

La *governance* multilivello delle emergenze nell'ordinamento belga. Considerazioni a partire dall'emergenza pandemica*

di *Claudia Marchese*

Abstract: The article intends to analyse the governance of emergencies in the Belgian legal system. The examination will start from the analysis of the emergency sources present in the Belgian legal system at the different levels of government. Indeed, the Belgian legal system, despite the absence of a regulation concerning the states of emergency, is characterized by various tools that can be used in emergency contexts. Among these it is possible to recall war decrees, laws attributing exceptional powers, laws attributing special powers. The analysis will not be limited to the descriptive profiles, but will attempt to highlight the numerous complex profiles linked to the governance of emergencies in the Belgian legal system, including the need to safeguard the centrality of Parliament in emergency situations, the need to combine the interventions by the State, the Regions and the Communities, the presence of multiple technical-scientific bodies with partially overlapping functions and having the task of assisting the executive in the adoption of decisions. In carrying out this examination, the reference to the pandemic experience will provide a valuable support.

2693

Keywords: emergency sources, laws attributing special powers, technical-scientific bodies.

1. Le fonti emergenziali nell'ordinamento belga

Il quadro delle fonti emergenziali nell'ordinamento belga si presenta significativamente articolato. A fronte di situazioni emergenziali è, infatti, possibile rinvenire strumenti di intervento peculiari tanto a livello federale quanto a livello di Regioni e di Comunità. Tale pluralità di fonti, unitamente alla natura competitiva del federalismo belga, fa sì che la risposta dell'ordinamento a fronte di situazioni emergenziali non sia sempre coerente considerando i differenti livelli di governo. Un simile difetto di coordinamento è emerso in maniera evidente in occasione della crisi pandemica ed ha costituito una delle principali problematiche nella

* Il contributo sviluppa l'intervento tenuto al Workshop sul tema "Emergenza e limitazione dei diritti nella comparazione secondo il modo di produzione normative", tenuto presso l'Università di Napoli L'Orientale, il 30 gennaio 2023, nell'ambito del PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights".

definizione di strategie di contrasto alla diffusione del covid-19¹. Durante la crisi pandemica sono emerse, altresì, ulteriori criticità del modello belga di *governance* delle emergenze tra cui quelle derivanti dal rischio di sovrapposizione degli ambiti di intervento dei diversi organismi tecnico-scientifici esistenti. Considerate queste criticità, appare interessante sviluppare il ragionamento circa le fonti emergenziali nell'ordinamento belga alla luce dell'esperienza maturata in occasione della crisi pandemica.

La prima considerazione in tema di fonti emergenziali nell'ordinamento belga concerne l'assenza della previsione in Costituzione di uno stato di emergenza. In aggiunta a tale rilievo occorre precisare che l'art. 187 della Costituzione sancisce che la Costituzione belga non può essere mai sospesa né integralmente né in parte. Le sole eccezioni ammesse in dottrina alla previsione di cui all'art. 187 Cost. concernono i casi di forza maggiore ed il caso in cui la stessa esistenza del Belgio sia a rischio². Quest'ultima ipotesi, invero, è stata avallata anche dal Consiglio di Stato che, con proprio parere, nel 1952 ne ha fissato le condizioni di legittimità³. In particolare, ad avviso del Consiglio di Stato, la sospensione della Costituzione, per risultare legittima, deve essere assolutamente necessaria nonché funzionale a preservare l'indipendenza del Belgio, deve avere natura temporanea e la decisione circa la stessa deve essere deliberata dal Parlamento. Dall'art. 187 Cost. la dottrina ne ha fatto altresì discendere l'impossibilità di introdurre per via legislativa stati di emergenza⁴. La mancata previsione di stati di emergenza non rende, però, l'ordinamento belga privo di strumenti attraverso i quali governare le emergenze. In Costituzione è, infatti, possibile rinvenire il fondamento per l'adozione di fonti emergenziali a fronte di specifiche emergenze. La prima fattispecie che viene in rilievo è l'emergenza bellica. A tal riguardo, l'art. 167, c. 2, Cost. sancisce: «il Re comanda le forze armate e dichiara lo stato di guerra così come la fine delle ostilità». Durante la vigenza dello stato di guerra il Re può adottare tutte le misure che ritiene necessarie. Un simile potere incontra,

¹ Di questo avviso, 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*, Londra-New York, 2022, 39; K. Reybrouck, *Federal Belgium's Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure*, in *Lex-Atlas: Covid-19*, 2021; M. De Ridder, *Belgium's Accordion Response to COVID-19*, in *Verfassungsblog*, 10 marzo 2021.

² In dottrina ammettono tali eccezioni C. Huberlant, *Etat de siège et légalité d'exception en Belgique*, in J. Verhaegen (a cura di), *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs*, Bruxelles, 1982, 427; W. Verrijdt, *The state of emergency in Belgian constitutional law*. KU Leuven, 2020, 6.

³ V. Conseil d'État., section de législation, parere del 9 giugno 1952.

⁴ Sull'impossibilità di introdurre per via legislativa stati di emergenza S. Van Drooghenbroeck, *L'article 187 de la Constitution*, in *Revue belge de Droit Constitutionnel* 2006, 295. Si veda anche W. Verrijdt, *The state of emergency in Belgian constitutional law*, cit., 25, il quale non solo non ritiene possibile introdurre per via legislativa stati di emergenza, ma altresì non ritiene opportuno riformare l'art. 187 Cost. al fine di consentire la previsione di stati di emergenza. Ad avviso dell'Autore, infatti, la Costituzione belga avrebbe dimostrato sufficiente elasticità per gestire le emergenze e, in particolare, le leggi attributive di poteri speciali avrebbero dimostrato di essere un valido strumento per governare le emergenze.

però, diverse limitazioni: in *primis*, il Re deve aggiornare il Parlamento senza indugio in relazione alle misure adottate; in secondo luogo, gli atti del Re devono essere controfirmati dal ministro competente che se ne assume la responsabilità; in terzo luogo, non è possibile emendare la Costituzione in tempo di guerra. Quest'ultima limitazione discende direttamente dall'art. 196 della Costituzione. Durante la vigenza dello stato di guerra il Re può adottare decreti bellici⁵. Tali atti sono stati adottati per la prima volta in occasione della Prima Guerra Mondiale. Durante tale conflitto la maggior parte del territorio belga risultava occupata, con la conseguente impossibilità per il Parlamento di riunirsi e di svolgere la propria attività. Pertanto, tra il mese di ottobre del 1914 ed il mese di novembre del 1918 il governo del Paese è avvenuto attraverso decreti adottati dal Re (i c.d. decreti bellici) ai quali, al termine della guerra, la Corte di Cassazione ha riconosciuto forza di legge⁶. Decreti bellici sono stati adottati anche durante la Seconda Guerra Mondiale. In quest'ultimo caso, tuttavia, la situazione si è palesata ancora più grave in quanto non solo il Parlamento era impossibilitato a riunirsi, ma il Re si trovava in stato di prigionia, così che i decreti bellici sono stati adottati tra il 28 maggio 1940 ed il 20 settembre 1944 dai Ministri che si erano rifugiati a Londra da qui l'appellativo di "decreti di Londra". Anche per quanto riguarda tali decreti, la Corte di Cassazione ne ha riconosciuto la forza di legge, con conseguente sottoponibilità al vaglio della Corte costituzionale⁷.

