Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica

di Giacomo Delledonne

Abstract: Belgium's asymmetric federalism faced with the pandemic crisis – This essay analyses the impact of the Covid-19 pandemic on Belgian federalism. In many respects, the pandemic crisis has highlighted the inherent paradox of Belgium's dual federalism. In spite of the principle of the exclusivity of competences, the federal government and the regional and community governments have been somewhat forced to cooperate to face such an unprecedented challenge. Besides, the Covid-19 pandemic has raised questions on what a seventh round of institutional reforms should entail, possibly including a change of direction in Belgium's federalizing process.

Keywords: Covid-19; Belgium; Federalism; Intergovernmental relations; Constitutional reform.

1. I termini del problema

In questo contributo ci si propone di analizzare l'impatto della pandemia di Covid-19 sul modello federale belga¹. Ambedue i nuclei della riflessione svolta in queste pagine abbisognano di qualche precisazione: entrambi, infatti, si caratterizzano per la loro complessità. Una prima puntualizzazione riguarda l'impatto della crisi Covid-19, che è un oggetto sfaccettato. La pandemia si protrae ormai da due anni e al suo interno possono essere identificate diverse fasi, con problemi differenti di volta in volta all'ordine del giorno. L'influsso ch'essa può avere esercitato su un determinato assetto istituzionale – in questo caso, quello del Belgio, che dal 1993 la Costituzione definisce come uno «Stato federale che si compone di Comunità e Regioni» (art. 1 CB) – è l'onda d'urto che investe violentemente il sistema, come nella primavera del 2020, e chiama in causa la sua capacità di decidere e,

¹ Per analisi generali dell'impatto della crisi pandemica sull'ordinamento belga, con particolare riguardo alla prima ondata della primavera 2020, v. F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'État belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d'un régime d'exception*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 1/2020, 5 ss.; J. Faniel, C. Sägesser, *La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020)*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 2/2020, 5 ss.; G. Milani, *L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato: la risposta del Belgio al Covid-19*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, 1671 ss. (www.dpceonline.it); P. Popelier, *COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 131 ss.

indirettamente, il suo stesso assetto istituzionale². Ma è anche la pressione costante, ora più ora meno accentuata, che ha caratterizzato le settimane e i mesi successivi, con alterne vicende. La domanda, allora, non è più se il sistema sia in grado di reagire alla sfida posta dalla pandemia, ma come lo faccia; se, cioè, le modalità con cui si prendono e si concertano le decisioni risultino soddisfacenti. Soddisfacenti dal punto di vista della loro aderenza alla cornice costituzionale, ma anche, non è superfluo dirlo, rispetto alla loro resa pratica³. Si può allora affermare, seguendo François Ost, che la pandemia «apparaît au moins autant comme un révélateur de tendances lourdes de nos sociétés que comme une révolution porteuse de ruptures radicales»⁴.

1.1. Il federalismo belga: un cantiere aperto

L'altro polo del titolo, il federalismo asimmetrico belga, è anch'esso un bersaglio mobile. Si tratta, infatti, di una realtà solo parzialmente stabilizzata nei suoi caratteri portanti. In effetti, questo tassello fondamentale dell'ordinamento belga è stato interessato negli ultimi cinquant'anni da un processo semipermanente di revisione costituzionale⁵, certo non limitato alla manutenzione di specifici aspetti della ripartizione verticale del potere. Dal 1967 a oggi, per usare la terminologia locale, si contano sei ondate di riforma dello Stato che valgono a comporre un «roman fleuve sans fin»⁶. Se non si tratta d'interventi manutentivi, del resto, è anche perché la formula di revisione costituzionale codificata all'art. 195 CB – e rimasta immutata dal 1831 a oggi – è una delle più gravose che il panorama comparatistico conosca. Benché il procedimento sia stato concepito per riforme *sporadiche e puntuali*,

² Come segnalano P. Bursens, P. Popelier, P. Meier, *Belgium's response to COVID-19: How to manage a pandemic in a competitive federal system?*, in R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington, P. Gonzalez (a cura di), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, Abingdon, 2022, 39, «some features of its federal set-up impeded an effective Belgian response, especially during the first wave».

³ In termini relativi, infatti, durante la prima ondata il Belgio è stato fra i paesi europei colpiti più duramente dalla pandemia. La classe politica e gli esperti hanno indicato alcune possibili spiegazioni, come l'altissima densità abitativa (375 abitanti per km², seconda solo a quella dei Paesi Bassi fra gli Stati membri dell'Unione europea) e la posizione centrale del Belgio nel continente europeo, con significativi flussi economici da e verso gli Stati limitrofi (cfr. P. Bursens, P. Popelier, P. Meier, *Belgium's response to COVID-19*, cit., 41).

⁴ F. Ost, *De quoi le Covid est-il le nom?*, Bruxelles, 2021, 12.

⁵ Si riprende in questa sede una formula coniata da Bruno De Witte per interpretare il mutamento costituzionale nell'Unione europea (cfr. B. De Witte, *The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process*, in P. Beaumont, C. Lyons, N. Walker [a cura di], *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, 2002, 39 ss.).

⁶ K. Rimanque, *Quelques remarques sur le "perpetuum mobile" de la réforme de l'État en Belgique*, in *Les réformes institutionnelles de 1993: vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles, 1994, 446.

⁷ Sul punto cfr. H. Dumont, X. Delgrange, S. Van Drooghenbroeck, *La procédure de révision de la Constitution: suggestions*, in F. Delpérée (a cura di), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, 2003, 138.

la sua complessità, unita ai contrasti politici fra i due principali gruppi linguistici, rende ogni volta necessario mettere a punto interventi riformatori in cui confluiscono diversi oggetti⁸.

