione alla complessiva gestione – non solo normativa – dell'emergenza sanitaria».

³⁵ [SFS 2020:241](#), recante *Lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)* [Legge di modifica della Legge sulla protezione contro le patologie infettive (2004:168)].

³⁶ M. QUIRICO, *Il Coronavirus, la democrazia svedese e la disinformazione*, in [volerelaluna](#) del 10 aprile 2020, mette in evidenza come «inizialmente Löfven aveva chiesto che il Governo potesse prendere decisioni urgenti in merito al contenimento del virus senza passare per il Parlamento; di fronte alla levata di scudi di tutti i partiti (eccetto i Cristianodemocratici e i populistici di destra, i Democratici di Svezia), che hanno espresso preoccupazione per il *vulnus* inferto alla democrazia, il Governo ha accolto la richiesta di condizionare la validità delle misure straordinarie all'approvazione del Parlamento. In breve: il Governo potrà rendere operativo subito il provvedimento, ma dovrà contemporaneamente sottoporlo all'assemblea elettiva, che si pronuncerà nel giro di un paio di giorni. Se l'esito sarà una bocciatura, il provvedimento verrà ritirato».

³⁷ Nello specifico, il provvedimento in questione aggiunge, al Capitolo 9 della legge 2004:168, le sezioni 6 a, 6 b, 6 c.



dell'ultimo paragrafo introdotto, che ha imposto l'immediata sottoposizione dei provvedimenti adottati ai sensi dei precedenti commi all'esame del Riksdag.

In questo modo, «il legislatore ha voluto principalmente evitare che misure del governo adottate in tempi strettissimi di fronte a un'emergenza sanitaria si svolgessero in un'area grigia del sistema delle fonti, con possibili violazioni delle riserve di legge»³⁸.

E, a ben vedere, la circostanza che queste disposizioni siano poi state celermente abrogate, a far data dal 1° luglio 2020³⁹, sembra avallare – o quanto meno muovere verso – la tesi anzitempo proposta, in virtù della quale il sistema giuridico nordico predilige comunque anteporre all'adozione di provvedimenti governativi, ancorché di natura provvisoria, un formale passaggio parlamentare, sì da legittimare pienamente spirito e contenuto dell'atto stesso.

Tanto è vero che nella relazione di accompagnamento alla legge 2020:241 è stato evidenziato come le misure adottabili dall'Esecutivo in forza della medesima non potessero spingersi fino a limitare, al pari di quanto avvenuto altrove, i diritti e le libertà sancite in Costituzione (attraverso un *lockdown* o, più semplicemente, un coprifuoco), perché ciò avrebbe necessariamente richiesto un intervento del legislatore statale⁴⁰.

Quindi, rimarcando quanto accennato anzitempo, anche sulla base delle rimostranze scientifiche evidenziate dall'Autorità per la salute pubblica, la Svezia non ha scelto la linea dura del *lockdown* – ponendosi, così, in controtendenza rispetto a molti altri Paesi europei⁴¹ –, ma ha prediletto una strategia fondata su lievi restrizioni⁴² e, soprattutto, su raccomandazioni di

³⁸ Si rinvia nuovamente ad A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., 1869.

³⁹ Cfr. legge 2020:242.

⁴⁰ Si rimanda a [Regeringens proposition 2019/20:155](#), recante *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* [Autorizzazioni temporanee nella Legge sulla protezione contro le malattie infettive a causa del virus Covid-19]. Segnatamente, a pagina 17, si legge che «[...] tali restrizioni o altre misure non possono mai essere formulate in modo tale da comportare limitazioni alle libertà e ai diritti tutelati dalla Costituzione, i quali possono essere limitati solo dalla legge [...]. Tali possibili misure possono essere decise solo dal Riksdag per legge» (traduzione nostra). Sul medesimo punto, A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., 1869-1870, secondo cui, «in linea con questa attenzione per la dimensione della tutela dei diritti, per quanto i poteri attribuiti al governo appaiono rientrare nell'ambito delle sue competenze normative secondarie così come previste dalla costituzione, il legislatore ha ritenuto che le misure adottabili fossero così potenzialmente incisive sulle libertà che ha ritenuto comunque di dover imporre – come già menzionato – un controllo parlamentare *ex post*».