Oltre ai decreti bellici, fonti emergenziali alle quali è possibile ricorrere nell'ordinamento belga sono le leggi attributive di poteri eccezionali e le leggi attributive di poteri speciali⁸. Tanto le leggi attributive di poteri eccezionali quanto le leggi attributive di poteri speciali rinvengono il proprio fondamento nell'art. 105 della Costituzione là dove sancisce che «il Re non ha altri poteri che quelli che gli attribuiscono formalmente la Costituzione e le leggi speciali emanate sulla base della Costituzione stessa». Tramite leggi attributive di poteri eccezionali e leggi attributive di poteri speciali il Parlamento autorizza il Governo ad adottare decreti, emanati dal Re, suscettibili di abrogare, integrare ovvero modificare leggi. Ancor di più il Parlamento può abilitare il Governo ad intervenire mediante propri decreti in materie in cui la potestà legislativa è riservata dalla Costituzione al Parlamento. Tali decreti, a differenza dei decreti bellici, sono atti privi di forza di legge e, dunque, non sono sottoponibili all'esame della Corte costituzionale a meno che, come vedremo, non intervenga una ratifica da

⁵ In dottrina per un inquadramento dei decreti bellici C. Behrendt, *Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès national*, in *Rev. Fac. Dr. Liège*, 2007, 5.

⁶ Cass. 11 febbraio 1919.

⁷ Cass., 11 dicembre 1944.

⁸ In relazione a tali fonti v. W. Verrijdt, *The state of emergency in Belgian constitutional law*, cit., 14; E. Slautsky, F. Bouhon, C. Lanssens, A. Jousten, X. Miny, É. Dermine, D. Dumont, M. Franssen, *Belgium: Legal Response to Covid-19*, in J. King, O. LM Ferraz *et al.* (a cura di), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, Oxford, 2023; C. Lanssens, E Slautsky, *Le recours aux pouvoirs spéciaux dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19: une première évaluation*, in S. Parsa, M. Uyttendaele (a cura di), *Le Covid face au droit*, Limal, 2020, 91.

parte del Parlamento. Nonostante le leggi attributive di poteri eccezionali e quelle attributive di poteri speciali rinviengano un comune fondamento nell'art. 105 Cost., e nonostante entrambe abilitino l'esecutivo all'adozione di decreti suscettibili di abrogare, integrare o modificare leggi, sussistono talune differenze tra le due fonti emergenziali. Infatti, mentre si registra un uso sporadico delle leggi attributive di poteri eccezionali principalmente limitato alle emergenze belliche⁹, le leggi attributive di poteri speciali sono state impiegate con maggiore frequenza e, di regola, per far fronte a crisi economiche e finanziarie. Inoltre, le leggi attributive di poteri eccezionali e quelle attributive di poteri speciali differiscono per il livello di dettaglio della delega conferita all'esecutivo: nel caso delle leggi attributive di poteri speciali la delega conferita all'esecutivo è formulata in maniera estremamente puntuale. Tale caratteristica può essere spiegata alla luce delle differenti circostanze in cui sono state impiegate le due fonti emergenziali.

Tenuto conto del ricorso frequente a leggi attributive di poteri speciali, la giurisprudenza e la dottrina hanno individuato una serie di limiti applicabili a tale fonte emergenziale: in primo luogo, leggi attributive di poteri speciali possono essere adottate solo in presenza di circostanze eccezionali; in secondo luogo, le leggi attributive di poteri speciali sono tenute a definire con grande precisione le materie oggetto di delega; in terzo luogo, i poteri speciali possono essere conferiti all'esecutivo solo per un lasso di tempo predeterminato e, comunque, non superiore a quattordici mesi¹⁰. Qualora oggetto della delega sia l'intervento in materie in cui la competenza è riservata al Parlamento, sono riscontrabili ulteriori limitazioni. In quest'ultimo caso, infatti, la delega è ammissibile solo se il legislatore è impossibilitato a disciplinare la materia. Inoltre, entro un determinato lasso di tempo dall'adozione dei decreti attuativi della delega deve intervenire la conferma di questi ultimi da parte del Parlamento: se interviene la convalida il decreto acquisisce forza di legge retroattivamente sin dalla sua adozione, qualora invece la convalida non intervenga il decreto decade *ex tunc*. Inoltre, nel caso in cui il decreto sia confermato dal Parlamento, esso potrà essere sottoposto al vaglio della Corte costituzionale. Risulta, invece, inammissibile il giudizio promosso avverso un decreto dell'esecutivo in relazione al quale non è intervenuta la conferma da parte del Parlamento. Prima del riesame dell'atto da parte del Parlamento, può avere luogo solo il controllo da parte del giudice amministrativo.

In occasione della crisi pandemica leggi attributive di poteri speciali all'esecutivo federale sono state adottate solo a partire dalla fine del mese di

⁹ La prima legge attributiva di poteri eccezionali è stata adottata il 7 settembre 1939 al fine di garantire al Re poteri eccezionali per il periodo in cui la Seconda Guerra Mondiale sarebbe durata e per autorizzare l'esecutivo a prendere tutte le misure necessarie e urgenti per assicurare la sicurezza e la difesa del territorio. La successiva legge attributiva di poteri eccezionali è stata adottata il 20 marzo 1945 e concerneva il riconoscimento di poteri eccezionali al Reggente per un periodo di sei mesi.

¹⁰ Tali limiti sono stati individuati dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato nelle seguenti pronunce: Cour const., 21 marzo 2000, n. 32; Cour const., 19 maggio 2004, n. 88; Cour const., 1° dicembre 2004, n. 195; Cour const., 15 marzo 2011, n. 40; Conseil d'État, parere del 23 dicembre 1981, n. 28/1; Conseil d'État, parere del 18 Agosto 2009, n. 52-2156/001; Conseil d'État, parere del 20 dicembre 2011, n. 50.472/1/2.

marzo del 2020¹¹. Mediante tali leggi, sulle quali è stato richiesto il parere preventivo del Consiglio di Stato, il Governo federale belga è stato abilitato ad adottare decreti al fine di contrastare la diffusione del covid-19 e di alleviarne le conseguenze. Ciò che sorprende, tuttavia, è notare come l'adozione di leggi attributive di poteri speciali sia stata tardiva, considerando che già al principio del mese di marzo la diffusione del virus aveva raggiunto picchi significativi e che l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva dichiarato lo stato di pandemia l'11 marzo 2020.

La prima risposta all'emergenza pandemica da parte dell'ordinamento belga non è dunque avvenuta sulla base di leggi attributive di poteri speciali, bensì ricorrendo a strumenti emergenziali dall'ambito di intervento più limitato. Tra tali strumenti è possibile menzionare i decreti adottati dal Ministro dell'Interno in forza della Legge sulla Protezione civile del 31 dicembre 1963 e della Legge sulle Funzioni di Polizia del 5 agosto 1992. Tali leggi legittimano l'intervento del Ministro dell'Interno mediante decreto ministeriale al fine di proteggere la popolazione, tutelare la salute pubblica e l'ordine pubblico, qualora tali finalità non possano essere utilmente perseguite a livello locale. Oltre ai decreti ministeriali adottati sulla base della Legge sulla Protezione civile e della Legge sulle Funzioni di Polizia, è opportuno richiamare i decreti adottati sulla base della Legge relativa alla sicurezza dei cittadini del 15 maggio 2007, che riconosce al Ministro dell'Interno il potere di limitare la libertà di circolazione dei cittadini là dove circostanze pericolose lo richiedano. Proprio quest'ultimo strumento si è rivelato fondamentale al fine di disporre misure di confinamento della popolazione.