Alla vigilia dell'erompere di questo ospite inatteso⁹ sulla scena europea e mondiale, il dibattito istituzionale era attraversato da pulsioni rimaste insoddisfatte dopo la sesta riforma dello Stato, che aveva toccato la composizione del Senato, avviato lo smembramento della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Halle-Vilvoorde e introdotto regole relative all'area metropolitana brussellese¹⁰. Si possono citare le rivendicazioni indipendentiste della destra radicale fiamminga raccolta nel Vlaams Belang, ma anche il *confédéralisme* propugnato dal nazionalismo fiammingo "ufficiale" e le richieste provenienti dalla piccola Comunità di lingua tedesca, che mira all'istituzione di una quarta Regione e, perciò, all'approdo a un Belgio "a quattro", comprendente le Fiandre, la Vallonia, la regione germanofona e la Bruxelles bilingue¹¹. L'evoluzione dei rapporti di forza tra i partiti politici, evidenziata dai risultati delle tornate elettorali del 2014 e del 2019, ha contribuito ad acuire ulteriormente questa latente insoddisfazione¹².

1.2. Il federalismo belga: un *unicum*?

Se una prima chiave di lettura è quella del carattere strutturalmente incompiuto del federalismo belga, che può essere paragonato a un cantiere permanentemente aperto, la seconda ha a che fare con alcune sue indubbe peculiarità, che rendono il Belgio un vero e proprio *outlier*¹³ nel panorama comparatistico europeo e occidentale. Uno dei motivi d'interesse dell'analisi presentata in questo lavoro risiede perciò nella natura eccentrica del federalismo belga; tuttavia, anche a dispetto di questo dato, la pandemia ha messo in luce problemi che lo accomunano ad altri ordinamenti composti, innanzitutto europei. Una tentazione che invece dovrebbe essere respinta è quella di considerare il Belgio come un'anomalia, in qualche modo bisognosa

⁸ Per una critica ragionata cfr. H. Dumont, M. El Berhoumi, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, I, *L'État*, Bruxelles, 2021, 349 ss.

⁹ L'espressione è di M. Livi Bacci, *L'Ospite inatteso*, in *Papeles de Población*, n. 107, 2021, 9 ss.

¹⁰ E su cui v., fra i contributi in italiano, F. Angelini, M. Benvenuti, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Istituz. federal.*, 2013, 181 ss.; S. Rossi, *Belgio, uno Stato "a incastro"*, in *Regioni*, 2016, spec. 652 ss.

¹¹ Per un approfondimento critico v. H. Dumont, M. El Berhoumi, *Pour une Belgique à 4 + 1*, in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Eupen, 2017, 43 ss.

¹² Il punto è sottolineato con forza da N. Dupont, *Il federalismo belga al bivio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 381 ss.; cfr. inoltre J. Faniel, C. Sägerser, *La Belgique entre crise politique et crise sanitaire*, cit., 8.

¹³ Nel senso indicato da R. Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 2005, 146 ss.

di essere corretta, rispetto ad alcune esperienze federali classiche, percepite come esemplari¹⁴.

Alcuni aggettivi sono ricorrenti nelle descrizioni del federalismo belga: diadico, duale, per dissociazione, per sovrapposizione, asimmetrico¹⁵. Si tratta, del resto, di un'asimmetria assai peculiare, legata alla dialettica fra i due principali gruppi linguistici, Fiamminghi e francofoni, e all'eterogeneità delle loro rivendicazioni, tanto che la riorganizzazione del Belgio in Comunità e Regioni «è il tentativo di trovare una risposta costituzionale a queste domande asimmetriche»¹⁶. La principale linea di tendenza nel processo di graduale riforma dello Stato di cui si è appena fatto cenno può allora essere descritta in questi termini: il trasferimento di competenze e funzioni in genere è il risultato di situazioni di paralisi decisionale al livello federale¹⁷. Inoltre, l'asimmetria costituzionale è funzionale ad assicurare la simmetria, in termini di potere politico, fra i due gruppi linguistici principali, con la conseguente sovrarappresentazione dei francofoni a livello federale e dei Fiamminghi a Bruxelles¹⁸. Al di là delle soluzioni escogitate nelle varie ondate di riforma dello Stato, la dottrina avverte che «en toute hypothèse, l'État belge ne sera jamais un État fédéral comme les autres en raison de sa bipolarité foncière que l'on peut sans doute tempérer, mais non nier»¹⁹. Da questa circostanza, come si dirà meglio nel seguito dell'analisi, discende poi la difficoltà di distinguere tra forma di Stato e forma di governo (federale) quando si studia il funzionamento delle istituzioni belghe.

L'effetto di questo movimento ricorrente – la paralisi decisionale al centro che porta con sé nuovi trasferimenti di competenze a vantaggio di Comunità e Regioni – è un'accentuata frammentazione dei compiti e delle responsabilità. Proprio sulla frammentazione s'innestano le esigenze cooperative, anche a dispetto del principio di esclusività delle competenze affermato all'art. 35 CB. Ne deriva un paradosso: in un ordinamento federale che si concepisce come duale, la frammentazione delle competenze costringe

¹⁴ Sul punto cfr. A. Gamper, *A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, in *German Law Journal*, 2005, 1298. Per una diversa prospettiva v. S. Choudhry, N. Hume, *Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism*, in T. Ginsburg, R. Dixon (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 2011, 357.

¹⁵ Si vedano M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 67 ss.; A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso comparatistico negli Stati multinazionali*, Milano, 2010, 171; P. Popelier, K. Lemmens, *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*, Oxford and Portland (Oregon), 2015, 75 ss.

¹⁶ M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, cit., 70.

¹⁷ Cfr. P. Popelier, K. Lemmens, *The Constitution of Belgium*, cit., 76; P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds*, in N. Steytler (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, Abingdon, 2022, 99.

¹⁸ Così ancora P. Popelier, K. Lemmens, *The Constitution of Belgium*, cit., 17 s. e 82.

¹⁹ Così H. Dumont, M. El Berhoumi, I. Hachez (a cura di), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, 2016, 20.

i livelli di governo a superare le rigidità del principio di esclusività e a cooperare²⁰.

