

L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato: la risposta del Belgio al Covid-19

di *Giammaria Milani*

Abstract: The health emergency in comparative public law: Belgium's answer to Covid-19 – The article aims at analysing the impact of the Covid-19 pandemic on the Belgian constitutional law. The work starts with the description of the legislation enacted to contain the spread of the virus. It then focuses on the effects of the pandemic on the federal form of state, on the parliamentary form of government and on the constitutional protection of rights. To conclude, the article draws some general reflections on the challenges posed by the emergency to the Belgian constitutionalism.

Keywords: Covid-19, Pandemic, Emergency, Belgium, Constitutionalism.

1671

1. Introduzione

I primi casi di Covid-19 individuati in Belgio risalgono al 1° marzo 2020, quando nel Paese risultano contagiate 17 persone¹. L'11 marzo, l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara di considerare il Covid-19 una pandemia: in quel giorno, in Belgio, i casi confermati sono 773, mentre il giorno precedente si registra nel Paese la prima vittima di Covid-19. Il 13 marzo i casi confermati crescono quasi del doppio, arrivando fino a 1.363, mentre sono otto le persone decedute a causa del virus; quel giorno, il Governo federale dichiara l'avvio della "fase federale di coordinamento e di gestione della crisi", introducendo al contempo le prime misure di distanziamento sociale estese a tutto il territorio nazionale.

Nelle sette settimane che seguono l'avvio della "fase federale", con una serie di decreti ministeriali si vietano gli assembramenti e si limitano gli spostamenti; vengono chiuse le scuole e, con poche eccezioni, le attività commerciali; l'attività lavorativa è condizionata a una serie di vincoli finalizzati al mantenimento della distanza interpersonale e nello stesso senso viene regolato anche il trasporto pubblico. Soltanto tra la fine di aprile e l'inizio di maggio tali misure iniziano ad essere lentamente e progressivamente allentate. Il 4 maggio inizia infatti la "strategia di uscita" dall'emergenza sanitaria: il giorno prima, il Belgio ha

¹ I dati sono disponibili sul sito internet di Sciensano, Istituto di ricerca e Istituto nazionale di sanità del Belgio: <https://covid-19.sciensano.be/> (consultato il 10 maggio 2020).

raggiunto i 50.885 casi totali di contagio da Covid-19. I dati registrano in quello stesso giorno 3.044 persone ricoverate, di cui 655 in terapia intensiva; dall'inizio della pandemia alla vigilia della "strategia di uscita" le persone decedute in Belgio a causa del virus sono ufficialmente 8.282.

Al pari degli altri Paesi europei, il Belgio ha dovuto affrontare a partire dai primi mesi del 2020 una crisi sanitaria di dimensioni inedite e straordinarie, con gravi conseguenze sulle vite delle persone e, più in generale, sulla società, sull'economia e sulla politica del Paese. Nondimeno, la pandemia ha messo alla prova anche il sistema giuridico belga, rendendo necessaria una limitazione di alcuni diritti costituzionali e una concentrazione eccezionale di poteri nel Governo federale.

Questo articolo è dedicato ad analizzare proprio questi ultimi aspetti, esaminando in particolare l'impatto che l'emergenza sanitaria ha avuto sul diritto costituzionale belga: dopo aver ricostruito il quadro normativo generale in materia di emergenza e quello specificamente adottato per contrastare la propagazione del Covid-19 (par. 2), il lavoro si concentra sugli effetti che la pandemia ha provocato sul tipo di Stato (par. 3), sulla forma di governo (par. 4) e sulla tutela costituzionale dei diritti (par. 5), concludendosi con alcune riflessioni generali sulle sfide poste dall'emergenza al costituzionalismo belga (par. 6)².

1672

2. La risposta normativa del Belgio all'emergenza sanitaria

A differenza di altri Paesi europei, il Belgio non prevede nella propria Costituzione alcuna disciplina sugli stati di pericolo o di emergenza³; né contiene clausole generali che regolano la sospensione o la limitazione dei diritti fondamentali⁴. Al contrario, il Belgio costituisce uno dei pochi casi, nel diritto comparato, ove la sospensione della Costituzione è espressamente vietata⁵: ai sensi dell'art. 187, infatti, «La Costituzione non può essere sospesa, né interamente né

² L'articolo è stato concluso il 10 maggio 2020. Tutte le traduzioni dei testi normativi sono state effettuate dall'autore sulla base dei testi ufficiali in lingua francese disponibili su <http://www.ejustice.just.fgov.be/>

³ Cfr., tra le altre, la Costituzione francese, che regola all'art. 16 l'esercizio dei poteri eccezionali nei casi di pericolo per le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio, l'esecuzione degli impegni internazionali e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali; e la Costituzione spagnola, che disciplina all'art. 116 gli stati di allarme, di eccezione e di assedio.

⁴ Cfr. L'art. 19 della Legge fondamentale tedesca, in base al quale «Nella misura in cui, in base alla presente Legge fondamentale, un diritto fondamentale possa essere limitato con una legge o in base ad una legge, tale legge deve valere in generale e non per il caso singolo. Inoltre la legge deve individuare il diritto fondamentale indicando l'articolo interessato. In nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto sostanziale. [...] Chiunque è leso nei suoi diritti dal potere pubblico può adire l'autorità giudiziaria. [...]».

⁵ Vedi L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 628; A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 276.

parzialmente»⁶. La dottrina giuscomparatista concorda sul fatto che l'espresso divieto della sospensione, così come il silenzio sul punto, non escludono il fatto che in caso di pericolo o di emergenza grave e improvvisa si possano affidare all'Esecutivo poteri straordinari, sulla base del principio di necessità⁷.

Tale lettura sembra confermata dalla storia e dall'attualità costituzionale del Belgio, ove in effetti si sono sviluppate diverse discipline dell'emergenza. Lo stato di emergenza vero e proprio sembra essere legato e limitato ai casi di guerra, nel corso dei quali il potere legislativo può essere esercitato dal Governo, mediante decreti-legge, ovvero atti dell'esecutivo con forza primaria; questo tipo di atto non è previsto direttamente dalla Costituzione, ma si fonderebbe sull'art. 36, che attribuisce la funzione legislativa federale al Re e alle due camere, e all'art. 167, che definisce i poteri del Re in caso di guerra⁸.

Diverso dallo stato di emergenza sarebbe invece lo stato di eccezionalità che permette la delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa; tale situazione, secondo la pratica costituzionale belga, non coincide necessariamente con stati di crisi o di necessità in senso stretto, ma può estendersi fino a comprendere, per esempio, anche momenti di difficoltà politica che rendono eccessivamente complesso lo svolgimento dell'attività legislativa da parte del Parlamento. Anche in questo caso non esiste una puntuale disciplina costituzionale, per cui il fondamento della delega è normalmente individuato nell'art. 105, in base al quale «Il Re non ha altri poteri se non quelli attribuitigli formalmente dalla Costituzione e da leggi particolari adottate sulla base della Costituzione stessa». In situazioni eccezionali si ritiene dunque che il Parlamento possa autorizzare il Governo ad adottare decreti speciali; la cosiddetta legge dei decreti speciali dovrà contenere le materie sulle quali il Governo può intervenire e il periodo di tempo entro cui è abilitato a farlo. A differenza dei decreti-legge, i decreti speciali sono formalmente fonti secondarie, anche se mediante la legge di abilitazione normalmente il Parlamento autorizza il Governo ad abrogare, completare, modificare o sostituire disposizioni con forza di legge⁹.