Effettuata tale panoramica delle fonti emergenziali presenti nell'ordinamento belga e di quelle impiegate durante la crisi pandemica, appare interessante operare un raffronto dei decreti adottati sulla base di leggi attributive di poteri speciali e dei decreti ministeriali adottati sulla base di atti normativi puntuali quali la Legge sulla Protezione civile, la Legge sulle Funzioni di Polizia e la Legge relativa alla sicurezza dei cittadini. In particolare, è possibile osservare come i decreti adottati in forza di leggi attributive di poteri speciali si presentino maggiormente rispettosi del principio democratico e del principio di separazione dei poteri. Infatti, nel corso dell'*iter* che conduce all'adozione di tali decreti il Parlamento interviene a monte al fine di delimitare l'esercizio della potestà normativa da parte dell'esecutivo, nonché entro un lasso temporale prestabilito dalla loro adozione al fine di convalidarli. In relazione a quest'ultimo profilo vale la pena precisare che l'esame parlamentare si è rivelato particolarmente blando in occasione della crisi pandemica, traducendosi in un avallo complessivo dei decreti adottati dall'esecutivo federale¹². Inoltre, è possibile notare che il

¹¹ Precisamente, il Parlamento belga ha adottato la prima legge attributiva di poteri speciali in costanza della crisi pandemica il 27 marzo 2020.

¹² Sull'attività svolta dal Parlamento belga in costanza della crisi pandemica v. M. Verdussen, *The impact on parliamentary assemblies: the crisis triggered by the Covid-19 pandemic in Belgium*, in E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (a cura di), *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, Robert Schuman Foundation, 2020, 15. Inquadrano il controllo svolto dal Parlamento, sia a livello federale che a livello regionale, sui decreti adottati in forza di leggi attributive di poteri speciali come

Parlamento in qualsiasi momento può abrogare la legge attributiva di poteri speciali, così facendo venire meno il fondamento dell'intervento dell'esecutivo.

Diversamente, i decreti ministeriali adottati sulla base della Legge sulla Protezione civile, della Legge sulle Funzioni di Polizia e della Legge relativa alla sicurezza dei cittadini non prevedono alcun coinvolgimento del Parlamento né in una fase antecedente all'adozione del decreto né in un momento successivo. Ciò ha fatto sì che al principio della crisi pandemica il Parlamento fosse interamente pretermesso rispetto all'adozione di misure fortemente limitative dei diritti fondamentali dei cittadini. Tale profilo ha indotto parte della dottrina a lamentare l'illegittimità dei decreti ministeriali adottati sulla base di tale fondamento normativo¹³.

Invero, durante la crisi pandemica numerosi ricorsi sono stati presentati ai giudici amministrativi sia avverso i decreti dell'esecutivo adottati sulla base di leggi attributive di poteri speciali sia avverso i decreti ministeriali adottati in forza delle leggi puntualmente già richiamate. In entrambi i casi, solo in ipotesi isolate i giudici amministrativi ne hanno dichiarato l'illegittimità. Tra queste, è possibile richiamare la sentenza con la quale il Consiglio di Stato ha giudicato illegittime le limitazioni nei confronti delle forme collettive di esercizio della libertà religiosa, come i matrimoni ed i funerali, al fine di contrastare la diffusione del covid-19 ed ha invitato il Governo federale a modificare la disciplina entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza¹⁴. In attuazione di quanto disposto in sentenza, con decreto ministeriale dell'11 dicembre 2020, è stato autorizzato lo svolgimento di funzioni religiose collettive alla presenza di un numero massimo di quindici partecipanti. Tale disciplina è stata poi portata nuovamente all'attenzione del Consiglio di Stato che ha rilevato come il decisore politico si fosse adeguato alle proprie indicazioni. Analogamente, con sentenza del 2 febbraio 2021 il Consiglio di Stato ha giudicato illegittimo per l'irragionevole disparità di trattamento il decreto ministeriale che aveva disposto la chiusura di alberghi e campeggi, a differenza di altri operatori del settore ricettivo ai quali era stato consentito di continuare a svolgere la propria attività¹⁵. Se per un verso tali sentenze evidenziano il ruolo di garanzia assolto dall'autorità giudiziaria a fronte di misure restrittive introdotte dall'esecutivo tramite decreti, per altro verso – come già precisato – i casi di pronunce di illegittimità rappresentano una rarità. Tale tendenza è stata oggetto di critiche da parte della dottrina, soprattutto a fronte di decreti adottati senza alcun coinvolgimento del Parlamento¹⁶.

un controllo superficiale E. Slautsky, F. Bouhon, C. Lanssens, A. Jousten, X. Miny, É. Dermine, D. Dumont, M. Franssen, *Belgium: Legal Response to Covid-19*, cit., 9;

¹³ In particolare, v. M. DE RIDDER, *Belgium's Accordion Response to COVID-19*, in *Verfassungsblog*, 10 marzo 2021, secondo la quale tali decreti costituirebbero una minaccia per la *rule of law*.

¹⁴ Conseil d'État, *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp and ors v Belgian State*, n. 249.177/2020.

¹⁵ Conseil d'État, *Recread and ors v Belgian State*, n. 249 685/2020.

¹⁶ V. E. Slautsky, F. Bouhon, C. Lanssens, A. Jousten, X. Miny, É. Dermine, D. Dumont, M. Franssen, *Belgium: Legal Response to Covid-19*, cit., 14; M. De Ridder, *Belgium's Accordion Response to COVID-19*, in *Verfassungsblog*, 10 marzo 2021.

Alle fonti sin qui richiamate occorre aggiungere la disciplina introdotta dalla legge 14 agosto 2021 «*relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique*», che ha previsto un insieme di misure di polizia amministrativa speciale adottabili in caso di emergenza epidemica¹⁷. In particolare, ai sensi dell'art. 2 della summenzionata legge, spetta al Re dichiarare lo stato di emergenza epidemica per una durata temporale massima di tre mesi, prorogabile per altri tre mesi, durante i quali il Governo tramite propri decreti può adottare le misure necessarie al fine di contrastare la diffusione dell'epidemia. Il Governo è tenuto a comunicare tempestivamente al Parlamento le misure adottate ed a relazione con cadenza mensile sulla situazione dell'emergenza epidemica. Inoltre, le Camere esercitano un controllo *a posteriori* sulla dichiarazione dell'emergenza epidemica giacché tale dichiarazione deve essere confermata dal Parlamento entro quindici giorni dalla sua adozione. Qualora la conferma non intervenga, la dichiarazione e le misure consequenziali cessano di avere effetti.

Alla luce della disamina sin qui svolta appare evidente come il fulcro della disciplina emergenziale belga si rinvenga nei decreti, siano essi adottati nella forma di decreti regi, governativi o ministeriali. Il ricorso a tali atti pone l'esecutivo federale in una posizione di assoluta centralità, incontrando l'operato di quest'ultimo esclusivamente il limite del dettato costituzionale e di quanto eventualmente prescritto dalle leggi attributive di poteri speciali. Per tale ragione diviene importante prestare particolare attenzione al controllo sull'operato del Governo. Tale controllo può essere svolto dal Parlamento là dove i decreti siano stati adottati sulla base di leggi attributive di poteri speciali o sulla base, da ultimo, della legge richiamata del 14 agosto 2021. Ove però i decreti siano stati adottati sulla base di un diverso fondamento, il solo esame che il Parlamento potrà svolgere *a posteriori* sarà di tipo politico. Quanto poi al controllo da parte dell'autorità giudiziaria, esso può tradursi in un controllo preventivo sotto forma di parere richiesto alla