⁴¹ M. QUIRICO, *Il "modello svedese" alla prova del coronavirus*, in [volerelaluna](#) del 29 marzo 2020, scriveva che «la strategia svedese di mitigazione degli effetti della pandemia, anziché di soppressione del contagio attraverso la chiusura più o meno totale, suscita irritazione e preoccupazione non solo negli altri Paesi scandinavi, ma anche in Germania e in Italia, dove i media si chiedono quanto sia rischioso l'esperimento svedese».

⁴² P. MARINUCCI, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 215-216, il quale illustra le principali restrizioni adottate dal Paese: divieto di tenere "pubbliche riunioni ed eventi" con più di cinquanta partecipanti; divieto di visita agli ospiti delle case di riposo;



natura precauzionale⁴³. In questo senso, la politica svedese ha ritenuto di potersi affidare, per il contenimento del virus, anzitutto al senso del dovere e alla responsabilità individuale⁴⁴.

D'altra parte, la chiusura temporanea di intere aree geografiche – se rispettosa della riserva di legge – non sarebbe stata incompatibile con il quadro giuridico svedese⁴⁵, ancorché «le disposizioni della Legge sulla protezione contro le patologie infettive [siano] caratterizzate sia dal bisogno di una forte evidenza scientifica della necessità e dell'efficacia di ciascuna misura, sia dal rispetto proporzionato dell'integrità personale»⁴⁶.

Tale aspetto emerge, con spiccata immediatezza, dai lavori preparatori della legge del 2004, che, come risaputo, acquistano in Svezia valore normativo⁴⁷: segnatamente, nel paragrafo

divieto di ingresso per i non cittadini svedesi o di uno Stato appartenente all'Unione Europea o allo Spazio Economico Europeo, ovvero per i non residenti in Svezia; sospensione della didattica frontale per le scuole superiori.

⁴³ In C. JOHANSSON, N. SELBERG, *COVID-19 and Labour Law: Sweden*, in [Italian Labour Law e-Journal](#), 13/2020, 1, si sottolinea che, «in order to combat the spreading of the Covid-19 virus, Sweden has mainly used measures based on recommendations and mild restrictions – and not prohibitions paired with sanctions». Raccomandazioni, invero, non dissimili da quelle diffuse in Italia: anzitutto, distanziamento interpersonale, utilizzo di dispositivi di protezione individuale, igienizzazione delle mani (v. sul [sito](#) istituzionale del Ministero della Salute, *Covid-19 – Proteggi te stesso e gli altri*, 3 giugno 2020).

⁴⁴ Interessante, su questo punto, L. PALAZZOLO, *Emergenza coronavirus in Svezia: ecco come Stoccolma affronta l'epidemia. Intervista a Monica Quirico*, in [RadioRadicale.it](#), 12 aprile 2020.

⁴⁵ In relazione a questo punto, alcune perplessità emergono da A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., 1872, secondo cui «[...] è dubbio che vi fosse *tout court* sufficiente base costituzionale per limitare in modo generalizzato la libertà personale di movimento anche assumendo un intervento del legislatore».

⁴⁶ Così A. NORDBERG, T. MATTSSON, *CoViD-19 pandemic in Sweden: measures, policy approach and legal and ethical debates*, in [BioLaw Journal](#), *Special Issue 1/2020*, 733, i quali rilevano anche come «a broad interpretation of the application of these extraordinary measures would be inconsistent with this principle of proportionality unless, after considering all factors, strong scientific evidence of the necessity and benefits of such measures is found».