Questa disciplina costituzionale dell'emergenza è completata da diversi fonti sub-costituzionali che riconoscono al Governo federale una posizione di preminenza nelle situazioni di crisi. In questo ambito rientra l'*Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national*. Il piano d'urgenza è stato predisposto per affrontare una serie di rischi ai quali il Belgio potrebbe essere

⁶ Vedi S. Van Drooghenbroeck, *L'article 187 de la Constitution*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, 293 ss.

⁷ Vedi L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 627-628; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato. X ed.*, Padova, 2019, 295.

⁸ Vedi A. Alen, D. Haljan, *Belgium*, Alphen aan den Rijn, 2013, 53-54, 291-292.

⁹ Vedi *Ibidem*, 94-97.

sottoposto; il fine del piano è quello di stabilire presupposti e procedure da seguire in caso di crisi di portata nazionale, mettendo a punto una strategia unica che comporti la gestione a livello federale delle situazioni di emergenza più gravi ed estese.

Il piano prevede la necessità di affrontare la crisi a livello federale e di dichiarare l'avvio della cosiddetta "fase federale di coordinamento e di gestione della crisi" al ricorrere di una o più delle seguenti condizioni: situazione di crisi estesa a due o più province o a tutto il territorio nazionale; mezzi a disposizione dei governi provinciali non sufficienti per affrontare la crisi; presenza attuale o potenziale di numerose vittime; pericolo attuale o potenziale di effetti gravi per l'ambiente o per la produzione alimentare; minaccia attuale o potenziale agli interessi vitali della nazione o ai bisogni essenziali della popolazione; necessità di coordinare le diverse strutture amministrative; necessità di un'informazione generale all'insieme della popolazione.

Il piano prevede altresì l'attivazione di un Centro governativo di coordinamento e di crisi, nel cui ambito devono in particolare costituirsi una Cellula di valutazione, una Cellula di informazione e una Cellula di gestione. La prima è composta da specialisti dei diversi dipartimenti coinvolti nella gestione della crisi e ha il compito di valutare le situazioni di rischio e di riferire alla Cellula di gestione; la seconda include gli addetti alla comunicazione dei dipartimenti coinvolti e ha il compito di informare la popolazione sulle misure prese dalla Cellula di gestione; la terza è formata dai ministri federali dei settori interessati dalla crisi, è presieduta dal Ministro dell'Interno ed è incaricata di prendere le decisioni necessarie in relazione alla gravità della situazione.

Da un punto di vista normativo, la risposta del Belgio all'emergenza sanitaria inizia il 13 marzo proprio con l'avvio della "fase federale di coordinamento e di gestione della crisi"¹⁰; prima di quella data, le misure di contrasto alla pandemia sono state perlopiù di natura puntuale, finalizzate all'isolamento dei casi fino a quel momento registrati nel Paese¹¹. *L'Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la*

¹⁰ Per una cronaca e alcuni primi commenti, si segnalano F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'Etat belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, 5-56; J. Faniel, C. Sägerser, *La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020)*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, 5-45; S. Ganty, *Belgium and COVID-19: When a Health Crisis Replaces a Political Crisis*, in www.verfassungsblog.de, 2020; T. Moonen, J. Riemslogh, *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium*, in www.verfassungsblog.de, 2020; V. Lefebvre, *Le syndrome de la Belle au bois dormant. Confinement et impuissance politique*, in www.crisp.be, 2020.

¹¹ L'eccezione più significativa è costituita dall'*Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 mars 2020 interdisant les rassemblements de plus de 1.000 personnes, les visites dans les maisons de repos, les maisons de repos et de soins et les voyages scolaires à l'étranger*, il quale, come è evidente dal titolo, introduce misure generalizzate di distanziamento sociale, ancorché limitate alla sola Regione di Bruxelles-Capitale.

coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19 si limita nel suo articolato a dichiarare che «la fase federale del piano di urgenza nazionale è avviato» (art. 1) e a fissare l'entrata in vigore dell'atto il giorno stesso della sua pubblicazione (art. 2). Il preambolo del decreto ne chiarisce invece i presupposti normativi e fattuali.

In particolare, il decreto configura la presenza di un «rischio sanitario [...] per la popolazione belga» dovuto alla propagazione del nuovo Coronavirus e confermato dalle dichiarazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità. In effetti, l'*Arrêté royal du 31 janvier 2003* non fa direttamente riferimento a rischi sanitari, ma piuttosto a rischi naturali dovuti a inondazioni e tempeste e a rischi tecnologici legati al sistema industriale e alle reti di trasporti e comunicazioni; tale elenco pare tuttavia essere soltanto esemplificativo, e in tal senso si può considerare ammissibile il ricorso al piano per affrontare un'emergenza di tipo sanitario. Nel preambolo sono altresì richiamate e considerate sussistenti tutte le condizioni che, in base all'*Arrêté royal du 31 janvier 2003*, giustificano l'avvio della “fase federale”.

Contestualmente alla dichiarazione dell'avvio della fase federale di risposta alla crisi, il Ministro dell'Interno adotta un altro decreto, l'*Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*, con il quale introduce le prime misure di distanziamento sociale generalizzate a tutto il Paese. Il decreto non richiama né si fonda su quello precedente, individuando invece come presupposti normativi le norme in materia di sicurezza civile¹² e in materia di polizia¹³, che autorizzano tra l'altro il Ministro dell'Interno ad adottare misure per garantire la protezione della popolazione e l'ordine pubblico¹⁴.

In particolare, con tale decreto sono vietate le manifestazioni pubbliche e private, le escursioni scolastiche e delle associazioni giovanili e le cerimonie religiose (art. 1); sono chiuse le strutture culturali, ricreative, sportive e turistiche (art. 2); è limitata l'apertura delle attività commerciali, ad esclusione di quelle che vendono generi alimentari e farmaceutici (art. 3); è sospesa l'attività didattica nelle scuole materne, primarie e secondarie (art. 4).

Il decreto avrebbe dovuto produrre effetti fino al 3 aprile, ma in realtà viene abrogato qualche giorno dopo la sua entrata in vigore, il 18 marzo, data in cui il Ministro dell'Interno emana un nuovo decreto contenente misure di contrasto alla propagazione del virus. L'*Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures*

¹² *Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.*

¹³ *Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.*

¹⁴ Sono in particolare richiamati l'art. 11 della *Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police*, che affida al Ministro dell'Interno l'esercizio delle funzioni di polizia assegnate alle autorità comunali nei casi in cui le minacce all'ordine pubblico si estendono sul territorio di diversi comuni o quando l'interesse generale richiede il suo intervento; e l'art. 182 della *Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile*, che autorizza il Ministro dell'Interno a limitare o vietare gli spostamenti e i movimenti delle persone in caso di pericolo.

d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 individua come proprio fondamento normativo, oltre alle leggi sulla polizia e sulla sicurezza civile¹⁵, anche la legge sulla protezione civile¹⁶, la quale, al pari delle altre, riserva alcune competenze in materia al Ministro dell'Interno¹⁷. Nel preambolo del decreto si fa inoltre espresso riferimento ai pareri della Cellula di valutazione istituita ai sensi del piano d'urgenza.