2. Il contesto

La pandemia ha colto il Belgio in un momento di crisi politica, che sembrava suscettibile di degenerare in crisi istituzionale. L'apparente impossibilità di addivenire a un accordo per la formazione di un nuovo Governo federale dopo la tornata elettorale del 2019 andava di pari passo con le incertezze sulla prossima ondata di riforma della Costituzione – la settima – nel processo federativo belga. Il risultato delle elezioni federali svoltesi il 26 maggio 2019 ha consegnato una Camera dei rappresentanti frammentata e polarizzata. Nelle Fiandre i due partiti che hanno raccolto più consensi sono stati la Nuova alleanza fiamminga (N-VA), nazionalista, e il Vlaams Belang (VB), di estrema destra. Nella parte francofona del paese, invece, si è nuovamente imposto come prima forza politica il Partito socialista (PS). Nel marzo 2020 era in carica per il disbrigo degli affari correnti il I Governo Wilmès²¹, un esecutivo di minoranza che contava sul sostegno di meno di un terzo dei membri della Camera bassa, costituendo il frutto della rottura consumatasi all'interno della coalizione di centrodestra (*coalition suédoise/Zweedse koalitie*) nel dicembre 2018²². È un dato cruciale per capire alcune delle scelte successive, che conferiscono alla necessità di cooperare – tra livelli istituzionali e tra famiglie politiche – una coloritura particolare.

In un contesto del genere, in cui la politica costituzionale è un perenne convitato di pietra, non stupisce che il Covid-19 abbia mutato, almeno in parte, i termini del dibattito, producendo un effetto di raffreddamento rispetto ad alcune richieste e, per contro, favorendo l'emergere di nuove e diverse rivendicazioni.

Questo dato era evidente già poco prima dell'inizio della seconda ondata della pandemia. L'accordo che ha portato alla formazione del Governo De Croo, datato 30 settembre 2020, pone l'obiettivo di una nuova struttura dello Stato che dovrebbe venire varata nel 2024, «avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle. Cela devrait conduire à un

²⁰ Così P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation*, cit., 99 s.; P. Popelier, *Intergovernmental Relations in Belgium: Obstacles to Effective Cooperation in Dyadic Federalism*, in Y.T. Fessha, K. Kössler, F. Palermo (a cura di), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Cham, 2022, 61 ss.

²¹ Sophie Wilmès, prima donna a capo del Governo federale belga, subentrò al compagno di partito Charles Michel dopo la nomina di quest'ultimo a Presidente del Consiglio europeo all'indomani delle elezioni europee del 2019.

²² Per una cronaca costituzionale v. M. El Berhoumi, *Chronique de crise: la chute du gouvernement Michel*, in *Journal des tribunaux*, n. 14/2019, 273 ss.; v. inoltre S. Ganty, *Belgium and COVID-19: When a Health Crisis Replaces a Political Crisis*, in *Verfassungsblog*, 21 aprile 2020 (www.verfassungsblog.de).

renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir. La coopération et le respect devront occuper une place centrale»²³. La formulazione dell'accordo, come si vede, porta in sé una certa ambiguità: nello stesso periodo sono citati l'autonomia degli enti federati, i poteri del Governo federale e la necessaria cooperazione fra i primi e il secondo.

Se ci s'interroga sull'impatto della pandemia sul modello federale belga, dunque, una delle chiavi di lettura è quella del possibile mutamento di paradigma, con una parziale inversione di tendenza rispetto alla natura essenzialmente centrifuga del *federalizing process* belga.

3. Nuove modalità collaborative

La complessità che contraddistingue il federalismo belga si presenta in forme particolarmente accentuate nell'ambito delle politiche sanitarie, in cui, dato il carattere personalizzabile della materia sanità, le tre Comunità svolgono un ruolo preponderante, *ancorché non esclusivo*²⁴. Nel dibattito pubblico, il senso di questa complessità è compendiato nell'immagine dei «nove ministri della salute» presenti nell'ordinamento belga²⁵. Allo stesso tempo, i cataloghi costituzionali delle competenze non contengono una clausola che attribuisca espressamente al livello federale una competenza in materia di contrasto e gestione delle crisi. Autori come Julian Clarenne e Céline Romainville hanno ricostruito l'esistenza di questa competenza muovendo da due ordini di ragioni. In primo luogo, anche a dispetto della formulazione dell'art. 35 CB, non è mai venuto meno il criterio della residualità delle competenze federali come regola di chiusura del riparto. In secondo luogo, è possibile procedere induttivamente, facendo leva sulla copiosa legislazione federale in materia di protezione civile o di sicurezza civile: «Ces règles peuvent être considérées comme autant de concrétisations de la compétence fédérale résiduelle exclusive en matière de gestion et de coordination d'une crise»²⁶.

Altri elementi utili a supporto della tesi per cui il livello federale disporrebbe di una competenza residuale in materia di gestione delle crisi verrebbero dai lavori preparatori della legge speciale che ha accompagnato il

²³ L'accordo di governo *Pour une Belgique prospère, solidaire et durable/Voor een welvarend, solidair en duurzaam België* è reperibile all'indirizzo www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.

²⁴ Lo nota M. De Ridder, *Belgium's Accordion Response to COVID-19*, in *Verfassungsblog*, 10 marzo 2021 (www.verfassungsblog.de). Per un quadro analitico delle competenze in ambito sanitario v. F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'État belge face à la pandémie de Covid-19*, cit., 10; P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation*, cit., 90 s.

²⁵ Si veda *Daarom hebben wij negen ministers van Volksgezondheid*, in *De Standaard*, 4 marzo 2020.