⁴⁷ Sul valore dei lavori preparatori si rimanda a A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, cit., 20 ss., secondo cui, in Svezia, vi sarebbe la propensione a considerare i lavori preparatori «[...] come una fonte del diritto tendenzialmente pariordinata alla legge in senso stretto. [...] Chi volesse realizzare una scala ideale dei sistemi giuridici europei, basata sull'importanza che i lavori preparatori hanno nella gerarchia delle fonti e nella tecnica di interpretazione legislativa, dovrebbe indubbiamente collocare i Paesi nordici, e in particolare la Svezia e la Finlandia, a uno dei due estremi, con l'estremo opposto occupato dal diritto inglese il quale, malgrado alcuni recenti temperamenti, continua notoriamente ad essere oltremodo restrittivo nell'ammettere riferimenti alla *legislative history*». Dello stesso avviso, P. BIANCHI, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 383, il quale evidenzia che «l'insieme dei testi prodotti nella complessa fase di elaborazione della legge ha, in Svezia, una funzione estremamente importante, poiché questi sono costantemente impiegati come strumenti di ausilio all'interpretazione sia delle Corti che della Pubblica amministrazione»; e ancora P. MARINUCCI, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 217, secondo cui «[...] i lavori preparatori [...], come noto, in Svezia hanno un valore sostanzialmente normativo»; F. DURANTI, *Alle radici del diritto politico. Il peso dei lavori preparatori nel sistema delle fonti e nella dinamica della*



intitolato “Considerazioni generali e punti di partenza”, si rimarca che «un requisito fondamentale che deve essere preso in considerazione nel valutare quale misura possa o debba essere adottata, indipendentemente dal fatto che sia basata o meno su un’azione volontaria, è che la stessa sia giustificata sulla base di una valutazione epidemiologica. [...] La maggior parte del lavoro di contenimento delle infezioni viene svolta su base volontaria e la possibilità di adottare misure coercitive non gioca un ruolo importante nella pratica. Nei casi in cui si ritenga giustificata un’interferenza con la libertà o l’integrità individuale, la medesima deve essere necessaria e proporzionata rispetto alla vita e ai diritti delle altre persone»⁴⁸.

Se ne deduce, quindi, che le strategie epidemiologiche promosse dalla Svezia, quantunque frutto di determinazioni riconducibili all’alveo politico, sono state – e devono essere, secondo un imperativo categorico – ugualmente figlie di quel sapere tecnico-scientifico che, sempre più, si assume quale termine imprescindibile del rapporto dialettico con scienza politica (da qualificarsi come arte del buon governo) e diritto, così da soddisfare quella che è stata efficacemente definita in letteratura una *riserva di scienza*⁴⁹.

Lo spessore della *téchne* – nel caso di specie espressione dell’Autorità per la salute pubblica – nella guida dell’azione governativa è ancor più emblematico se si tiene a mente che, in epoca pandemica, l’impatto delle misure adottate dai pubblici poteri sui diritti individuali non è stato affatto irrilevante⁵⁰.

E proprio per coniugare evidenze scientifiche, da un lato, e garanzia delle libertà fondamentali, dall’altro, l’approccio “mite” adottato dall’Esecutivo svedese, fondato su «un

forma di governo: l’esperienza nordica, in [DPCE OnLine](#), Numero speciale, 2021, in particolare 1177-1182, il quale rileva che «lo speciale rilievo dei lavori preparatori della legge nelle esperienze nordiche ha, infine, trovato esplicita conferma anche nel diritto eurounitario» (p. 1181). Parzialmente divergente la lettura di M. MAZZA, *Diritto pubblico svedese. Linee prospettive*, cit. 50, che evidenzia come «[...] i preparatory legislative materials [siano] importanti in Svezia, e [vengano] normalmente utilizzati per orientare l’attività degli interpreti nell’applicazione del diritto vigente, ma si [tratti] di una mera prassi (che si giova dell’accurata redazione dei lavori preparatori) la quale non fa venire meno il carattere soltanto informativo e dunque, in ogni caso, non giuridicamente vincolante del contenuto dei *travaux préparatoires*».

⁴⁸ Inoltre, si legge che «il Governo desidera sottolineare che la protezione della società dalle patologie contagiose dovrebbe essere ancorata a una visione dell’uomo in cui i principi dell’uguale valore di tutte le persone e della dignità e autodeterminazione individuale sono elementi importanti» (vedasi, a questo proposito, [Regeringens proposition 2003/04:30](#), recante *Ny smittskyddslag m.m.*, 84-85).