Quanto al contenuto, il decreto del 18 marzo specifica alcune misure già introdotte nel decreto precedente in merito alle attività commerciali (art. 1), disponendone la chiusura con la sola eccezione dei negozi di alimentari, di cura degli animali, delle farmacie, delle librerie, dei parrucchieri e delle stazioni di rifornimento carburante, nonché delle attività di ristorazione limitatamente al servizio di consegna e asporto. Il decreto introduce un divieto generalizzato di assembramento (art. 5) e limita la possibilità di lasciare la propria abitazione ai soli casi di necessità, ovvero per motivi di lavoro e di salute o per recarsi in un'attività commerciale di cui all'art. 1 (art. 8); restano consentite le passeggiate e le attività sportive individuali, da compiere con «i membri della famiglia che vivono sotto lo stesso tetto o con sempre lo stesso amico», mentre è vietato lasciare il Paese per viaggi che non sono necessari (art. 7). Il decreto contiene altresì norme in materia di lavoro, disponendo l'obbligo del telelavoro, qualora possibile, ovvero del mantenimento della distanza di 1,5 metri tra i lavoratori, per gli impieghi che non si possono svolgere in telelavoro; si dispone invece la chiusura per le imprese non essenziali che non possono garantire la distanza interpersonale (art. 2). La stessa distanza deve essere garantita all'interno dei mezzi di trasporto pubblico (art. 4). Infine, il decreto reitera la sospensione delle attività didattiche, disponendo invece lo svolgimento dell'attività didattica a distanza per le scuole superiori e per le università (art. 6). Il decreto si chiude con un allegato che contiene un dettagliato elenco di «attività commerciali, imprese e servizi privati e pubblici necessari alla protezione dei bisogni vitali della Nazione e dei bisogni della popolazione».

Anche questo atto, che sarebbe dovuto restare in vigore fino al 5 aprile, ha tuttavia vita breve, essendo presto abrogato da un nuovo decreto. *L'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*, adottato ancora una volta dal Ministro dell'Interno e più volte modificato, è tuttora in vigore e contiene le principali misure di contrasto alla propagazione del virus. Al pari del decreto precedente, anche il nuovo decreto

¹⁵ Alle norme già richiamate nel decreto del 13 marzo si aggiungono l'art. 42 della *Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police*, che regola il ricorso all'aiuto e all'assistenza alle forze di polizia in caso di pericolo, e gli artt. 181 e 187 della *Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile*, che regolano rispettivamente le requisizioni necessarie per fronteggiare situazioni di pericolo e le sanzioni in caso di violazione degli artt. 181 e 182 della medesima legge.

¹⁶ *Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile*.

¹⁷ Il riferimento è in particolare all'art. 4, in base al quale il Ministro dell'Interno organizza i mezzi e adotta le misure necessarie per la protezione civile sull'intero territorio nazionale.

è emanato sulla base della normativa in materia di polizia, di sicurezza civile e di protezione civile e fa riferimento nel preambolo ai pareri della Cellula di valutazione. Il decreto riprende l'impostazione del precedente atto e ne reitera sostanzialmente i contenuti, limitandosi a specificare ulteriormente l'elenco relativo «alle imprese dei settori cruciali e ai servizi essenziali» contenuti nell'allegato.

Negli ultimi giorni di marzo la risposta normativa all'emergenza sanitaria entra in una nuova fase, grazie all'approvazione da parte del Parlamento, il 27 marzo, di due leggi che abilitano il Re, ovvero il Consiglio dei Ministri, ad adottare le misure necessarie «per combattere contro la propagazione del coronavirus». Si tratta dell'attribuzione al Governo dei cosiddetti *pouvoirs spéciaux*, la quale, come sopra precisato, permette al Governo di adottare decreti speciali in grado di abrogare, completare, modificare o sostituire disposizioni con forza di legge.

La *Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 (I)* e la *Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 (II)* hanno in particolare autorizzato il Governo a intervenire, per un periodo massimo di tre mesi, con decreti finalizzati ad adottare rapidamente misure di contrasto alla pandemia e di gestione delle conseguenze della crisi sanitaria. L'adozione di due leggi distinte è stata resa necessaria dalla complessa disciplina costituzionale del procedimento legislativo, che suddivide le materie a procedimento monocamerale, quelle a procedimento bicamerale eventuale e quelle a procedimento bicamerale obbligatorio¹⁸. Considerando che le misure oggetto dei *pouvoirs spéciaux* riguardano tanto materie bicamerali eventuali che materie monocamerali, il disegno di legge di abilitazione è stato scisso in due distinte proposte, l'una limitata al primo gruppo di materie, approvata dalla Camera e dal Senato, l'altra relativa al secondo gruppo di materie, votata soltanto dalla Camera¹⁹.

In particolare, con la *Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 (I)*, il Governo è abilitato a intervenire in materia di

¹⁸ Le materie a procedimento bicamerale obbligatorio sono elencate all'art. 77, che include in particolare le leggi di revisione costituzionale e le leggi speciali, alla cui adozione le due camere partecipano in maniera paritaria. Al contrario, per un altro insieme di materie, previsto all'art. 78 e comprendente tra le altre le leggi di attuazione delle leggi speciali e degli obblighi internazionali, così come le leggi sul Consiglio di Stato, la partecipazione delle due camere al processo legislativo non è paritaria e il procedimento bicamerale è soltanto eventuale: in particolare, in queste materie il Senato esamina il progetto di legge approvato dalla Camera soltanto se richiesto dalla maggioranza dei suoi membri entro 15 giorni dalla sua trasmissione e può pronunciarsi sul progetto di legge nei successivi 30 giorni, anche se spetta sempre alla Camera l'approvazione finale del testo. Ai sensi dell'art. 74, le materie a procedimento monocamerale sono individuate in via residuale.

¹⁹ Al fine di velocizzare l'iter di approvazione della *Loi (I)*, il Senato ha immediatamente disposto di volersi pronunciare sul testo trasmesso dalla Camera e subito dopo ha dichiarato di non volere apportare alcun emendamento. Vedi F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'Etat belge*, cit., 22.

competenza, funzionamento e procedure del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi, nel rispetto della loro indipendenza e al fine di garantire il buon andamento e la continuità dell'amministrazione della giustizia (art. 3). La *Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19 (II)* ha invece un oggetto maggiormente eterogeneo, estendendosi al contrasto alla propagazione del virus, al mantenimento della salute pubblica e dell'ordine pubblico, al sostegno diretto e indiretto alle attività economiche e finanziarie, all'adozione di misure a tutela dei lavoratori, alla garanzia del buon andamento e della continuità dell'amministrazione della giustizia in ambito civile e penale (art. 5).