¹⁷ La Corte costituzionale belga si è recentemente pronunciata con sentenza del 2 marzo 2023, n. 33 sui numerosi ricorsi presentati avverso le previsioni della legge del 14 agosto 2021 in materia di emergenza epidemica. In particolare, la Corte ha rigettato le censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 187 Cost. giacché la legge del 14 agosto 2021 non ha inteso introdurre previsioni atte a sospendere la Costituzione così come i giudici costituzionali hanno ritenuto che la nozione di emergenza epidemica sia sufficientemente determinata. Appare interessante rilevare come la sentenza in esame si soffermi lungamente sul ruolo degli esperti ai fini dell'adozione di misure volte a contrastare l'epidemia. A tal riguardo, la Corte costituzionale ha ribadito come lo svolgimento di analisi dei rischi non determina una sostituzione degli esperti al decisore politico. Inoltre, ad avviso dei giudici costituzionali, appare ragionevole differenziare la disciplina della pubblicità dei dati scientifici in considerazione dei destinatari: la comunicazione senza indugio dei dati scientifici alla Camera dei rappresentanti rinviene, infatti, la propria spiegazione nella circostanza che tale organo rappresentativo è chiamato a confermare entro quindici giorni dall'adozione lo stato di emergenza epidemica. Diversamente, un simile onere non ricade sulla popolazione, ragion per cui appare ragionevole la previsione secondo cui i dati scientifici devono essere comunicati alla popolazione nel momento in cui disponibili ed utilizzabili.

Sezione Legislativa del Consiglio di Stato oppure successivo, in caso di impugnazione del decreto per asseriti vizi di legittimità¹⁸.

In occasione della crisi pandemica entrambi i controlli, sia quello parlamentare che quello giurisdizionale, non sempre si sono rivelati efficaci: per un verso, il Parlamento nei primi mesi della pandemia ha incontrato difficoltà a riunirsi e di conseguenza a svolgere l'attività di controllo, per altro verso, l'autorità giudiziaria ha manifestato la tendenza ad avallare l'uso dei poteri emergenziali effettuato dal Governo. Rilevata la centralità dell'esecutivo federale nell'ordinamento belga nella gestione delle emergenze, è necessario domandarsi se e quali siano le forme di coinvolgimento delle Comunità e delle Regioni previste.

2. Le difficoltà insite nella *governance* multilivello delle emergenze in Belgio

A fronte di contesti emergenziali, una delle maggiori difficoltà risiede nell'individuazione degli ambiti di intervento dei diversi livelli di governo. Nel caso dell'ordinamento belga occorre muovere dalla constatazione che in assenza di una previsione costituzionale che autorizzi deroghe all'ordinario riparto di competenze, quest'ultimo resta vincolante anche in caso di situazioni emergenziali¹⁹.

Dunque, al fine di individuare il soggetto legittimato ad intervenire, occorre muovere dall'ordinario riparto di competenze e verificare quali siano gli strumenti previsti dall'ordinamento. In caso di situazioni emergenziali la prima competenza che viene in rilievo è la competenza federale in materia di protezione civile²⁰. Tale competenza è stata invocata per legittimare il pervasivo intervento federale in occasione della crisi pandemica. D'altronde, già prima di tale emergenza, il Consiglio di Stato aveva riconosciuto la legittimità di interventi statali fondati sulla competenza in materia di protezione civile che avevano determinato una compressione delle competenze delle Regioni e delle Comunità. E, ancor di più, il Consiglio di Stato ha affermato che le Regioni e le Comunità non possono rendere

¹⁸Per quanto concerne l'esame preventivo da parte della Sezione Legislativa del Consiglio di Stato, esso è obbligatorio per tutti i disegni di legge e per i decreti adottati dall'esecutivo, con la sola eccezione dei casi di urgenza ed a fronte di circostanze specifiche. Proprio ragioni di urgenza sono state addotte dal Ministro dell'Interno al fine di non richiedere il parere preventivo della Sezione Legislativa del Consiglio di Stato circa il decreto ministeriale del 23 marzo 2020 a mezzo del quale sono state introdotte misure di *lockdown* in Belgio.

¹⁹ Condivide questa ricostruzione K. Reybrouck, *Federal Belgium's Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure*, cit.; J. Luyten, E. Schokkaert, *Belgium's response to the COVID-19 pandemic*, in *Health Economics, Policy and Law*, 2021, 2.

²⁰ Nella dottrina interna richiama la competenza in materia di protezione civile quale fondamento per la gestione da parte delle autorità federali della crisi pandemica in Belgio G. Delledonne, *Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica*, in *DPCE Online*, 2022, v. 54, 353.

ineffettive le misure in materia di protezione civile adottate a livello federale, esse possono solo renderle maggiormente stringenti²¹.

La normativa di riferimento in materia di protezione civile è la già richiamata Legge sulla Protezione civile del 1963. L'ordinamento belga ha, poi, affinato nel tempo un'articolata struttura deputata a gestire le emergenze: nel 1988 è stato istituito a livello federale il *Centre de Crise National* (NCCN), nel 1991 è stato istituito l'*Institut supérieur de planification d'urgence*, nel 2009 sono stati adottati tre decreti ministeriali volti a dettare la struttura per la gestione delle emergenze (c.d. *Plan General Urgency Intervention*)²². Per quanto concerne le emergenze sanitarie, con protocollo amministrativo dell'11 marzo 2008 stipulato tra Governo federale, Regioni e Comunità sono stati istituiti il *Risk Assessment Group* (RAG), quale organismo tecnico di analisi del rischio per la popolazione calcolato considerando i dati epidemiologici e scientifici, ed il *Risk Management Group* (RMG), quale organismo di carattere politico avente il compito di impiegare le raccomandazioni del *Risk Assessment Group* per formulare proposte volte a proteggere la salute pubblica. All'interno di questi due organismi trova espressione la collaborazione tra i diversi livelli di governo: da un lato, i componenti del *Risk Assessment Group* sono esperti selezionati dagli esecutivi belgi ai differenti livelli di governo; dall'altro lato, all'interno del *Risk Management Group* siedono i ministri dello Stato, delle Regioni e delle Comunità aventi competenza in materia di salute pubblica²³.

Tali organismi, di cui torneremo a parlare nel successivo paragrafo, si sono rivelati particolarmente preziosi nelle prime fasi della crisi pandemica, ragion per cui è possibile affermare che la loro istituzione nel 2008 sia stata lungimirante, anche considerando il più recente protocollo amministrativo del 5 novembre 2018 che ha riconosciuto il livello federale quale livello di coordinamento in caso di pandemia²⁴.

²¹ Sulla richiamata giurisprudenza del Conseil d'État v. in dottrina K. Reybrouck, *Federal Belgium's Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure*, cit., 5.

²² Sull'articolazione di tale struttura deputata a gestire le emergenze v. Rongxin He, Jun Zhang, Ying Mao, Olivier Degomme, Wei-Hong Zhang, *Preparedness and Responses Faced during the COVID-19 Pandemic in Belgium: An Observational Study and Using the National Open Data*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17.

²³ Il Belgio conta non meno di dieci Ministri della Salute, divisi tra livello federale e federato ed aventi differenti aree di competenza. Tale profilo ha reso maggiormente complicata la gestione della crisi pandemica. In merito al riparto di competenze in materia di salute pubblica in Belgio v. K. Eeckloo, S. Callens, D. Fornaciari, A. Vleugels, *Monitoring Quality in a Federal State with Shared Powers in Healthcare*, in *European Journal of Health Law*, 2011, 18, 413. Nella dottrina interna v. M. Iacometti, *Le competenze legislative in tema di salute degli enti territoriali in Italia, Spagna e Belgio in tempo di pandemia*, in *DPCE Online*, 2022, v. 54, 117.