²⁶ Così J. Clarenne, C. Romainville, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2)*, in *JP Blog*, 23 aprile 2020 (blog.juspoliticum.com/2020/04/23/le-droit-constitutionnel-belge-a-lepreuve-du-covid-19-1-2-par-julian-clarenne-et-celine-romainville/).

trasferimento di competenze in coincidenza con la sesta – e ad oggi ultima – riforma dello Stato belga. Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge speciale, in particolare, a margine dell'art. 6, che «concerne les transferts de compétences en matière de soins de santé et d'aide aux personnes» si legge che sono fatte salve le competenze del livello di governo federale in materia di «mesures prophylactiques nationales» e di «politique de crise dans l'éventualité où une pandémie nécessiterait des mesures urgentes». I lavori preparatori della legge speciale del 1980, confermati da varie opinioni consultive del Consiglio di Stato, hanno però rilevato che la competenza federale in materia di misure profilattiche nazionali interessa esclusivamente le vaccinazioni obbligatorie²⁷.

Se è vero che per affrontare la crisi pandemica il legislatore federale gode di significative competenze – che, incidentalmente, non si riducono alla materia sanità – nondimeno il Consiglio di Stato fin dal 2013 ha riaffermato la necessità di tenere conto del riparto delineato nella Costituzione e nelle leggi speciali. Non c'è una corrispondenza univoca fra una crisi sanitaria di portata internazionale e la sussistenza di competenze federali: «Ce n'est pas parce que des mesures portent sur la lutte contre une crise touchant à la santé publique que l'autorité fédérale peut être réputée compétente. Au contraire, chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles, ce qui n'exclut pas toutefois qu'un accord de coopération puisse être conclu à ce propos»²⁸. Così, ad esempio, «le développement des applications numériques de traçage de contacts qui visent spécifiquement à dépister les contaminations par le COVID-19 relève de la compétence des communautés»²⁹.

Fra marzo e aprile 2020 il carattere eccezionale, ancorché non del tutto imprevedibile³⁰, della minaccia rappresentata dalla pandemia ha contribuito a spostare l'attenzione dalla titolarità delle competenze ai modi del loro esercizio. L'indubbio protagonismo del Governo federale³¹ e, per contro,

²⁷ Consiglio di Stato, sezione legislativa, parere n. 53.018/VR del 13 maggio 2013, par. 7.1. Stando all'art. 2 delle leggi coordinate sul Consiglio di Stato del 12 gennaio 1973, il compito principale della sezione legislativa (*section de législation/afdeling Wetgeving*) è rendere pareri motivati su progetti di legge, di decreto (per le Regioni fiamminga e vallona) e di ordinanza (per la Regione di Bruxelles-Capitale). Generalmente la sezione legislativa agisce su richiesta dei presidenti del Senato, della Camera dei rappresentanti o delle assemblee legislative regionali e comunitarie. Cfr. inoltre F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'État belge face à la pandémie de Covid-19*, cit., 10 s. e nt. 28.

²⁸ Consiglio di Stato, parere n. 53.018, cit., par. 9.

²⁹ Consiglio di Stato, sezione legislativa, parere n. 67.424/3 del 26 maggio 2020, par. 6.

³⁰ Sul punto si rinvia a D. Quammen, *Spillover. L'evoluzione delle pandemie*, trad. di L. Civalleri, Milano, 2014.

³¹ Ascrive il Belgio a un modello di gestione accentrata della crisi pandemica – assieme all'Austria, alla Svizzera e, in misura minore, all'Italia – F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in questa *Rivista*, n. 2/2021, 1617 s.

l'incertezza sull'estensione delle sue competenze hanno portato alla sperimentazione di nuovi strumenti cooperativi in un ordinamento di cui si è già ricordato che si caratterizza come duale e cerca di limitare il fenomeno delle relazioni intergovernative: è il paradosso di una cooperazione contro tutte le aspettative, per riprendere la terminologia adoperata da Patricia Popelier e Peter Bursens.

La reazione dei pubblici poteri nella prima fase della pandemia si è caratterizzata per il ruolo significativo del Consiglio nazionale di sicurezza (*Conseil national de sécurité, CNS/Nationale Veiligheidsraad, NVR*). Il Consiglio nazionale di sicurezza fu istituito con un regio decreto (*arrêté royal/koninklijk besluit*) del 28 gennaio 2015, all'indomani dell'attacco terroristico alla sede parigina di *Charlie Hebdo*: i suoi compiti toccano i servizi d'informazione e di sicurezza, il contrasto al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e la politica in materia di protezione delle informazioni sensibili. Si tratta di un comitato interministeriale ristretto, del quale fanno parte, stando al regio decreto del 2015, il Primo ministro e i ministri della giustizia, degli interni, degli esteri e della difesa, oltre ai vice primi ministri (di norma, uno per ciascuno dei partiti che compongono la maggioranza parlamentare). Il dato interessante è che nella prima fase dell'emergenza Covid-19 il CNS è stato convocato in composizione eccezionalmente allargata ai capi dei governi regionali e comunitari. Si è detto in precedenza che il Governo federale in carica in quel momento era sostenuto da una coalizione di liberali – fiamminghi e francofoni – e di cristiano-democratici fiamminghi, largamente minoritaria all'interno della Camera dei rappresentanti. La convocazione del CNS in composizione allargata ha consentito di allargare le basi del consenso in una situazione critica, superando la relativa debolezza dell'esecutivo federale: in quel momento il capo del Governo fiammingo, Jan Jambon, proveniva dalla N-VA, mentre gli esecutivi regionali della Vallonia e di Bruxelles-Capitale erano guidati da due esponenti del PS, Elio Di Rupo e Rudi Vervoort. In questo modo, rappresentanti dei due partiti più forti, rispettivamente, nelle Fiandre e in Vallonia sono stati associati alla concertazione delle misure anticrisi³². Il

³² Nel frattempo, il 19 marzo 2020 la Camera dei rappresentanti accordava la fiducia al II Governo Wilmès, a cui poco dopo sarebbero stati conferiti poteri normativi straordinari in virtù dello strumento dei *pouvoirs spéciaux*. Si trattava, come già per il suo predecessore di un esecutivo di minoranza, sostenuto dai due partiti liberali e dai cristiano-democratici fiamminghi. A favore della fiducia – espressamente qualificata come una *fiducia a tempo* – destinata a essere rinnovata di lì a sei mesi – votarono tutti i partiti rappresentati in Parlamento, tranne la N-VA, il Vlaams Belang e il PVDA-PTB. Con una significativa dissociazione fra ragioni del diritto e ragioni della politica, benché il nuovo Governo fosse nella pienezza dei suoi poteri, l'accordo politico sottostante era basato sull'idea che il suo mandato fosse temporalmente e contenutisticamente limitato. Secondo le parole di Sophie Wilmès, «*Nous ne dépasserons pas le cadre des affaires courantes pour les sujets qui ne relèvent pas de cette crise*». Sul punto v. F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, *L'État belge face à la pandémie de Covid-19*, cit., 20 s.; G. Milani, *L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato*, cit., 1684 s.