Le due leggi stabiliscono procedure rapide per l'approvazione dei decreti, prevedendo in particolare deroghe rispetto ai pareri obbligatori che il Governo deve normalmente acquisire per potere adottare tali atti, compresi i pareri della sezione legislativa del Consiglio di Stato (art. 4, *Loi (I)*, e art. 6, *Loi (II)*). È confermata la possibilità per i decreti di abrogare, completare, modificare o sostituire disposizioni legislative (art. 3, *Loi (I)*, e art. 5, *Loi (II)*), nonché di produrre effetti retroattivi con limite al 1° marzo 2020 (art. 2, *Loi (I)*, e art. 2, *Loi (II)*). In entrambe le leggi si dispone infine che i decreti decadono con effetti retroattivi se non sono convertiti in legge dal Parlamento entro un anno dalla loro entrata in vigore (art. 5, *Loi (I)*, e art. 7, *Loi (II)*).

Nel periodo che va dal 27 marzo al 10 maggio 2020, Il Consiglio dei Ministri ha adottato 22 decreti in attuazione delle due leggi sui *pouvoirs spéciaux*: a parte alcuni atti che si limitano a prorogare la durata dei primi decreti adottati²⁰, il Governo è intervenuto soprattutto in materia di amministrazione della giustizia²¹, di sicurezza sociale e garanzie ai lavoratori e alle imprese²² e di sostegno alle

²⁰ *Arrêté Royal du 28 mars 2020 prolongeant les mesures prises par l'Arrêté Royal n° 3 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19; Arrêté royal du 28 mars 2020 prolongeant les mesures prises avec l'Arrêté royal n° 4 du 9 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de copropriété et de droit des sociétés et des associations dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19; Arrêté Royal du 28 mars 2020 prolongeant certaines mesures prises par l'Arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux; Arrêté royal du 4 mai 2020 prorogant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite.*

²¹ *Arrêté royal du 9 avril 2020 n° 2 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux; Arrêté royal du 9 avril 2020 n° 3 portant des dispositions diverses relatives à la procédure pénale et à l'exécution des peines et des mesures prévues dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19; Arrêté royal du 16 avril 2020 n° 6 concernant le report de la désignation des membres du Conseil supérieur de la Justice; Arrêté royal du 21 avril 2020 n° 12 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite; Arrêté royal du 5 mai 2020 de pouvoirs spéciaux n° 19 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite.*

²² *Arrêté royal du 31 mars 2020 portant des mesures d'urgence en matières d'aides alimentaires à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale; Arrêté royal du 9 avril 2020 n° 4*

strutture sanitarie²³. Con la parziale eccezione di un decreto avente ad oggetto il regime delle sanzioni amministrative comunali nei casi di mancato rispetto delle norme per limitare la propagazione del virus²⁴, nessuno dei decreti contiene dunque misure di contrasto alla pandemia, concentrandosi invece sugli effetti della crisi, soprattutto a livello economico e sociale, e sulla garanzia della continuità del sistema giudiziario e di quello sanitario.

Il quadro normativo relativo alle misure di contenimento del virus continua dunque ad essere rappresentato dall'*Arrêté ministériel du 23 mars 2020*, il quale nel corso delle settimane successive alla sua entrata in vigore è stato più volte modificato, adeguando le norme di distanziamento sociale all'andamento della curva epidemica. Oltre a una modifica minore adottata il 24 marzo e limitata alla chiusura dei negozi di parrucchiere²⁵, il decreto è stato in un primo momento aggiornato il 3 aprile e il 17 aprile.

Le norme adottate con il decreto del 3 aprile²⁶, in vigore fino al 19 aprile, hanno in primo luogo comportato la riapertura di alcune attività commerciali, tra le quali le edicole, i negozi di telecomunicazione e quelli di dispositivi medici (art.

portant des dispositions diverses en matière de copropriété et de droit des sociétés et des associations dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19; Arrêté royal du 9 avril 2020 n° 5, pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue d'adapter certaines règles applicables dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture; Arrêté royal du 19 avril 2020 de pouvoirs spéciaux n° 7 portant des mesures de soutien supplémentaires en matière d'impôt des sociétés, d'impôt des personnes morales, d'impôt des non-résidents, d'impôt des personnes physiques, de taxe sur la valeur ajoutée, de précompte professionnel, de droits d'enregistrement et de rétributions; Arrêté royal du 22 avril 2020 n° 11 relatif aux mesures au regard des modalités en matière de crédit hypothécaire dans le cadre de la crise corona; Arrêté royal du 24 avril 2020 n° 15 relatif au sursis temporaire en faveur des entreprises des mesures d'exécution et autres mesures pendant la durée de la crise du COVID-19; Arrêté royal du 27 avril 2020 n° 13 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs.

²³ *Arrêté royal du 19 avril 2020 n° 8 modifiant l'article 101 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins; Arrêté royal du 19 avril 2020 n° 9 portant exécution de l'article 5, § 1, 2°, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue de permettre temporairement l'exercice de l'art infirmier par des professionnels de soins de santé non qualifiés; Arrêté royal du 19 avril 2020 n° 10 permettant l'octroi, les modalités de répartition et de liquidation d'une avance aux hôpitaux généraux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus COVID-19; Arrêté royal du 29 avril 2020 n° 16 portant exécution de l'article 5, § 1, 2°, de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), aux fins de réquisition des professionnels de soins de santé; Arrêté royal du 4 mai 2020 n° 18 portant création d'une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.*

²⁴ *Arrêté royal du 6 avril 2020 n° 1 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales.*

²⁵ *Arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.*

²⁶ *Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.*

1). In secondo luogo, sono nuovamente consentiti tanto i funerali, quanto i matrimoni civili e religiosi (art. 5). Al divieto di viaggi non essenziali in uscita dal Belgio si affianca quello per i viaggi non essenziali in entrata nel Paese (art. 7).

A sua volta, il decreto del 17 aprile²⁷, in vigore fino al 3 maggio, allenta ulteriormente le misure relative alla chiusura delle attività commerciali, permettendo in particolare la riapertura dei negozi di bricolage e giardinaggio e di prodotti professionali all'ingrosso, questi ultimi accessibili soltanto ai professionisti (art. 1). È altresì consentita la registrazione e diffusione delle cerimonie religiose, alla presenza di non più di dieci persone (art. 5). Il decreto prevede inoltre nuove eccezioni al divieto di allontanarsi dalla propria abitazione, in particolare per «rispondere a bisogni familiari, come la visita al proprio partner o ai figli», oltre che per prendersi cura degli animali domestici e per svolgere attività di volontariato (art. 8).

Il decreto del 23 marzo è stato da ultimo oggetto di ulteriori modifiche, nell'ambito della cosiddetta *stratégie de sortie*, mediante decreti approvati rispettivamente il 30 aprile²⁸, per il periodo 4-10 maggio (fase 1a), e l'8 maggio²⁹, per il periodo 11-17 maggio (fase 1b). Entrambi i decreti prevedono in particolare un progressivo ripristino delle attività commerciali e produttive, nel rispetto di norme organizzative e igieniche adeguate ad evitare la propagazione del virus. La *stratégie de sortie* dovrebbe poi proseguire con il susseguirsi di nuove fasi, che dovrebbero orientativamente iniziare il 18 maggio (fase 2) e l'8 giugno (fase 3)³⁰.