²⁴ Cfr. 5 Novembre 2018. - *Protocole conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130 et 135 de la Constitution, établissant les structures génériques pour la gestion sectorielle santé des crises de santé publique et leur mode de fonctionnement pour l'application du Règlement Sanitaire International (2005), et la décision n° 1082/2013/UE relative aux menaces transfrontières graves sur la santé/5* - November 2018. - Protocol gesloten tussen de Federale Overheid en de overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet, tot vaststelling van de generische structuren voor het sectoraal

Sulla base di tale fondamento, unitamente alla competenza federale in materia di protezione civile, il Consiglio Nazionale di Sicurezza il 12 marzo 2020 ha deciso l'assunzione della gestione delle politiche di contrasto alla pandemia a livello federale. Di conseguenza, le misure di contrasto alla crisi pandemica aventi effetto sull'intero territorio nazionale sono state adottate a livello federale attraverso i decreti governativi e ministeriali precedentemente esaminati. Tale accentramento della gestione della crisi pandemica non deve, però, indurre ad immaginare un'estromissione dal circuito decisionale delle Regioni e delle Comunità. Al contrario, così come le entità federate partecipano a determinare la composizione del *Risk Assessment Group* e del *Risk Management Group*, previo invito i Presidenti delle Regioni e delle Comunità possono prendere parte alle riunioni del Consiglio Nazionale di Sicurezza²⁵. Quest'ultimo è un organismo federale composto dal Primo Ministro, dal Ministro della Giustizia, dal Ministro della Difesa, dal Ministro dell'Interno e dal Ministro degli Esteri che in occasione della crisi pandemica ha preventivamente esaminato tutti i decreti adottati dall'esecutivo federale. Dal mese di ottobre 2020 un Comitato Consultivo, composto dai vertici dell'esecutivo a livello federale, regionale e di comunità, si è sostituito al Consiglio Nazionale di Sicurezza nello svolgimento di tale attività di esame preventivo e di concertazione delle misure da adottare. Alle Regioni ed alle Comunità è stata, poi, rimessa l'adozione dei provvedimenti aventi effetto esclusivamente nel territorio di riferimento e nei limiti delle proprie competenze. I principi che hanno retto la risposta dei differenti livelli di governo alla crisi pandemica e che caratterizzano più in generale la *governance* delle emergenze nell'ordinamento belga sono, dunque, il principio di competenza ed il principio di sussidiarietà²⁶.

Per quanto concerne il governo dell'emergenza pandemica nel territorio delle singole Regioni e Comunità, gli strumenti attraverso i quali queste sono intervenute si presentano speculari rispetto a quelli adottati a livello federale. Invero, anche a livello di Regioni e Comunità, lo strumento chiave della risposta alla crisi pandemica sono stati i decreti adottati dall'esecutivo in forza di leggi attributive di poteri speciali, nonché di normative *ad hoc*²⁷.

Nel caso di talune Regioni le leggi attributive di poteri speciali in occasione della crisi pandemica hanno presentato una singolare estensione, arrivando a riconoscere all'esecutivo regionale spazi di intervento maggiori rispetto a quelli riconosciuti dal Parlamento nazionale al Governo federale. Tale situazione rinvia spiegazione nella consonanza politica tra

gezondheidsbeheer van crisissen voor de volksgezondheid en hun werkwijze voor de toepassing van het Internationaal Gezondheidsreglement (2005), en Besluit nr. 1082/2013/EU over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid.

²⁵ In dottrina G. Delledonne, *Il federalismo asimmetrico del Belgio di fronte alla crisi pandemica*, cit., 358 evidenzia come la crisi pandemica abbia rinvigorito le istanze cooperative tra autorità federali, Regioni e Comunità.

²⁶ Sui principi che reggono la *governance* multilivello delle emergenze nell'ordinamento belga v. per tutti E. Slautsky, F. Bouhon, C. Lanssens, A. Jousten, X. Miny, É. Dermine, D. Dumont, M. Franssen, *Belgium: Legal Response to Covid-19*, cit., 15;

²⁷ Il ricorso a leggi attributive di poteri speciali ha accomunato tutte le Regioni e le Comunità belghe, ad eccezione della Regione fiamminga in cui l'intervento da parte dell'esecutivo si è fondato su poteri attribuitigli dalla legislazione previgente.

maggioranza parlamentare ed esecutivi regionali, a differenza di quanto verificatosi a livello federale in cui al momento della emersione della crisi pandemica risultava in carica un governo di minoranza. Le medesime ragioni consentono, altresì, di spiegare perché il controllo *a posteriori* da parte dei Parlamenti regionali sui decreti adottati dagli esecutivi si sia rivelato particolarmente blando. A fronte di tale controllo da parte dei Parlamenti, il controllo da parte dell'autorità giudiziaria si è dimostrato più incisivo. È possibile richiamare al riguardo la pronuncia con la quale il Consiglio di Stato ha riconosciuto l'illegittimità delle leggi della Regione Vallonia attributive di poteri speciali all'esecutivo regionale in considerazione della circostanza che tali leggi avrebbero oltrepassato i limiti legali consentiti²⁸.

Volendo provare a riassumere il rapporto tra i diversi livelli di governo nell'ordinamento belga in occasione della crisi pandemica, è possibile evidenziare come durante la prima ondata di covid-19 la gestione dell'emergenza sia stata assunta a livello federale in relazione alle misure applicabili sull'intero territorio nazionale. Ciò, tuttavia, non ha significato un'estromissione dal circuito decisionale delle Regioni e delle Comunità. Al contrario, queste ultime sono state invitate a prendere parte alle attività del Consiglio Nazionale di Sicurezza e tramite i propri rappresentanti hanno partecipato all'attività del *Risk Management Group* e del *Risk Assessment Group*. Lo spazio di intervento delle Regioni e delle Comunità si è poi espanso in relazione a quelle misure aventi quale proprio ambito di efficacia il territorio regionale e rientranti nella propria sfera di competenza. L'individuazione del soggetto competente all'adozione di misure specifiche non è tuttavia sempre agevole. Sia sufficiente al riguardo richiamare il riparto di competenze in materia di salute pubblica, quale ambito di cruciale importanza proprio in occasione della crisi pandemica²⁹.

Per quanto concerne le competenze normative in materia di salute pubblica, esse sono distribuite tra lo Stato e le tre Comunità sulla base della Legge speciale di riforma istituzionale dell'8 agosto 1980. Le autorità federali hanno competenza per determinare il quadro legislativo generale in materia di salute pubblica, assicurazione sanitaria, *budget* per le cure sanitarie, norme e standard in materia di ospedali e di apparecchiature mediche, strutture ospedaliere universitarie, qualifiche mediche professionali e remunerazione. Le Comunità sono invece competenti in materia di promozione della salute, educazione alla salute e prevenzione. Esse hanno, inoltre, competenza in materia di cure ambulatoriali, sussidi, case di cura e servizi per la salute mentale. Infine, sono competenti per l'attuazione delle politiche definite a livello statale e possono altresì prevedere standard più

²⁸ Conseil d'État, parere del 9 novembre 2020, n. 68.206/4/AG. In relazione alla gestione della crisi pandemica da parte della Regione Vallonia è possibile evidenziare una serie di anomalie: non solo le leggi attributive di poteri speciali all'esecutivo regionale si caratterizzavano per il riconoscimento di un novero di poteri più ampi rispetto a quelli riconosciuti dal Parlamento federale all'esecutivo, ma la maggior parte dei decreti a mezzo dei quali il governo regionale ha esercitato i poteri attribuitigli sono stati adottati eludendo l'obbligo di richiedere un preventivo parere alla Sezione Legislativa del Consiglio di Stato.