CNS, infatti, è stato consultato sulle misure di confinamento e di distanziamento sociale e sul graduale ripristino di condizioni di parziale normalità a conclusione della prima ondata della pandemia. Le misure concordate in quella sede sono poi state trasfuse in leggi ordinarie, in decreti governativi adottati sulla base dei *pouvoirs spéciaux* oppure, addirittura, in semplici decreti ministeriali, nella cui adozione non è stato coinvolto il Parlamento³³.

Due autori già citati in precedenza, Clarenne e Romainville, hanno parlato a questo proposito di un nuovo strumento consociativo della democrazia belga, venuto a maturazione «en marge de la loi» e il cui significato è «garantir l'adhésion de différents segments de la communauté à la politique de crise, dans une logique quasi confédérale assez proche de ce qui existe en Allemagne avec le fédéralisme coopératif»³⁴. In un momento di crescente polarizzazione politica – che in Belgio è anche polarizzazione territoriale, con un'incomunicabilità crescente fra i due gruppi linguistici dominanti – la crisi ha rinvigorito istanze cooperative. Indipendentemente dai caratteri di eccezionalità della crisi sanitaria, pare corretto affermare che il dibattito si è concentrato non tanto sulla titolarità delle competenze, quanto sui modi di esercizio delle stesse: «Political parties in power at both the regional and federal level, aware of the need for urgency, seemed to agree that the federal governments has a residual power in regard to health crisis management; it was less clear, though, on how far this power extends. ... Either way, the proportionality (or loyalty) principle demands that measures cannot make it impossible or arduous for other entities to pursue their policies unless these entities are involved in the decision-making. This means that regardless of who has the final say in which matter, governments are forced to cooperate»³⁵.

Se si guarda non soltanto alle procedure seguite, ma anche ai contenuti delle misure concretamente adottate, la dottrina ha messo in luce l'esistenza di due fasi ben distinte. La prima fase, coincidente con la prima ondata della pandemia e con la presenza di un Governo minoritario – pur con tutti i temperamenti menzionati finora –, avrebbe visto dispiegarsi una gestione relativamente unitaria della crisi. A un certo accentramento delle potestà decisionali a livello federale si sarebbe accompagnata la scelta dei governi comunitari e regionali di coordinare le loro azioni, ad esempio in ambito scolastico o culturale. Si è trattato di una scelta molto importante per l'area

³³ Cfr. P. Popelier, *COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis*, cit., 149.

³⁴ Così J. Clarenne, C. Romainville, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19 (1/2)*, cit.; v. inoltre P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation*, cit., 100 s.

³⁵ Così P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation*, cit., 94.

bilingue brussellese, in cui sono competenti, secondo i casi, sia la Comunità fiamminga sia quella francofona³⁶.

Dopo le dimissioni dell'esecutivo di minoranza e l'entrata in carica del Governo De Croo, col conseguente effetto di normalizzazione dei rapporti politici, i contrasti e le spinte alla differenziazione sono riemersi. Il Governo federale ha affidato alle amministrazioni regionali e locali il compito di stabilire le modalità di attuazione delle misure tese a fronteggiare la seconda ondata della pandemia. Il risultato è stato una maggiore diversificazione delle regole nel paese. Nel frattempo, non è venuta meno un'esigenza di cooperazione fra i livelli di governo. In questo caso, però, la sede della cooperazione non è stata più il CSN, ma il Comitato di concertazione (*Comité de concertation/Overlegcomité*), un organismo paritario nel quale sono presenti il Primo ministro e i capi degli esecutivi regionali e comunitari, affiancati dai ministri competenti per materia. Già in quelle settimane, peraltro, i partiti della nuova maggioranza hanno fatto capire che la valorizzazione del ruolo del Comitato di concertazione preludeva a una sempre più marcata accentuazione dei tratti cooperativi del federalismo belga, «also beyond the fight against the COVID-19 crisis»³⁷.

4. Come dotare il livello federale di strumenti di azione appropriati?

In quella che potremmo definire la seconda fase della pandemia, che è stata un periodo di più aspre controversie – anche nella Germania spesso citata come esempio di efficienza e coesione è venuta meno l'*union sacrée* dei primi mesi del 2020 – il dibattito istituzionale belga è stato percorso da interrogativi che avvicinano questo caso ad altre esperienze europee, fra cui la stessa Germania e la Svizzera³⁸. I nuovi accenti che hanno caratterizzato il dibattito in quella fase possono essere interpretati alla luce della

³⁶ Cfr. P. Popelier, P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation*, cit., 98. Offrono una diversa lettura J. Faniel, C. Sägerser, *Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19*, in *Politique – Revue belge d'analyse et de débat*, n. 112, 2020, 112 ss., secondo cui lo scarso coordinamento fra i ministri dei vari livelli di governo avrebbe fatto sì che sull'«image d'un État fédéral cohérent et efficace» prevalesse quella «d'un patchwork lourd et difficile à diriger vers un même but». Secondo gli stessi autori, l'attivismo del Ministro dell'istruzione fiammingo avrebbe messo le sue controparti di fronte al fatto compiuto e alla «crainte de faire moins bien que la Flandre et de s'en trouver stigmatisé».