3. L'emergenza sanitaria e il tipo di Stato federale

L'emergenza sanitaria ha messo alla prova il tipo di Stato belga e il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo³¹. Il sistema federale del Belgio si basa su una suddivisione teoricamente rigida di competenze, fondata sui criteri dell'attribuzione e dell'esclusività; il riparto di competenze è soltanto in parte delineato dalla Costituzione, che rimanda alla legge speciale la disciplina di dettaglio³². In particolare, le Comunità, ai sensi degli artt. 127 ss., sono competenti nell'utilizzo delle lingue e nell'insegnamento, oltre che nelle materie culturali e

²⁷ *Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.*

²⁸ *Arrêté ministériel du 30 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.*

²⁹ *Arrêté ministériel du 8 mai 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.*

³⁰ Vedi <https://www.info-coronavirus.be/fr/news/cns-24-04/>

³¹ Si vedano, *ex plurimis*, AA.VV., *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, 1993; F. Delpérée (a cura di), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, 1994; A. Mastromarino, *Belgio*, Bologna, 2012; E.A. Ferioli, *Il Belgio*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Tomo I. Nuova edizione*, Roma, 2014, 293-326.

³² *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, più volte modificata.

personalizzabili, la cui definizione è rimessa alla legge speciale³³. Le competenze delle Regioni non sono invece stabilite dalla Costituzione, che all'art. 39 si limita a riservarne l'individuazione alla legge speciale: quest'ultima definisce blocchi di competenze che riguardano principalmente la gestione del territorio e lo sviluppo economico³⁴. Le autorità federali sono invece titolari delle competenze residuali, oltre che delle competenze espressamente attribuite allo Stato da alcuni articoli della Costituzione e della legge speciale³⁵.

Nonostante il rigido riparto delle competenze delineato dalla Costituzione e dalla legge speciale, che non ammette in teoria sovrapposizioni, né forme di federalismo cooperativo o esecutivo, spesso le autorità federali e quelle federate collaborano nelle sedi formali e informali di concertazione per individuare soluzioni il più possibile condivise tra tutti i livelli di governo³⁶. La risposta all'emergenza sanitaria sembra confermare questo schema.

In effetti, né la Costituzione né la legge speciale definiscono in maniera specifica le competenze in materia di emergenza sanitaria. Sul punto aveva già avuto modo di intervenire, in passato, il Consiglio di Stato, sottolineando come il legislatore costituzionale e speciale non abbia riservato espressamente a nessun livello di governo, compreso il livello federale, tale competenza specifica³⁷; con ciò chiarendo come sia rimessa a ciascun livello di governo, nell'ambito delle proprie competenze, la responsabilità del contrasto all'emergenza sanitaria, ferma restando la possibilità di concludere accordi di cooperazione per definire una strategia comune³⁸.

L'emergenza sanitaria interessa dunque una serie di materie riconducibili tanto alle competenze federali quanto a quelle degli enti federati³⁹. Le Comunità, ad esempio, hanno ampie competenze in materia di salute, incluse a seguito della sesta riforma dello Stato tra le materie personalizzabili. La crisi ha senza dubbio un impatto anche sulla gestione del territorio e sulle politiche economiche, che

³³ Artt. 4 e 5 della *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*.

³⁴ Art. 6 della *Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*.

³⁵ L'art. 35 della Costituzione prevede in realtà che in futuro si compia un ribaltamento del riparto di competenze, enumerando le competenze federali e individuando quelle delle Comunità e delle Regioni in via residuale. Lo stesso art. 35 dispone tuttavia come tale ribaltamento avverrà soltanto a seguito dell'inserimento nella Costituzione di un nuovo articolo contenente le competenze federali e dell'approvazione di una legge speciale che disciplini le modalità di esercizio e di ripartizione delle competenze degli enti federati.

³⁶ Vedi S. Depré, *La coopération*, in F. Delpérée (a cura di), *La Belgique fédérale*, cit., 84-103; F. Leurquin-De Visscher, *Les règles de droit*, in F. Delpérée (a cura di), *La Belgique fédérale*, cit., 218-224; M. Leroy, *Il federalismo belga*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, Padova, 1997, 93-94; R. Snelle, *Il Belgio federale*, in A. D'Atena (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; E.A. Ferioli, *Il Belgio*, cit., 309; F. Angelini, M. Benvenuti, *Il riparto delle funzioni (Belgio)*, in R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. II*, Torino, 2012, 335-336.

³⁷ *Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.932/AG, 27 août 2013*.

³⁸ *Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 53.018/VR, 13 mai 2013*.

³⁹ Vedi F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'Etat belge*, cit., 9-11.

come ricordato rientrano tra le competenze delle Regioni. In effetti, non sono mancati interventi normativi delle Comunità e delle Regioni che, sulla base di queste competenze, hanno contribuito a definire la risposta belga alla pandemia⁴⁰.

È fuori di dubbio, tuttavia, come tale risposta sia stata definita e attuata principalmente a livello federale, a partire dalla dichiarazione di avvio della “fase federale di coordinamento e di gestione della crisi”. Ciò è stato possibile fondando l'intervento dell'autorità federale sulla competenza che essa avrebbe nel mantenimento dell'ordine pubblico materiale, il quale a sua volta includerebbe la garanzia della sicurezza, della salute e della tranquillità pubbliche⁴¹. I richiami alle leggi sulla polizia, sulla sicurezza civile e sulla protezione civile contenuti nei preamboli decreti del 13, 18 e 23 marzo sembrerebbero confermare la volontà del Governo belga di inquadrare il suo intervento nell'ambito della tutela dell'ordine pubblico.

Nondimeno, la lettura degli stessi preamboli svela l'altra faccia della medaglia: a fronte di una concentrazione della risposta all'emergenza sanitaria a livello federale, si sono infatti sviluppati meccanismi di concertazione con i governi degli enti federati, i quali avvengono principalmente nella sede del Consiglio nazionale di sicurezza, i cui incontri, richiamati nei preamboli dei decreti ministeriali, hanno sempre preceduto l'adozione di tali atti⁴². Il Consiglio nazionale di sicurezza, istituito nel 2015⁴³, è presieduto dal Primo Ministro ed è composto dai Ministri della Giustizia, della Difesa, dell'Interno e degli Esteri; alle sue riunioni possono prendere parte se necessario anche altri ministri, così come vertici dell'amministrazione statale, mentre non è prevista, neanche in forma eventuale, la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Comunità. Tuttavia, nel corso della recente crisi, il Consiglio nazionale di sicurezza è sempre stato integrato da questi ultimi, garantendo così «le concertazioni tra i governi degli enti federati e le autorità federali interessate».