²⁹ Sul riparto di competenze in materia di salute pubblica v. K. Eeckloo, S. Callens, D. Fornaciari, A. Vleugels, *Monitoring Quality in a Federal State with Shared Powers in Healthcare*, in *European Journal of Health Law*, 2011, 18, 413.

elevati di quelli definiti a livello statale. Come appare evidente dagli ambiti di intervento richiamati, necessariamente per fronteggiare la crisi pandemica le competenze delle autorità federali si sono dovute intrecciare con le competenze delle Comunità. Si pensi solo alle competenze delle Comunità in materia di prevenzione e, dunque, in materia di programmi vaccinali e attività di *screaning*. Ciò consente di ribadire come la gestione federale dell'emergenza pandemica non abbia pretermesso né le Regioni né le Comunità essendo previsti diversi momenti di raccordo, semmai in talune circostanze la collaborazione non ha dato i risultati sperati.

Nei primi mesi della crisi pandemica, infatti, a fronte dell'esigenza di fornire una risposta rapida si è accentuato il ruolo del Governo federale, mentre via via che l'emergenza si è attenuata hanno riacquisito spazio le Regioni e le Comunità. Peraltro, anche a seconda degli ambiti di intervento interessati, i rapporti tra livello federale e entità federate sono stati diversamente articolati³⁰. A titolo esemplificativo, le Regioni e le Comunità si sono necessariamente dovute confrontare con il livello federale nel settore farmaceutico ed in quello dei trasporti pubblici. In altri ambiti, invece, le Regioni e le Comunità si sono mosse in autonomia. Si pensi solo alle misure riguardanti le scuole primarie e quelle secondarie. Nella gestione dell'emergenza pandemica in Belgio i rapporti tra Stato federale ed entità federate sono stati, peraltro, influenzati dagli equilibri politici³¹. Invero, con l'entrata in carica di un governo federale supportato dalla maggioranza a partire dal mese di ottobre 2020 ha preso avvio una fase nella gestione dell'emergenza pandemica fortemente improntata ad una matrice collaborativa.

Dunque, volendo trarre dall'esperienza pandemica degli insegnamenti generali in merito alla *governance* multilivello delle emergenze nell'ordinamento belga, la considerazione dalla quale partire è l'assenza in Costituzione di una norma che abiliti a derogare alle competenze prestabilite a fronte di situazioni emergenziali. Di conseguenza, sulla base dell'ordinario riparto di competenze occorrerà individuare il soggetto legittimato ad intervenire. Qualora l'emergenza sia tale da necessitare un intervento in materia di protezione civile, la competenza spetterà alle autorità federali. Egualmente in relazione a taluni ambiti della salute pubblica e dell'ordine pubblico. Ciò, tuttavia, non si traduce in una premissione delle Regioni e delle Comunità. Queste ultime preservano i propri ambiti di intervento nei limiti delle proprie competenze. Inoltre, come ha insegnato l'esperienza pandemica, diversi sono i momenti collaborativi tra i differenti livelli di governo, sia sufficiente richiamare la composizione di organismi consultivi come il *Risk Management Group* ovvero di organismi tecnico-scientifici come il *Risk Assessment Group*.

Quest'ultimo rilievo ci induce ad esaminare un ultimo profilo concernente la presenza all'interno dell'ordinamento belga di una pluralità

³⁰ Su tale profilo v. P. Bursens, P. Popelier, P. Meier, *Belgium's response to COVID-19: how to manage a pandemic in a competitive federal system*, cit., 43.

³¹ Sull'incidenza degli equilibri politici nella gestione della crisi pandemica ai differenti livelli di governo v. E. Slautsky, F. Bouhon, C. Lanssens, A. Jousten, X. Miny, É. Dermine, D. Dumont, M. Franssen, *Belgium: Legal Response to Covid-19*, cit., 9; J. Luyten, E. Schokkaert, *Belgium's response to the COVID-19 pandemic*, cit., 8.

di organismi tecnico-scientifici chiamati a fornire il proprio supporto alle autorità pubbliche nella gestione delle emergenze.

3. L'intervento degli organismi tecnico-scientifici: un ulteriore elemento di complessità

Come si è avuto modo di evidenziare, l'ordinamento belga ben prima della crisi pandemica si presentava caratterizzato dalla presenza di organismi consultivi chiamati a supportare il decisore politico nell'affrontare situazioni emergenziali. In relazione a tali organismi si è già fatto riferimento all'istituzione nel 2008 del *Risk Management Group* e del *Risk Assessment Group*. Il *Risk Management Group* costituisce un organismo consultivo di tipo politico all'interno del quale siedono i rappresentanti delle autorità federali e di quelle federate in materia di salute pubblica. Si tratta, dunque, di un organismo all'interno del quale si realizzano momenti di raffronto tra i diversi livelli di governo. Diversamente, il *Risk Assessment Group* costituisce un organismo tecnico-scientifico all'interno del quale siedono esperti in ambito medico selezionati dagli esecutivi belgi. Il *Risk Assessment Group* è coordinato da *Sciensano*, quale autorità belga competente in materia di salute pubblica³². In aggiunta al *Risk Assessment Group*, avente il compito di svolgere analisi sul rischio per la popolazione in considerazione dei dati epidemiologici e scientifici, in costanza della crisi pandemica l'esecutivo federale ha istituito in via informale una commissione scientifica sul covid-19. I rapporti tra l'esecutivo federale e tali organismi tecnico-scientifici sono stati poi organizzati dall'*Evaluation Unit (CELEVAR)*, quale ulteriore organismo tecnico avente il compito di assistere le autorità sulle misure da adottare per contrastare la pandemia tenuto conto dei pareri e degli orientamenti manifestati dal *Risk Management Group*, dal *Risk Assessment Group* e dal comitato tecnico-scientifico. A questi organismi a partire dal mese di aprile 2020 si è aggiunto l'*Exit Strategy Expert Group*, quale comitato tecnico-scientifico avente il compito di supportare in via informale l'esecutivo federale nella definizione delle strategie per allentare le misure restrittive introdotte in costanza della crisi pandemica. Nel mese di dicembre 2020 una *Expert Committee on Management Strategy*, altresì conosciuta come *Group of Experts for the Covid-19 Management Strategy (GEMS)*, ha sostituito l'*Exit Strategy Expert Group* ed il CELEVAR, affiancando l'esecutivo nella

³² *Sciensano*, quale ente pubblico di ricerca competente in materia di tutela della salute pubblica, è stato istituito con legge del 25 febbraio 2018 a seguito della fusione del *Centre d'Étude et de Recherches Veterinaires et Agrochimiques* e dell'*Institut Scientifique de Santé Publique*. Ai sensi dell'art. 4, c. 2, della legge istitutiva la missione di *Sciensano* è quella di assicurare un sostegno alla politica in materia di salute pubblica attraverso ricerche scientifiche e pareri degli esperti. In particolare, *Sciensano* può formulare su base scientifica raccomandazioni di politica sanitaria a seconda delle priorità emerse a livello federale, regionale o a livello di Comunità. Inoltre, *Sciensano* è competente per lo sviluppo di metodi scientifici innovativi e per l'elaborazione di soluzioni all'avanguardia per la diagnosi, la prevenzione ed il trattamento delle malattie.

definizione delle misure per gestire la crisi pandemica. Tale commissione ha protratto la propria attività sino all'8 aprile 2022³³.