³⁷ Così P. Bursens, P. Popelier, P. Meier, *Belgium's response to COVID-19*, cit., 45 s. Il Comitato di concertazione è stato istituito dalla legge del 9 agosto 1980 in materia di riforme istituzionali, che all'art. 31/1, inserito nel 2014, lo definisce come «le point central de concertation, de coopération et de coordination entre l'Etat, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun». Vale la pena di rilevare che all'interno del Comitato di concertazione sono rappresentati i due gruppi linguistici principali – attraverso i governi fiammingo, vallone, di Bruxelles-Capitale e della Comunità francofona – ma non la minoranza germanofona.

³⁸ Su quest'ultima si veda V. Martenet, *Il Covid-19 e il federalismo svizzero*, in P. Bertoli, F. De Rossa, G. Grasso (a cura di), *Federalismo, regionalismo, pandemia. Una comparazione tra Svizzera e Italia*, Napoli, 2022, 7 ss.

stabilizzazione politica conseguente all'insediamento del Governo De Croo a livello federale³⁹.

Il tema è quello della possibilità, per le autorità federali, di agire anche imponendo la propria volontà a Comunità e Regioni. Si tratta, insomma, di introdurre alcuni strumenti di avvaloramento della sovranità federale⁴⁰ e, conseguentemente, di cambiare almeno in parte la fisionomia dell'ordinamento, fin qui basata su una equiordinazione fra gli enti non solo enunciata, ma anche rigorosamente praticata.

In continuità con quanto sottolineato all'inizio, il dibattito dottrinale in questo caso risulta strettamente intrecciato con considerazioni di politica costituzionale.

È necessario, in primo luogo, soffermarsi sulle innovazioni che si collocano all'interno della cornice costituzionale a tutt'oggi vigente. Da questo punto di vista, risulta assai interessante la ricostruzione del quadro competenziale offerta dalla sezione legislativa del Consiglio di Stato nel parere n. 68.936/AG del 7 aprile 2021: quest'ultimo aveva ad oggetto uno schema di progetto di legge contenente misure di polizia amministrativa destinate a trovare applicazione in una situazione di emergenza epidemica (*avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique/voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*)⁴¹. L'analisi condotta dal Consiglio di Stato prende in considerazione diversi profili, fra cui la compatibilità delle misure proposte col divieto di sospendere la Costituzione e il rispetto dei principi di legalità e di proporzionalità. Per i fini di questo lavoro, meritano attenzione le considerazioni riguardanti il riparto delle competenze. Il Consiglio di Stato prende le mosse dai suoi orientamenti, già richiamati in precedenza: «chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la sante publique dans les limites de ses propres compétences matérielles»⁴². Il parere è importante perché mette a sistema molte delle decisioni assunte nei mesi passati e offre indicazioni chiare anche per il prossimo futuro.

Appare interessante, in particolare, il perimetro delle competenze del livello federale. Il parere menziona cinque materie: politica sanitaria; mantenimento dell'ordine pubblico, più in particolare della salubrità dei luoghi pubblici e aperti al pubblico (*police sanitaire*); protezione civile; controllo delle frontiere esterne; misure sanitarie assunte nell'ambito di altre competenze federali. Importante, in particolare, è il mantenimento della salubrità dei luoghi pubblici, intesa come «absence de maladies ou de

³⁹ Cfr. M. De Ridder, *Belgium's Accordion Response to COVID-19*, cit.

⁴⁰ Il riferimento è a G. de Vergottini, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 838 ss.

⁴¹ Sulla legge del 14 agosto 2021, nota nel dibattito pubblico come *loi pandémie*, sono attualmente pendenti davanti alla Corte costituzionale diversi *recours en annulation*.

⁴² Consiglio di Stato, sezione legislativa, parere n. 68.936/AG del 7 aprile 2021, par. 10.

contaminations»⁴³. Il Consiglio di Stato, muovendo dall'analisi della legislazione vigente, afferma che questo titolo competenziale dev'essere interpretato in modo generoso («*largement*»⁴⁴). A esso si affiancano altre competenze residuali in materia di protezione civile e di sicurezza civile. L'interpretazione estensiva delle competenze federali in materia di polizia sanitaria, protezione civile e sicurezza civile – o, per meglio dire, del modo in cui esse vengono esercitate – trova il suo fondamento nello scopo di proteggere la popolazione adottando misure adeguate ed efficaci.

A fronte dell'esistenza di importanti attribuzioni della Comunità e delle Regioni, specialmente in materia di medicina preventiva, si pone il problema degli intrecci e delle sovrapposizioni fra competenze. È un dato che i magistrati di rue de la Science implicitamente accettano, ponendo però tre condizioni, tutte ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di riparto delle competenze. La prima è che le autorità federali, nell'esercizio delle competenze, rispettino sempre il principio di proporzionalità, «*corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1er, de la Constitution ... d'autant plus important en cette matière que les compétences fédérales concernant le maintien de l'ordre public (police sanitaire), la protection civile et la sécurité civile sont à ce point étendues que, par nature, elles sont susceptibles d'avoir une incidence significative dans des domaines relevant de la compétence d'autres autorités*»⁴⁵. La seconda condizione è che le autorità federali, qualora intendano adottare misure suscettibili d'interferire con competenze degli altri livelli di governo, *consultino questi ultimi in via preliminare*. La concertazione preliminare non si risolve in un abbandono o un trasferimento delle competenze, ma è «*une condition impérative pour que ces mesures puissent se concilier avec le principe de proportionnalité*»⁴⁶. La terza condizione, infine, è il rispetto del riparto di competenze. Sebbene le misure emergenziali federali possano dare luogo a sovrapposizioni, ciò non può tradursi nella pura e semplice usurpazione di poteri altrui: «*Il ne revient pas à l'autorité fédérale, dans le cadre de la lutte contre une situation d'urgence épidémique, de prendre des mesures dépourvues de dimension sanitaire, sur le fondement de ses compétences en matière de police administrative, de protection civile et/ou de sécurité civile*»⁴⁷.