Lo stesso bilanciamento tra concentrazione e concertazione sembra caratterizzare anche la catena di atti normativi composta dalle due leggi sui *pouvoirs spéciaux* del 27 marzo e dai decreti conseguentemente approvati. Le due leggi definiscono un insieme piuttosto ampio di materie nell'ambito delle quali il Governo è abilitato a intervenire e che senz'altro interferiscono anche con materie di competenza regionale e comunitaria. L'esigenza di intervenire in maniera efficace ed efficiente ha comportato, oltre alla delega al Governo federale, anche una serie di regole eccezionali relative al procedimento di adozione dei decreti,

⁴⁰ Vedi *Ibidem*, 11-12.

⁴¹ Vedi *Ibidem*, 11-12.

⁴² Tali riunioni si sono tenute il 10, 12, 17 e 27 marzo, il 15 e 24 aprile, il 6 maggio.

⁴³ *Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité*.

segnatamente per ciò che riguarda le deroghe alla necessità di acquisire i pareri normalmente richiesti.

Cionondimeno, anche in questo caso a fronte di tale concentrazione è stato assicurato un certo coinvolgimento degli enti federati. Il Consiglio di Stato ha infatti chiarito come le leggi di abilitazione rispettino il riparto di competenze tra Stato, Comunità e Regioni, in quanto non impattano sull'obbligo di associazione, consultazione e concertazione richiesto per l'esercizio delle competenze federali in alcune materie che di fatto interessano anche le competenze degli enti federati⁴⁴.

Sia l'adozione dei decreti ministeriali sia quella dei decreti speciali sembrano dunque espressione di un sistema federale che la Costituzione disegna come particolarmente rigido, duale e competitivo, ma che nella pratica, specialmente in situazioni di emergenza, tende a funzionare in maniera cooperativa, con un ruolo preponderante del livello federale non solo nel coordinamento dei diversi livelli di governo, ma anche nella attuazione delle principali misure di contrasto alla pandemia.

4. L'emergenza sanitaria e la forma di governo parlamentare

Al pari del tipo di Stato, anche la forma di governo belga è stata messa alla prova dall'emergenza sanitaria. Quest'ultima si è di fatto scatenata nel corso di una grave crisi politica, che la pandemia sembra aver in qualche modo posposto e messo in secondo piano, se non addirittura risolto.

Il Belgio ha una forma di governo parlamentare razionalizzata: il Governo, nominato dal Re, è legato alla Camera bassa dal rapporto di fiducia, il quale può venire meno a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia o del rigetto di una mozione di fiducia. Entrambi gli strumenti possono essere utilizzati nella loro versione costruttiva, ovvero indicando contestualmente un nuovo Primo Ministro (art. 96), ma ciò non toglie la possibilità per la Camera di limitarsi a sfiduciare il Governo, senza proporre alcuna alternativa al Re, che in tal caso può decidere di sciogliere la Camera (art. 46). È evidente come la natura solo eventuale della sfiducia costruttiva non sia in grado di garantire stabilità all'Esecutivo e comporti quindi una razionalizzazione assai debole della forma di governo⁴⁵. Né tale disciplina è in grado di assicurare la formazione di un Governo in tempi ragionevoli, anche considerando il complesso sistema dei partiti e l'utilizzo di un

⁴⁴ *Conseil d'État, Section de législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020.*

⁴⁵ Vedi F. Delpérée, *Les autorités fédérales*, in F. Delpérée (a cura di), *La Belgique fédérale*, cit., 105-122; G. Guiglia, *La forma di governo parlamentare belga: tradizione e rinnovamento a confronto*, in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *L'ordinamento federale belga. Raccolta di scritti coordinata da Francis Delpérée*, Torino, 1996, 11-37; A. Mastromarino, *Belgio*, cit., 51-69; P. Lauvaux, *L'évolution du régime parlementaire depuis 1944*, in *Pouvoirs*, 1990, 25-36; W. Dewachter, *Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique*, in *Pouvoirs*, 1990, 37-49.

sistema elettorale proporzionale per la Camera⁴⁶, fattori che determinano la presenza in Parlamento di un quadro politico assai frammentato⁴⁷.

Tali aspetti problematici sono stati particolarmente evidenti nell'ultimo decennio, a partire dalla grande crisi politica e costituzionale che ha colpito il Paese tra il 2010 e il 2011, segnata dalle difficoltà, a seguito delle elezioni parlamentari del 13 giugno 2010, di formare un nuovo Governo, fino alla nomina di Di Rupo, avvenuta soltanto il 5 dicembre 2011⁴⁸. Pur con un'intensità minore, le stesse difficoltà si sono di nuovo manifestate per la formazione del Governo Michel a seguito delle elezioni del 2014 e, da ultimo, per la nomina del Governo Wilmès dopo le elezioni del 2019.

In particolare, a seguito di queste ultime elezioni, tenutesi il 26 maggio 2019, la mancanza di una maggioranza parlamentare sufficiente a garantire la fiducia al Governo aveva portato alla proroga del Governo Michel per la gestione degli affari correnti, sostituito, a seguito della nomina di quest'ultimo come Presidente del Consiglio europeo, dalla Prima Ministra Wilmès, anch'ella in carica per gli affari correnti a partire dal 27 ottobre 2019. La situazione si è sbloccata soltanto dopo nove mesi dalle elezioni parlamentari, e proprio a causa della necessità e dell'urgenza di formare un Governo che potesse esercitare in maniera piena ed efficace le proprie funzioni costituzionali in un momento di grave emergenza sanitaria; il 17 marzo 2020 è stato così nominato il secondo Governo Wilmès, il quale due giorni più tardi ha ottenuto a larga maggioranza la fiducia della Camera⁴⁹.

La formazione di un nuovo Governo, sostenuto dalla fiducia del Parlamento, ha permesso di ridimensionare il pericoloso paradosso dovuto al fatto che un Ministro di un Governo in carica per gli affari correnti avesse adottato mediante decreti con forza sub-legislativa norme dalla portata eccezionale, limitando tra l'altro diritti costituzionali fondamentali⁵⁰. Sia il decreto del 13 marzo che quello del 18 marzo erano stati infatti emanati dal Ministro dell'Interno prima che il

⁴⁶ Il ricorso al metodo proporzionale per l'elezione della Camera dei Rappresentanti è disposto direttamente dalla Costituzione all'art. 62.

⁴⁷ Vedi A. Mastromarino, *Belgio*, cit., 71-86; A. Miroir, *La Belgique et ses clivages: contradictions structurelles et familles politiques*, in *Pouvoirs*, 1990, 5-14; C. Vandermotten, J. Vanlaer, *Partis et élections depuis 1946*, in *Pouvoirs*, 1990, 63-71.

⁴⁸ Vedi F. Delpérée, *La Belgique existe-t-elle ?*, in *Pouvoirs*, 2011, 9-19; D. Sinardet, *Le fédéralisme consociatif belge: vecteur d'instabilité ?*, in *Pouvoirs*, 2011, 21-35; M. Uyttendaele, *Chronique d'une législature maudite. Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique*, in *Pouvoirs*, 2011, 51-69; P. Carrozza, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 994-1004; L.G. Sciannella, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *Federalismi*, 2012.