⁴⁹ Si rimanda a D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L’incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019. Sul complesso rapporto tra diritto e scienza, tra i tanti contributi, vedasi anche A. IANNUZZI, *Tecnica, politica e diritto al tempo della pandemia*, in B. Liberali, L. Del Corona (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022, 333 ss.; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

⁵⁰ A. LAMBERTI, *Consulenza tecnica, ragionevolezza scientifica e pandemia: questioni aperte*, in [Corti Supreme e salute](#), 1/2024, 2, evidenzia che «[...] il rapporto tra sistema delle fonti e dinamica della forma di governo non ha potuto non misurarsi con il problema del ruolo della scienza e della tecnica nell’assunzione di decisioni politiche altamente impattanti sull’esercizio dei diritti fondamentali degli individui».



pragmatismo, per così dire, remissivo»⁵¹ – oltretutto foriero di accese critiche anche all'interno dei confini nazionali, perlopiù in ragione del numero particolarmente elevato di vittime⁵² –, è stato parzialmente condiviso anche dai vicini scandinavi, ma con risultanze nettamente differenti⁵³.

Infatti, sebbene anche gli altri Paesi nordici abbiano privilegiato un “manifesto” centrato sulla promozione dell'utilizzo di strumenti di profilassi individuale e del distanziamento interpersonale, moderando quindi le restrizioni alla libertà di circolazione, il numero di decessi qui accertato è stato notevolmente inferiore, giacché – a differenza di quanto attuato da Stoccolma – si è al contempo optato per stringenti limitazioni alle attività commerciali, educative e ricreative, frenando così la diffusione del patogeno.

Questa discrepanza nella gestione dell'emergenza epidemiologica – si ribadisce, con gli Stati centro-europei, ma anche con gli stessi confinanti – è stata ricondotta non tanto – *rectius*, non solo – alle scelte dei decisori pubblici, ma anche alle peculiarità storico-politiche e geografico-territoriali svedesi⁵⁴.

Ma al di là di tali ricostruzioni, un dato su tutti pare degno di considerazione, e cioè la grande opera di contrasto alle ripercussioni sull'economia e sul mondo del lavoro predisposta dalla Svezia⁵⁵. Infatti, limitando l'esercizio di determinate libertà (quella di circolazione in *primis*), l'incidenza del Coronavirus in termini di infezioni e, conseguentemente, di decessi sarebbe stata probabilmente inferiore, ma avrebbe arrecato ingenti danni a questi due macro settori (come, di fatto, è accaduto in Italia).

E qui una domanda, per quanto insidiosa, sorge spontanea: la scelta di non ricorrere a misure di contenimento più drastiche è stata effettivamente ricondotta a comprovate evidenze

⁵¹ P. MARINUCCI, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 226.

⁵² N. BRUSSELAERS, D. STEADSON, K. BJORKLUND, S. BRELAND, J. STILHOFF SÖRENSEN, A. EWING, S. BERGMANN, G. STEINECK, *Evaluation of science advice during the COVID-19 pandemic in Sweden*, cit., 1, secondo cui «*mandatory legislation was seldom used; recommendations relying upon personal responsibility and without any sanctions were the norm. [...] We recommend Sweden begins a self-critical process about its political culture and the lack of accountability of decision-makers to avoid future failures, as occurred with the COVID-19 pandemic*».

⁵³ A. NORDBERG, T. MATTSSON, *CoViD-19 pandemic in Sweden: measures, policy approach and legal and ethical debates*, cit., 738-739.

⁵⁴ Quanto alle prime è stato rilevato come, in un Paese di tradizione socialdemocratica, sia «[...] semplicemente impensabile che lo Stato vieti [...] di uscire, o di svolgere attività fisica all'aperto: la vicinanza all'Orso russo, l'arci-nemico, li ha resi molto sensibili alle restrizioni della libertà...»; così M. QUIRICO, *Il Coronavirus, la democrazia svedese e la disinformazione*, cit. Sul versante topografico, poi, è stato osservato come la conformazione territoriale svedese e la bassa densità di popolazione abbiano contribuito ad evitare l'adozione di *lockdown* nazionali o misure della medesima portata; di nuovo L. PALAZZOLO, *Emergenza coronavirus in Svezia: ecco come Stoccolma affronta l'epidemia. Intervista a Monica Quirico*, cit.