⁴³ Consiglio di Stato, parere n. 68/936/AG, cit., par. 14.

⁴⁴ Consiglio di Stato, parere n. 68/936/AG, cit., par. 15.

⁴⁵ Consiglio di Stato, parere n. 68/936/AG, cit., par. 33.

⁴⁶ Consiglio di Stato, parere n. 68/936/AG, cit., par. 34. Con argomentazioni che possono risultare familiari per il giuspubblicista italiano, il Consiglio di Stato ammette che in alcuni casi l'urgenza del provvedere renda impossibile una concertazione preliminare; in tal caso, però, spetta alle autorità federali offrire una motivazione adeguata dell'impossibilità di procedere alla concertazione e consultare gli altri livelli di governo non appena le circostanze lo consentiranno.

⁴⁷ Consiglio di Stato, parere n. 68/936/AG, cit., par. 35.

Mentre il Consiglio di Stato si muove nel quadro dell'ordinamento vigente, altri soggetti hanno posto esplicitamente il tema del mutamento costituzionale formale. È importante, una volta di più, considerare l'evoluzione politica. In conformità con le intese fra i partiti maturate nel marzo 2020, il 1 ottobre si è conclusa l'esperienza del II Governo Wilmès. La maggioranza che sostiene l'esecutivo federale che si è formato nell'autunno 2020, il Governo De Croo, è particolarmente eterogenea: con un arricchimento del già variegato lessico politico locale, si è parlato di una coalizione Vivaldi, alludendo così alle *Quattro stagioni* del compositore veneziano. Ne fanno parte i due partiti socialisti (Vooruit e PS), i due partiti liberali (Open VLD e MR), i due partiti ecologisti (Groen ed Ecolo) e CD&V, il partito cristiano-democratico fiammingo. Rimangono all'opposizione, invece, l'estrema destra del Vlaams Belang, l'estrema sinistra del Partito dei lavoratori (PVDA-PTB) e la N-VA, su cui pesa il veto dei partiti di sinistra francofoni. Già in apertura si è detto che la sezione dell'accordo di governo dedicata alle riforme costituzionali contiene indicazioni contraddittorie, ma che possono preludere a un'inversione di tendenza rispetto alle tendenze centrifughe del *federalizing process* belga.

Nel corso di un *webinar* svoltosi l'8 giugno 2021⁴⁸, Gwendolyn Rutten, presidente dell'Open VLD fino al 2020, ha proposto di dotare il Governo federale di strumenti idonei per lo svolgimento di un ruolo arbitrale e del potere di sostituirsi agli enti federati in situazioni di crisi oppure di inosservanza di obblighi di matrice europea o internazionale. Sono stati posti interrogativi sulle forme che potrebbe assumere una trasformazione di questo tenore. Ci si è chiesti, ad esempio, se sia auspicabile l'introduzione, accanto alle competenze esclusive, di competenze concorrenti secondo l'esempio tedesco (e dell'ordinamento dell'Unione europea). Studiosi come Céline Romainville e Karel Reybrouck dubitano del carattere risolutivo di soluzioni del genere, vista l'instabilità politica anche solo a livello federale: «On le voit, à elle seule, la reconnaissance d'une primauté à l'Etat fédéral ne fera pas disparaître, d'un coup de baguette magique, les graves problèmes qui affectent le fédéralisme belge dans les situations de crise ou sur des questions transversales majeures comme celle de la gouvernance climatique»⁴⁹.

In un'intervista col quotidiano locale *De Krant van West-Vlaanderen* pubblicata nell'agosto 2021⁵⁰, Egbert Lachaert, nuovo presidente dell'Open VLD, ha avanzato una proposta diversa: il rafforzamento del livello federale dovrebbe passare da una valorizzazione del Comitato di concertazione,

⁴⁸ *Primauté au fédéral? Voorrang voor het federale niveau?*, organizzato nell'ambito dell'iniziativa Re-Bel (Rethinking Belgium). La registrazione del *webinar* è disponibile all'indirizzo rethinkingbelgium.eu/event/primaute-au-federal-voorrang-voor-het-federale-niveau/.

⁴⁹ C. Romainville, K. Reybrouck, *Carte blanche: vers une hiérarchie entre Etat fédéral et entités fédérées?*, in *Le Soir*, 3 giugno 2021.

⁵⁰ Egbert Lachaert, *voorzitter van Open VLD: «We krijgen een clash tussen twee blokken»*, in *De Krant van West-Vlaanderen*, 6 agosto 2021.

chiamato a svolgere un ruolo arbitrare. Se le Regioni non sono in grado di raggiungere un accordo su un certo tema, il livello federale deve avere la possibilità di sciogliere il nodo. Perché ciò possa avvenire, lo strumento da tenere in considerazione è il Comitato di concertazione. Si tratta e continuerebbe a trattarsi di un organo misto, al cui interno, però, dovrebbero affermarsi gerarchie chiare, con la possibilità per il Governo federale di decidere in caso di contrasti. Lachaert propone uno scambio tra il rafforzamento dell'autonomia regionale e il potenziamento del coordinamento centrale: «Maar zonder centrale coördinatie kan het land niet meer functioneren».

Infine, un altro tema di discussione riguarda l'opportunità di *rifederalizzare* – cioè riportare al centro – le competenze in materia sanitaria: è il punto di vista dei partiti francofoni e di diversi partiti fiamminghi, in particolare degli ecologisti, dei socialisti e dei liberali. Per il Belgio, insomma, la crisi sanitaria potrebbe assumere un significato analogo a quello che in altri ordinamenti federali o regionali ha avuto la crisi economica iniziata fra il 2007 e il 2008⁵¹. Il tema del riaccentramento di alcune competenze emblematiche – e quindi l'apparire di una inedita tendenza centripeta nel *federalizing process* belga – costituirà indubbiamente uno dei grandi temi del dibattito sulla settima riforma dello Stato. Il processo ha preso l'avvio nell'estate 2021 con la costituzione di una commissione bicamerale, incaricata di valutare le riforme che si sono succedute dal 1970 a oggi *in termini di efficacia*. Al lavoro parlamentare – propedeutico all'adozione, presumibilmente nel 2024, di una dichiarazione di revisione della Costituzione⁵² – si affiancherà la consultazione dei cittadini su una piattaforma telematica, in linea con una tendenza caratteristica del costituzionalismo contemporaneo⁵³.