⁴⁹ La mozione di fiducia ha ottenuto 82 voti favorevoli e 44 voti contrari, mentre 24 deputati non hanno partecipato alla votazione. In particolare, la fiducia è stata approvata, oltre che dai tre partiti rappresentati al Governo, MR, CD&V et Open VLD, anche da altri sei partiti, PS, Écolo, SP.A, Groen, CDH e Défi; si sono invece espressi contro la fiducia N-VA, Vlaams Belang e PTB. Vedi F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'Etat belge*, cit., 16-17.

⁵⁰ Vedi *Ibidem*, 16-17.

Governo ottenesse la fiducia della Camera. Al contrario, il decreto del 23 marzo, tuttora in vigore, è stato adottato a seguito dell'approvazione della mozione di fiducia.

Certamente, il solo fatto che l'atto sia stato adottato da (un Ministro di) un Governo sostenuto dalla fiducia parlamentare non è sufficiente a fugare i dubbi sulla legittimità e sulla opportunità di una limitazione dei diritti che avviene ad opera di una fonte secondaria e senza alcun controllo del Parlamento. D'altra parte, il ruolo del tutto subordinato del Parlamento in relazione a questi atti sembra essere un riflesso del tipo di Stato sulla forma di governo: la scelta di individuare la tutela dell'ordine pubblico materiale come fondamento della risposta federale all'emergenza si è concretizzata, come detto, in un intervento del Governo federale fondato sulle norme in materia di polizia, di sicurezza civile e di protezione civile, le quali riconoscono al Ministro dell'Interno competenze da esercitare mediante l'adozione di atti di natura regolamentare, esclusi quindi da un controllo parlamentare diretto.

La soluzione della crisi politica e la formazione di un nuovo Governo hanno permesso d'altro canto anche di conferire allo stesso Esecutivo i cosiddetti *pouvoirs spéciaux* sulla base delle due leggi di abilitazione del 27 marzo. Ciò ha consentito di evitare un secondo paradosso, dovuto alla possibilità, paventata da alcuni, di conferire al Governo in carica per la gestione degli affari correnti poteri speciali per affrontare l'emergenza⁵¹. Ci si può domandare se non sarebbe stato opportuno regolare mediante il ricorso a tali poteri speciali non soltanto le conseguenze dell'emergenza sanitaria, come pare essere stato fatto, ma anche le misure di distanziamento sociale e limitative dei diritti fondamentali, come detto ancora affidate ai decreti ministeriali.

A differenza di questi ultimi, che sono firmati dal solo Ministro dell'Interno, i decreti speciali, formalmente emanati dal Re, sono adottati dal Consiglio dei Ministri, nel rispetto quindi del principio di collegialità. Nondimeno, le due leggi di abilitazione prevedono un ruolo del Parlamento, il quale entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti governativi può convertirli in legge o determinarne, in caso contrario, la decadenza con effetti retroattivi. La proposta di legge aveva altresì previsto l'obbligo per il Governo di informare periodicamente la Camera sulla situazione dell'emergenza e sugli effetti dei decreti speciali, oltre che di inviare tali decreti al Presidente della Camera prima della loro pubblicazione⁵². Tali obblighi non sono stati formalizzati nell'articolato della legge, ma esprimono comunque l'esigenza di bilanciare una risposta efficace ed

⁵¹ Vedi *Ibidem*, 20-21.

⁵² Vedi la *Présentation* della *Proposition de Loi du 21 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*.

effettiva da parte del Governo con il rafforzamento del ruolo di controllo svolto dal Parlamento.

Pur basandosi sul presupposto che «L'urgenza di disporre di un quadro giuridico adeguato è tale che è impossibile attendere l'adozione da parte del Parlamento di tutte le leggi necessarie»⁵³, il principio di collegialità alla base dei decreti speciali, insieme al ruolo del Parlamento più o meno formalizzato nelle due leggi di abilitazione, sembrano comportare un procedimento di adozione delle decisioni maggiormente partecipato e trasparente rispetto a quello relativo ai decreti ministeriali e senz'altro più coerente con la forma di governo parlamentare belga.

5. L'emergenza sanitaria e la tutela dei diritti costituzionali

Queste ultime considerazioni permettono di spostare l'attenzione dagli effetti dell'emergenza sanitaria sull'assetto istituzionale del Belgio a quelli provocati sul sistema costituzionale dei diritti e delle libertà. Così come in altri ordinamenti, anche in Belgio infatti le misure di distanziamento sociale finalizzate al contenimento della pandemia hanno comportato una limitazione generalizzata ed importante di alcuni diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Si è già avuto modo di sottolineare come la Costituzione belga non preveda la possibilità di sospendere interamente o parzialmente le disposizioni costituzionali, né contenga clausole generali di limitazione dei diritti. Cionondimeno, molte delle libertà riconosciute al Titolo II della Costituzione, rubricato “Dei belgi e dei loro diritti” (artt. 8-32), ammettono delle limitazioni, purché esse siano stabilite dalla legge. L'ampio ricorso alla riserva di legge come strumento prioritario per la protezione dei diritti rappresenta un portato dell'origine storica della Costituzione belga, approvata nel 1831 e pienamente coerente con l'impostazione liberale che considerava i diritti come limiti all'arbitrio del potere politico e che individuava nel legislatore il primo garante dei diritti costituzionali⁵⁴.

Soltanto la legge, dunque, può stabilire i casi e i modi in cui è legittimo limitare i diritti fondamentali; tali limitazioni, proprio perché previste dalla legge, devono avere natura generale ed astratta⁵⁵. L'unica eccezione che la Costituzione prevede a questa impostazione è contenuta all'art. 26, comma 2, in base al quale «gli assembramenti all'area aperta sono completamente sottoposti alle leggi di polizia». Questa eccezione ha come obiettivo quello di garantire la naturale

⁵³ Così nel *Résumé* della *Proposition de Loi du 21 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19*.

⁵⁴ Vedi A. Alen, D. Haljan, *Belgium*, cit., 205.

⁵⁵ Vedi Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions. II éd*, Bruxelles, 2014, 316; A. Alen, D. Haljan, *Belgium*, cit., 320.

destinazione degli spazi pubblici, ovvero il loro utilizzo in libertà e tranquillità⁵⁶. In tal senso, la Corte di Cassazione ha interpretato l'art. 26, comma 2, in maniera estensiva, considerando come tutte le libertà che si esercitano in uno spazio pubblico possono essere limitate in via preventiva in base alle leggi di polizia⁵⁷. Al contrario, il Consiglio di Stato ha adottato un approccio più restrittivo, ammettendo essenzialmente la sola possibilità di limitare assembramenti di persone in spazi pubblici per motivi di ordine pubblico⁵⁸.

In ogni caso, i decreti ministeriali adottati il 13, 18 e 23 marzo, sembrano appoggiarsi proprio sulla possibilità, offerta dalla Costituzione, di limitare gli assembramenti in spazio pubblico. Non bastassero i già citati richiami alle leggi sulla polizia, oltre che sulla sicurezza civile e sulla protezione civile, si legge, in particolare nel decreto del 23 marzo, ancora in vigore, che «gli assembramenti in luoghi chiusi e in luoghi aperti costituiscono un pericolo grave per la salute pubblica» e che conseguentemente «misure di polizia che impongano il divieto di tutti gli assembramenti sono indispensabili e proporzionate».