⁵⁵ Sul punto si rimanda nuovamente a C. JOHANSSON, N. SELBERG, *COVID-19 and Labour Law: Sweden*, cit., 2 ss. Utile anche il [rapporto Coronavirus pandemic in the EU. Fundamental Rights Implications – Sweden](#), 3 novembre 2020, 10 ss., presentato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA).



scientifiche, correlate alle caratteristiche storiche e morfologiche del Paese, oppure hanno prevalso altri interessi?

4. Dal Parlamento al Governo: lo spostamento del baricentro decisionale nel caso italiano

La situazione epidemiologica in Svezia e il discusso *soft approach* del Governo di Löfven ci restituiscono un quadro marcatamente divergente da quello registrato nel nostro Paese. Se, infatti, nell'ordinamento nordico non si è assistito ad un "accentramento" dell'iniziativa legislativa nelle mani dell'Esecutivo – che, anzi, è rimasto alquanto silente, limitandosi a recepire pedissequamente l'influsso decisivo esercitato dall'Autorità per la salute pubblica –, l'Italia di Giuseppe Conte ha veleggiato verso ben altri lidi.

Così come in diversi Paesi europei, anche in Italia è stato rilevato un accentuato ridimensionamento del potere legislativo, dettato principalmente dall'incombente di formulare con rapidità misure di contrasto alla pandemia e dalla difficoltà di riunire un organo particolarmente consistente dal punto di vista strutturale, quale è il Parlamento⁵⁶. E proprio tali fenomeni – rafforzati da più risalenti ascendenze degenerative⁵⁷ – hanno ulteriormente eroso il circuito costituzionale italiano, sostanziandosi in una crisi (o comunque una torsione) delle categorie riconducibili ai tradizionali modelli parlamentari.

In proposito, non è possibile non cogliere già nel periodo emergenziale, e in particolare nella posizione di primazia ricoperta, soprattutto in quel frangente, dalla compagine governativa, espliciti segnali di quanto sarebbe stato prospettato, seppur da un differente schieramento politico, negli anni successivi, giungendo a ragionare di una riforma costituzionale in termini di "premierato".

Ma glissando su tale specifico rilievo, alcune riflessioni sul *quid* e sul *quomodo* dell'operato governativo nel contesto pandemico paiono d'obbligo ai fini di una, per quanto sommaria, comparazione giuridica.

Quanto al *quid*, è possibile constatare come al rafforzamento dell'Esecutivo si sia accompagnata un'intensificazione delle misure di contrasto alla diffusione del Coronavirus, tale da inverare una sensibile giustapposizione tra sistemico accentramento governativo e inasprimento normativo.

⁵⁶ Si veda G. DONATO, *Le prospettive di dialogo fra scienza e diritto. Spunti di riflessione dalla pandemia e dalle "climate litigations"*, in *DPCE*, 4/2022, 976 ss.

⁵⁷ Superficialmente, si segnala la oramai assodata delegittimazione politico-partitica e la contestuale affermazione dei populismi. Ma sulla necessità di riformare prima il sistema politico e poi, eventualmente, l'assetto costituzionale si è espresso autorevolmente E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 18 ss.



Il primo dato, forse quello di maggiore evidenza, che riflette un approccio regolatorio connotato da tangibili sfumature di severità, è costituito, senza equivoci di sorta, dall'adozione di una linea politica più rigorosa ed interventista, votata alla soddisfazione dei principi di precauzione e prevenzione⁵⁸, e in quanto tale disposta a sacrificare l'esercizio di talune libertà fondamentali – *in primis*, la libertà di locomozione – in favore della salvaguardia della salute quale interesse collettivo (*ex art. 32, comma 1, Cost.*)⁵⁹.

Infatti, sin dalle prime avvisaglie di quella che sarebbe diventata una pandemia di singolari proporzioni, l'Italia ha tempestivamente approvato una serie di provvedimenti tesi a evitare – e successivamente, in presenza di un quadro epidemiologico inequivocabilmente negativo, limitare – la circolazione del patogeno.