Posta dunque la presenza di una pluralità di organismi tecnico-scientifici operanti *a latere* dell'esecutivo federale, occorre verificare come essi intervengono nel processo decisionale giacché il loro intervento, al pari dell'intervento delle Regioni e delle Comunità, rileva ai fini dell'inquadramento della *governance* delle emergenze nell'ordinamento belga.

A tal riguardo, la dottrina ha individuato quattro fasi all'interno del processo decisionale adottato dalle autorità belghe: una prima fase informativa, una seconda fase valutativa, una terza fase di coordinamento e, infine, una quarta fase decisionale³⁴. Gli organismi tecnico-scientifici intervengono nelle prime due fasi. Spetta, infatti, agli organismi tecnico-scientifici svolgere un'attività di raccolta e di valutazione dei dati, mentre la fase di coordinamento e raccordo tra gli organismi tecnico-scientifici ed il decisore politico in costanza della crisi pandemica è stata svolta dall'*Evaluation Unit* (CELEVAR), quale organismo posto sotto la presidenza del Ministro della Salute e composto da esperti individuati dal Governo federale avente, per l'appunto, il compito di fornire al Governo federale indicazioni sulle strategie di contrasto alla pandemia, nonché dal *FPS Public Health* e dalla Commissione Federale di Coordinamento (COFECO).

Come è possibile notare, l'ordinamento belga si caratterizza per una concatenazione di interventi di esperti. La pluralità di organismi tecnico-scientifici intervenuti in costanza della crisi pandemica ha fornito un significativo apporto informativo al decisore, tuttavia non sono mancati rischi di sovrapposizioni e contrasti tra i vari organismi. Ciò ha determinato l'esigenza di semplificare la rete di organismi tecnico-scientifici chiamati ad assistere l'esecutivo nelle proprie decisioni. Pertanto, a seguito dell'entrata in carica di un nuovo governo federale sorretto dall'appoggio della maggioranza nell'ottobre 2020 si è provveduto a nominare un commissario ed un vicecommissario per coordinare la risposta alla pandemia. Tra i compiti affidati a tali commissari vi è stato quello di riorganizzare i gruppi di esperti intervenienti nella gestione della crisi pandemica, così che nel mese di dicembre 2020 è stato annunciato un nuovo gruppo di esperti – il già richiamato *Group of Expert for the Covid-19 Management Strategy* - chiamato a sostituire il CELEVAR, la cui attività era diventata difficoltosa a causa di disaccordi interni. L'intento perseguito è stato quello di una semplificazione dei modelli di coinvolgimento degli esperti nei processi decisionali. A tale semplificazione ha fatto da corollario una ridefinizione dei rapporti tra esperti e decisore politico.

Quanto al rapporto tra esperti e decisore politico, se si ha riguardo all'esperienza pandemica, è possibile individuare tre fasi: la prima fase ha coinciso con il momento più acuto della crisi pandemica, la seconda fase può

³³ Per una panoramica sugli organismi tecnico-scientifici che hanno operato in Belgio in costanza della crisi pandemica v. J. Luyten, E. Schokkaert, *Belgium's response to the COVID-19 pandemic*, cit., 2.

³⁴ Tale ricostruzione si deve a Rongxin He, Jun Zhang, Ying Mao, Olivier Degomme, Wei-Hong Zhang, *Preparedness and Responses Faced during the COVID-19 Pandemic in Belgium: An Observational Study and Using the National Open Data*, cit., 17.

essere collocata tra la fine del primo *lockdown* e l'introduzione di nuove misure restrittive in corrispondenza con l'acuirsi della crisi pandemica nell'autunno del 2020, infine la terza fase attiene ai rapporti instaurati tra esperti e governo federale a partire dal mese di ottobre 2020³⁵. Per quanto concerne la prima fase della crisi pandemica, è possibile osservare come essa sia stata caratterizzata da una sovraesposizione, anche mediatica, degli esperti. Questi ultimi, a fronte della diffusione di un virus ancora sconosciuto e della presenza a livello federale di un governo di minoranza, hanno assunto un ruolo chiave nella definizione delle politiche di contrasto alla pandemia. Il governo federale in carica, infatti, ha seguito pedissequamente le indicazioni provenienti dagli esperti legittimando l'adozione di misure restrittive sulla base dei dati scientifici³⁶. Un maggiore distacco rispetto alle indicazioni provenienti dagli esperti è, invece, rinvenibile a livello regionale. In talune Regioni, infatti, sono stati osservati ritardi nell'adozione delle misure restrittive indicate dagli esperti. Si pensi, per esempio, alla tardiva introduzione di misure restrittive riguardanti le case di cura. Simili ritardi sembrano suscettibili di rinvenire una spiegazione in chiave politica nella presenza a livello regionale di governi supportati dalla maggioranza e timorosi di perdere consenso tra gli elettori³⁷.

L'atteggiamento reverenziale del governo federale nei confronti degli esperti è mutato con l'attenuarsi della situazione emergenziale in conseguenza del calo dei contagi nell'estate del 2020. Parallelamente al calo dei contagi da covid-19 il Governo federale e, più in generale, le forze politiche hanno iniziato a discostarsi dai pareri resi dagli esperti sino a giungere ad assumere in taluni casi posizioni di aperto contrasto. I rapporti con gli esperti sono diventati tesi a tal punto che questi hanno pubblicamente declinato la responsabilità per le decisioni assunte dall'esecutivo federale. Tale allontanamento delle forze politiche dai pareri resi dagli esperti rinviene una spiegazione sia nella rivendicazione da parte del decisore politico della sua centralità sia in termini elettorali. Occorre, infatti, non dimenticare che tale fase ha preceduto le elezioni dell'autunno 2020, così che l'allentamento delle misure restrittive disposto dall'esecutivo, nonostante il contrario avviso degli esperti, può essere spiegato in termini di ricerca del consenso elettorale.

Considerato il clima di tensione che ha caratterizzato i rapporti tra forze politiche ed esperti nel periodo antecedente alle elezioni dell'autunno

³⁵ In dottrina l'individuazione di tali fasi si deve a J. Luyten, E. Schokkaert, *Belgium's response to the COVID-19 pandemic*, cit., 9.

³⁶ A riguardo è possibile richiamare la c.d. sindrome del paravento. Tale espressione è stata coniata dalla dottrina francese per riferirsi alle ipotesi in cui, a fronte dell'adozione di decisioni impopolari, il decisore politico si cela e cerca di legittimare le proprie scelte sulla base dei dati scientifici. Una simile tecnica diviene ancor più efficace là dove non sia garantito l'accesso ai dati scientifici ed ai pareri degli organismi tecnico-scientifici. Nella dottrina francese, sulla c.d. sindrome del paravento v. L. Starck, *Science, expertise et décisions politiques*, in *Civitas Europa*, 2020, 2, 9. Nella dottrina interna sia, invece, consentito rinviare a C. Marchese, *Il ruolo della scienza nei processi di decisione pubblica. Lezioni dall'esperienza francese e da quella italiana in occasione della crisi pandemica*, in *Percorsi costituzionali*, 2021, 3, 799.

³⁷ Di questo avviso P. Bursens, P. Popelier, P. Meier, *Belgium's response to COVID-19: how to manage a pandemic in a competitive federal system*, cit., 39.