5. Osservazioni conclusive

In questo scritto si è dato conto non soltanto di trasformazioni e innovazioni che hanno già interessato l'ordinamento belga in conseguenza della

⁵¹ Si veda G. D'Ignazio, *Asimmetrie e "Costituzioni territoriali" nel quadro giuridico europeo: un'analisi comparata*, in *Istituz. federal.*, 2018, 245 ss.

⁵² Non è pensabile, invece, che le riforme siano già varate nel corso dell'attuale legislatura. La dichiarazione di revisione approvata poco prima delle ultime elezioni federali – e pubblicata nel *Moniteur belge* il 23 maggio 2019 – si caratterizza invece per il suo minimalismo, tanto da «rendre illusoire toute réforme de l'État au cours de la présente législature» (M. El Berhoumi, *La Communauté française dans le monde d'après Covid. Quelques réflexions actuelles sur le modèle d'une "Belgique à 4+1"*, in *Revue générale*, 2022, 52).

⁵³ Sul punto v. C. Sägerser, *Vers la fin de l'affrontement à deux et l'apaisement à quatre?*, in *Politique – Revue belge d'analyse et de débat*, n. 117, 2021, 116 ss. Più in generale – e anche con riferimenti alla paradigmatica esperienza islandese fra il 2010 e il 2013 –, si vedano U. Allegretti, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad. cost.*, 2013, 692 ss.; A. Eerola, M. Reuchamps, *Constitutional Modernisation and Deliberative Democracy: A Political Science Assessment of Four Cases*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n. 77, 2016, 321 ss.

pandemia, ma anche di progetti di riforma e, soprattutto, di tentativi di sistematizzazione della cornice costituzionale di riferimento. In linea con quanto Francesco Palermo ha osservato in diverse occasioni a proposito del caso italiano, anche il Belgio, con l'ottocentesco divieto di sospendere in tutto o in parte la Costituzione (art. 187 CB), sconta una bassa razionalizzazione costituzionale del diritto dell'emergenza⁵⁴. Se ne è avuta una prova coi tentativi, non eccessivamente conflittuali ma sempre caratterizzati da un certo margine d'imprecisione, di ricostruire il perimetro delle competenze federali in presenza di una situazione di grave emergenza.

I problemi su cui ci si è soffermati non sono propri del solo Belgio: il tema della capacità decisionale del Governo federale è stato oggetto di aspre discussioni anche in Germania nel momento in cui è stata introdotta la c.d. *Bundesnotbremse*, innovazione tanto più dirompente in un ordinamento che inizialmente aveva cercato, non senza qualche successo, di attenersi a un modello decentrato di gestione della crisi⁵⁵.

Se è vero che la pandemia di Covid-19 ha posto sfide inedite, anche se non del tutto imprevedibili, nondimeno le discussioni sul suo impatto sul federalismo belga portano con sé un innegabile sapore di *déjà vu*. Per l'ordinamento belga, infatti, la crisi sanitaria ha rappresentato una prova di verità paragonabile alle polemiche che seguirono gli attentati terroristici di Bruxelles del 22 marzo 2016⁵⁶; anche allora il difettoso coordinamento fra i numerosi corpi di polizia operanti nell'area brussellese fu interpretato come il sintomo di un modello non più funzionale di organizzazione verticale del potere. Considerazioni analoghe sono state svolte, soprattutto da parte di osservatori esterni, con riguardo alla gestione della pandemia, muovendo dall'ipotesi che vi sia un nesso fra *governance* e *pandemic performance*⁵⁷. Altri autori hanno contestato l'idea che vi sia un vero e proprio legame causale e che l'inusitata gravità della crisi sanitaria sia una conseguenza della complessità del federalismo belga. Appare meno sorprendente, invece, che questa vicenda sia un ineludibile convitato di pietra nelle discussioni che preparano la settima riforma dello Stato⁵⁸. In linea col pragmatismo di cui gli attori istituzionali hanno saputo dare prova fin dal marzo 2020, anche attenuando alcune rigidità dell'architettura federale, la prossima tornata di modificazioni della Costituzione del 1831 dovrebbe prendere le mosse non da preoccupazioni ideologiche, ma da un'attenta valutazione delle soluzioni

⁵⁴ F. Palermo, *La "fase due" delle costituzioni*, in *Alto Adige*, 10 aprile 2020; *id.*, *La pandemia delle fonti*, *ivi*, 28 ottobre 2020 (entrambi disponibili su palermofrancesco.wordpress.com).

⁵⁵ Si fa ricorso, anche in questo caso, alla terminologia proposta da F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti*, cit., 1620 s. Sulla *Bundesnotbremse* v. Y.M. Citino, *La parentesi del 'freno d'emergenza' nel federalismo tedesco in epoca pandemica*, in *Nomos*, n. 1/2022.

⁵⁶ Per cui v. S. Rossi, *Belgio, uno Stato "a incastro"*, cit., 649 ss.

⁵⁷ Cfr. D. Cameron, *The Relative Performance of Federal and Non-federal Countries During the Pandemic*, Forum of Federations, Occasional Paper Series, n. 50, 2021, 6 s.

⁵⁸ Cfr. J. Faniel, C. Sägerser, *Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19*, cit.

messe in campo fino a questo momento. L'interrogativo, insomma, è se sia ancora sostenibile la Costituzione materiale dell'ordinamento federale belga.

Giacomo Delledonne
Istituto di diritto, politica e sviluppo (Dirpolis)
Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa
giacomo.delledonne@santannapisa.it