Dall'interruzione dei voli diretti da e per la Cina alle chiusure di singoli comuni, dalla divisione del territorio statale in *zone* (bianche, gialle, arancioni e rosse) all'imposizione di *lockdown* nazionali, fino ad arrivare all'adozione di veri e propri obblighi vaccinali, il Governo italiano non si è mai limitato ad emanare raccomandazioni *sic et simpliciter*, ma ha fatto ricorso – in ottemperanza ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, e comunque sempre nell'ottica di un bilanciamento tra interessi contrapposti – a strumenti normativi dotati di spiccata cogenza, idonei ad incidere maggiormente sui diritti e sulle libertà individuali. Invero, anche nel caso nostrano le decisioni politiche sono state accompagnate da valutazioni medico-sanitarie, prime fra tutte quelle elaborate dal Comitato Tecnico-Scientifico (cd. CTS), istituito con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile⁶⁰ (quale struttura afferente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) a seguito della dichiarazione dello *stato di emergenza*⁶¹. Ma per quanto il CTS abbia svolto una funzione determinante nella gestione sanitaria, anche in ragione del nesso ontologicamente indissolubile tra scienza, politica e diritto, cui si è già accennato, il vero protagonista della vicenda *de quo* – a differenza di ciò che è accaduto in Svezia – è stato proprio l'Esecutivo, come si evince dalla natura e dalla quantità degli strumenti normativi adottati durante la parentesi pandemica. Infatti, analizzando il *quomodo* dell'azione governativa e stante il mutamento che il sistema delle fonti fronteggia da lungo tempo⁶², non

⁵⁸ Secondo P. MARINUCCI, *La Svezia di fronte alla pandemia: presupposti storici, modalità esecutive e implicazioni di un "approccio olistico"*, cit., 207-208, «[...] il complesso impasto normativo che caratterizza trasversalmente altri governi europei – si pensi ai casi francese, italiano e spagnolo – colloca l'azione politica in posizione marcatamente preventiva, protettiva e dotata di una sorta di monopolio tecnico-sanitario».

⁵⁹ Per una sintesi delle principali limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali si rimanda a L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in federalismi.it, 5 maggio 2020, 13 ss.

⁶⁰ Decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 5 febbraio 2020, n. 371.

⁶¹ Lo *stato di emergenza* è stato proclamato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata in G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020.

⁶² Secondo A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in questa Rivista, 2020/III, 684, «che il sistema delle fonti sia afflitto da una crisi interna profonda e si presenti dunque al proprio interno disordinato o – potrebbe dirsi ricorrendo ad un ossimoro – asistemico è cosa risaputa da tempo...».



è possibile non considerare la produzione bulimica di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e decreti-legge, che ha indiscutibilmente caratterizzato la prima fase dell'emergenza⁶³.

Il Parlamento, sia per le ragioni elencate in precedenza, sia perché – come è stato autorevolmente osservato – «l'emergenza da Covid-19 [...] si presenta attraversata da un moto interno incessante, foriero di mutamenti continui della situazione di fatto, come tali bisognosi di parimenti continui aggiustamenti nella disciplina man mano prodotta al fine di farvi fronte»⁶⁴, ha avuto un peso del tutto marginale, prevalentemente consacrato alla conversione dei numerosi decreti-legge, sulla scia di un *trend* già identificato negli anni immediatamente precedenti e confermato – se non accentuato – con l'esplosione del Coronavirus. Invero, osservando i dati registrati in Italia nel corso della XVIII Legislatura (23 marzo 2018 – 28 settembre 2022) ed escludendo gli atti approvati annualmente (bilancio, legge europea e di delegazione europea, collegate), si avrà modo di osservare che il 33% delle leggi approvate sono di conversione di decreti-legge (104) e il 38% di ratifica di trattati internazionali (120), mentre la legislazione ordinaria occupa uno spazio residuale, pari al 20% (63). Inoltre, mentre i progetti di legge di iniziativa parlamentare ammontano a 62 (3 progetti di legge di revisione costituzionale e 59 progetti di legge ordinaria), i disegni di legge di iniziativa governativa sono stati ben 249 (104 disegni di conversione di decreti-legge e 145 altri disegni)⁶⁵.

5. Una breve considerazione conclusiva

Rimettendo al giudizio personale la valutazione di questi ultimi dati, una considerazione di chiusura si rivela forse proficua per una attenta riflessione sull'evoluzione strutturale della forma di governo parlamentare e, in special modo, sulla posizione che il potere esecutivo va occupando nel disegno costituzionale.