Non sfugge come il divieto di assembramenti ammesso dalla Costituzione e richiamato dai decreti ministeriali abbia in realtà ricadute su un numero ampio di diritti e libertà costituzionali. In primo luogo, sono comprese alcune delle principali libertà negative individuali, come la libertà di circolazione, non espressamente prevista dalla costituzione ma riconducibile alla libertà individuale (art. 12) e alla protezione della vita privata e familiare (art. 22)⁵⁹, e la libertà di culto (art. 19)⁶⁰, ma anche libertà collettive, come quelle di riunione (art. 26) e di associazione (art. 27)⁶¹. Non mancano, in secondo luogo, ricadute sui diritti sociali ed economici, quali la proprietà privata, che ricomprenderebbe anche la libertà di impresa (art. 16)⁶², il diritto al lavoro (art. 23)⁶³ e il diritto all'istruzione (art. 24)⁶⁴.

Il richiamo all'indispensabilità e alla proporzionalità delle misure adottate sembra dunque rispondere all'esigenza di giustificare una limitazione così ampia dei diritti; in tal senso deve essere letta anche l'affermazione, sempre contenuta nel

⁵⁶ Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, cit., 320.

⁵⁷ *Cour de Cassation*, 20 janvier 1879, *Pas.*, 1879, I.

⁵⁸ *Conseil d'État, Section du contentieux*, Arrêt n° 80.282, 18 mai 1999, *Van Der Vinck, Lecompte e.a. c. ville d'Anvers*.

⁵⁹ Cfr. artt. 7 e 8, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

⁶⁰ Cfr. art. 5, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

⁶¹ Cfr. art. 5, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

⁶² Cfr. art. 1, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

⁶³ Cfr. art. 2, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

⁶⁴ Cfr. art. 6, *Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19*.

preambolo del decreto del 23 marzo, in base alla quale il divieto di assembramenti «ha come obiettivo, da un lato, quello di diminuire il numero di contagi acuti e pertanto di permettere ai reparti di terapia intensiva di accogliere i pazienti gravemente malati nelle migliori condizioni possibili e, dall'altro lato, di concedere ai ricercatori più tempo per trovare trattamenti efficaci e mettere a punto dei vaccini». La gravità delle misure adottate è altresì bilanciata dalla loro natura temporanea; in particolare, tutti i decreti ministeriali emanati per contrastare la propagazione della pandemia hanno avuto una vigenza limitata ad alcune settimane, permettendo quindi un adeguamento costante alla curva epidemica.

6. Conclusioni: le sfide dell'emergenza sanitaria al costituzionalismo belga

L'emergenza sanitaria in atto ha posto delle sfide del tutto inedite all'ordinamento costituzionale belga. La più complessa tra queste sfide è rappresentata senz'altro dal difficile bilanciamento che il decisore politico è stato chiamato a compiere tra diritto alla vita e altri diritti costituzionali fondamentali. La limitazione ha interessato un ampio spettro di diritti e libertà, di natura individuale e collettiva, di prima e di seconda generazione, e pare nella sostanza giustificata dalla urgenza e dalla necessità di rispondere in maniera efficace a una situazione di grave pericolo com'è quella scatenata dalla pandemia. In tal senso, le misure adottate possono essere considerate, almeno a un primo esame, indispensabili e proporzionate, criteri richiamati peraltro dagli stessi atti limitativi dei diritti.

Se le limitazioni dei diritti fondamentali, nella sostanza, appaiono dunque inevitabili considerata la situazione di grave pericolo per la vita degli individui e coerenti con le misure assunte negli altri ordinamenti europei, maggiori e rilevanti dubbi si possono sollevare relativamente alla forma di tali limitazioni. I diritti costituzionali sono stati compressi da decreti adottati dal Ministro dell'Interno, con una partecipazione formalmente limitata di altri ministri e degli enti federati tramite le riunioni del Consiglio nazionale di sicurezza; nessun controllo è stato invece operato dal Parlamento, né dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato.

L'assenza di un quadro costituzionale chiaro sull'emergenza e sulle modalità di limitazione dei diritti fondamentali ha certamente inciso sulla scelta di ricorrere al decreto ministeriale. Una compressione così ampia e generalizzata, ma al contempo strettamente collegata a un evento straordinario, ha potuto trovare fondamento nell'art. 26, comma 2, della Costituzione, ciò che ha costretto ad agganciare le misure di contenimento alla legislazione in materia di polizia e ad affidare formalmente al Ministro dell'Interno la competenza in materia.

Oltre ai decreti ministeriali limitativi dei diritti, l'altro principale tassello della risposta belga alla pandemia è stato costituito dai decreti speciali adottati per far fronte alle conseguenze dell'emergenza sanitaria, contribuendo a concentrare nel Governo federale competenze e responsabilità. L'esposizione dell'Esecutivo è

senz'altro in linea con quanto accaduto anche negli altri ordinamenti europei, ma ciò non riduce la necessità di riflettere sulle sfide che tale dinamica pone al tipo di Stato e alla forma di governo del Belgio.

L'emergenza sanitaria ha in realtà messo ancora una volta in luce alcuni aspetti caratteristici, se non problematici, dell'organizzazione istituzionale del Paese. Da un lato, il tipo di Stato federale continua ad avere connotati assai peculiari e a funzionare in modo particolare non soltanto in relazione ai modelli tradizionali di Stato federale ma anche rispetto allo stesso dettato costituzionale belga; le comunità linguistiche che animano il federalismo in Belgio innervano tanto gli enti federati quanto le strutture federali, intrecciando i diversi livelli della decisione politica, la quale è sempre il frutto della concertazione e del compromesso. Dall'altro lato, la forma di governo parlamentare, debolmente razionalizzata, mostra sempre più spesso evidenti difficoltà di funzionamento, certamente aggravati dal frammentato sistema politico del Paese; la sovrapposizione tra *clivages* ideologici e linguistici sembra negli ultimi anni aver raggiunto ulteriori livelli di complessità, rendendo più difficile la formazione di coalizioni e privando a lungo il Belgio di un Governo nel pieno delle sue funzioni.

Se dovessimo identificare l'elemento determinante e comune tanto del tipo di Stato quanto della forma di governo, esso sarebbe senz'altro costituito dalla complessità alla base di qualsiasi decisione politica. Una complessità che condiziona il funzionamento delle istituzioni belghe, che possono in tal senso apparire a prima vista farraginose, persino deboli e inefficienti. Tuttavia, in una situazione di grave emergenza com'è quella dovuta alla pandemia, la complessità e il continuo ricorso al compromesso, alla concertazione, al dialogo, costituiscono la più solida ed efficace garanzia della tenuta dell'ordinamento costituzionale, permettendo una risposta a un tempo forte ma sottoposta al controllo continuo e diffuso da parte di tutti gli attori politici ed istituzionali del Paese.