2020, non stupisce che il governo federale entrato in carica nel mese di ottobre 2020 abbia nominato un commissario ad *hoc* per l'emergenza pandemica con la finalità, tra l'altro, di riordinare le commissioni di esperti. Si è aperta così una terza fase dei rapporti tra esecutivo federale ed esperti caratterizzata da un maggiore equilibrio. A differenza di quanto si è potuto osservare in relazione alla prima fase, la terza fase è stata caratterizzata da minori apparizioni pubbliche degli esperti. È venuto, dunque, meno quel ruolo mediatico che aveva caratterizzato la prima fase, mentre ha riacquisito centralità l'esecutivo federale con conseguente assunzione di responsabilità giuridica e politica per le scelte effettuate in relazione alla gestione della pandemia. Peraltro, è importante evidenziare come paradossalmente, nonostante il ruolo chiave assunto dagli esperti nella prima fase della pandemia, la trasparenza del loro operato non risultava garantita da alcuna previsione normativa. Infatti, nei primi mesi della crisi pandemica i pareri elaborati dal *Risk Assessment Group* e dal comitato tecnico-scientifico non sono stati oggetto di pubblicazione. Tale assenza di trasparenza in relazione ai pareri di organismi chiave nell'adozione di decisioni aventi effetti restrittivi sull'intero territorio nazionale ha spinto un gruppo di cittadini ad agire innanzi alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi invocando il diritto all'accesso sulla base dell'art. 32 della Costituzione belga e della Legge sulla pubblicità dell'azione amministrativa dell'11 aprile 1994. La Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi ha, pertanto, deciso che gli atti degli organismi tecnico-scientifici non potessero essere secretati³⁸. Tale decisione ha condotto alla pubblicazione dei verbali e dei pareri del *Risk Assessment Group* sul sito istituzionale dell'autorità belga competente in materia di salute pubblica *Sciensano*, mentre i verbali ed i pareri del CELEVAR sono stati resi pubblicamente consultabili dai cittadini sul sito web interfederale dedicato alla gestione della crisi pandemica³⁹.

Come è possibile notare, nel corso della crisi pandemica il ruolo degli esperti e degli organismi tecnico-scientifici è stato profondamente rimodulato: muovendo da una prima fase in cui gli esperti assumevano un ruolo chiave nell'assunzione di decisioni pubbliche, pur non essendovi trasparenza alcuna sui pareri e sulle attività da questi svolti, si è giunti ad un rovesciamento delle posizioni con una conseguente ritrovata centralità dell'esecutivo federale e la realizzazione di rapporti maggiormente equilibrati con gli esperti, anche grazie al riconoscimento di forme di trasparenza in relazione all'attività da questi spiegata. L'esperienza pandemica sembra, dunque, aver contribuito a ridefinire la presenza ed il ruolo degli organismi tecnico-scientifici all'interno dell'ordinamento belga. Si è, infatti, passati da un sistema che prevedeva una pluralità di organismi tecnico-scientifici con competenze parzialmente sovrapponibili ad un modello razionalizzato in cui è stato garantito ai cittadini il diritto di

³⁸ Per tale decisione v. Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, parere 18 maggio 2020, n. 39.

³⁹ I pareri scientifici redatti dal *Risk Assessment Group* sono consultabili nel sito istituzionale di Sciensano al seguente indirizzo: <https://www.sciensano.be/en/health-topics/coronavirus/role>. I report redatti dal *Risk Management Group* sono, invece, reperibili al seguente indirizzo: <https://www.health.belgium.be/en/node/37374>.

accedere ai dati e ai pareri scientifici su cui si basano le decisioni pubbliche. Ciononostante, permangono talune pecche nel modello belga di ricorso agli organismi tecnico-scientifici quali una forte incidenza dell'esecutivo nel momento della nomina dei componenti degli organismi tecnico-scientifici, il mancato coinvolgimento del Parlamento nella fase di nomina, una scarsa proceduralizzazione dei rapporti tra organismi tecnico-scientifici e autorità pubbliche⁴⁰.

4. Considerazioni conclusive

La disamina che abbiamo svolto dedicando particolare attenzione agli strumenti impiegati al fine di governare l'emergenza pandemica ci consente di osservare come l'ordinamento belga, pur non prevedendo in Costituzione la disciplina di stati di emergenza, preveda una pluralità di strumenti al fine di fronteggiare situazioni emergenziali. Sia sufficiente al riguardo richiamate le leggi attributive di poteri eccezionali, le leggi attributive di poteri speciali, i decreti adottati dall'esecutivo federale o regionale in forza di tali leggi, nonché i decreti adottati sulla base di discipline specifiche come la Legge sulla Protezione civile, la Legge sulle Funzioni di Polizia e la Legge relativa alla sicurezza dei cittadini. Non sono, dunque, le fonti emergenziali che difettano nell'ordinamento belga, semmai la criticità che è stato possibile rilevare riguarda il flebile controllo esercitato dal Parlamento. Invero, tanto a livello federale quanto a livello regionale, il Parlamento in occasione della crisi pandemica si è limitato a convalidare in maniera complessiva i decreti adottati dall'esecutivo sulla base di leggi attributive di poteri speciali. Nel caso, invece, di decreti adottati in forza della Legge sulla Protezione civile, della Legge sulle Funzioni di Polizia e della Legge relativa alla sicurezza dei cittadini *ab origine* non è previsto alcun controllo da parte del Parlamento.

Ulteriori criticità hanno riguardato i casi in cui si è omesso di richiedere il parere preventivo della Sezione Legislativa del Consiglio di Stato in relazione a leggi attributive di poteri speciali ovvero a decreti governativi o ministeriali invocando ragioni di urgenza. Se tali criticità riguardano in sé gli strumenti di governo dell'emergenza, non mancano elementi di complessità dovuti alla *governance* multilivello. Si è evidenziato, infatti, come in assenza di norme che esplicitamente abilitino a derogare al riparto di competenze tra Stato federale, Regioni e Comunità, tale riparto resta vincolante e legittima l'intervento dei diversi livelli di governo. Tuttavia, soprattutto in contesti emergenziali, non sempre è agevole individuare i confini delle competenze, generandosi spesso un intreccio inestricabile tra l'intervento federale e quello delle Regioni e delle Comunità. Peraltro, è stato possibile notare come anche a fronte di misure adottate in

⁴⁰ Tali caratteristiche sono evidenti se si analizza la legge istitutiva di Sciensano e, in particolare, le modalità di nomina dei componenti del Consiglio Generale, quale organo chiamato ad esercitare un'attività di controllo sul Consiglio di Amministrazione, i cui membri sono nominati dal Re su proposta del Ministro federale competente. A ciò occorre aggiungere che il Consiglio di Amministrazione di Sciensano è composto da un consesso ridotto di membri del Consiglio Generale. Al Consiglio di Amministrazione spetta, tra l'altro, designare i membri del Consiglio Scientifico ed il direttore generale di Sciensano.

relazione all'intero territorio federale non manchino strumenti di raccordo e di partecipazione delle Regioni e delle Comunità al momento decisionale. La complessità nella *governance* delle emergenze nell'ordinamento belga non dipende solo dai rapporti tra i diversi livelli di governo, bensì discende anche dall'apporto all'interno del processo decisionale degli organismi tecnico-scientifici. La presenza di questi ultimi in Belgio appariva significativa già prima del sopraggiungere della crisi pandemica. Quest'ultima ha consentito semmai di mettere a fuoco le criticità derivanti dalla sovrapposizione degli ambiti di intervento, nonché la mancanza di trasparenza che ha tradizionalmente contraddistinto la loro attività. Tale rilievo ci consente di affermare che la crisi pandemica ha rappresentato un banco di prova per gli strumenti di *governance* delle emergenze presenti nell'ordinamento belga. Questi ultimi non si sono rivelati inadeguati, semmai la loro concreta operatività ne ha reso evidenti i pregi ed i difetti così da poter intervenire con finalità correttive in vista di future emergenze.

Claudia Marchese
Dipartimento di Scienze economiche e aziendali
Università di Sassari