Infatti, se in Italia si è registrato un vistoso trasferimento dell'iniziativa legislativa dalla sua sede privilegiata (il Parlamento) verso il Governo, anche in conseguenza dell'emergenza

⁶³ L'elenco dei d.p.c.m. adottati in epoca Covid è disponibile in [Osservatorio sulle fonti](#). Sull'argomento, tra gli innumerevoli contributi, vedasi M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 119 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in questa [Rivista](#), 2020/III, 519 ss.; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in [Corti Supreme e salute](#), 1/2021, 38 ss.; M. RUBECHI, *I d.P.C.M. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in [federalismi.it](#), 27/2021, 176 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in [Rivista AIC](#), 1/2021, 400 ss.

⁶⁴ A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, cit., 690.

⁶⁵ Vedasi lo [Studio](#) dell'Osservatorio legislativo e parlamentare, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche* del 28 settembre 2022. Particolarmente utili anche il [Rapporto 2019-2020](#), *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, a cura dell'Osservatorio della legislazione, 167 ss.; e E. LONGO, C. DI COSTANZO, *La legislazione statale nella XVIII Legislatura. Spunti ricostruttivi*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2021, 15 ss.



sanitaria di Covid-19, in Svezia tale fenomeno non sembra essersi cristallizzato, nella misura in cui il Riksdag – e correlativamente l’Autorità per la salute pubblica – ha conservato, anche in epoca Covid, quella centralità decisionale che connota il costituzionalismo svedese e che, più in generale, plasma l’animo dei sistemi parlamentari⁶⁶.

In altri termini, «pare [...] di poter rilevare che neppure la complessa, difficile, emergenza sanitaria di natura pandemica ha provocato un effettivo stravolgimento dell’equilibrato assetto costituzionale così consolidatosi nel corso del tempo nelle esperienze nordiche»⁶⁷.

Ma, all’esito di quanto detto, l’elemento che forse più di ogni altro desta interesse – soprattutto in chiave comparata – è l’afflato esercitato dalle agenzie amministrative indipendenti, e in particolare dall’Autorità per la salute pubblica, che ha catalizzato il controllo epidemiologico modellando l’azione di governo svedese.

E, sebbene un’opera di traslitterazione sul tema delle autorità amministrative indipendenti (ma non solo) «[...] si espon[ga], come è ben noto, ad una serie di obiezioni preliminari, riguardanti l’utilità stessa di procedere ad un confronto tra figure giuridiche che, anche soltanto rimanendo all’interno di ogni singolo ordinamento costituzionale, risultano relativamente disomogenee e prive, almeno in apparenza, di un efficace ed univoco denominatore comune, [...] è altrettanto noto che la comparazione basata sulle differenze tra i grandi sistemi giuridici e gli ordinamenti (e gli istituti) prodotti da essi, per quanto quelle differenze possano essere ragguardevoli e significative, esprime quello che è stato autorevolmente definito il “criterio base” (e forse irrinunciabile) del diritto pubblico comparato...»⁶⁸.

⁶⁶ Di recente, F. DURANTI, *Dinamiche attuali della forma di governo parlamentare in Scandinavia: Danimarca, Norvegia e Svezia*, in *DPCE*, 1/2024, 230, secondo cui «la forma di governo degli ordinamenti scandinavi non sembra aver subito mutamenti significativi in conseguenza della pandemia, né gli esecutivi – che pur hanno visto accresciuto, dalla gestione quotidiana dell’emergenza sanitaria, l’arsenale degli strumenti e delle prerogative a loro complessiva disposizione – possono dirsi aver prevaricato i rispettivi Parlamenti, i quali hanno così mantenuto quella posizione di centralità che appare marcare in senso fortemente caratterizzante il costituzionalismo degli ordinamenti scandinavi».

⁶⁷ F. DURANTI, *Emergenza, separazione dei poteri e forma di governo nelle esperienze costituzionali nordiche*, cit., 43.

⁶⁸ Così G. GRASSO, *L’anomalia di un «modello»: le autorità (amministrative) indipendenti nei Paesi membri dell’Unione Europea. Prime ipotesi per un «inventario»*, in *Il Politico*, 2/2000, 261-262.