

# Emergenza pandemica e revisione costituzionale nei principali ordinamenti composti europei: problemi e prospettive tra concentrazione e concertazione

*di Francesco Clementi*

**Abstract: Pandemic emergency and constitutional review in the main European composite systems. Problems and perspectives** – In this contribution, we considered how the main European composite states (Austria, Belgium, Germany and Spain) experienced the management of the impact of the Covid-19 pandemic in the interactions between the different levels of government, with the aim of grasping whether there were any useful elements to arrive at a constitutional revision, such as to foster a better articulation of powers precisely within the institutional levels.

**Keywords:** Health emergency; Composite systems; Constitutional revision; Federalism; Conference system; Constitutional reforms.

## 1. Introduzione

La pandemia, quale evento eccezionale, ha inciso fortemente più sulle democrazie che sulle quelle realtà istituzionali che chiamiamo oggi autocrazie o, in modo più sfumato, democrazie.

Il contrasto al coronavirus ha infatti duramente messo sotto pressione – tra valori da tutelare e misure anti-pandemiche da far rispettare – i sistemi costituzionali ed ha toccato così nel profondo tanto i rapporti tra le istituzioni e i cittadini, minacciando la tenuta dei principi democratici (peraltro dentro un confronto sempre più polarizzato anche grazie al sistema dei media tradizionali e di quelli di nuova generazione), quanto i rapporti tra le stesse istituzioni, le cui reciproche interazioni sono state messe a dura prova: dal controllo sugli atti dell'esecutivo, al massiccio utilizzo di poteri delegati, dal principio di responsabilità del Governo davanti al Parlamento, al dialogo appunto fra lo Stato centrale e le autonomie decentrate.

Naturalmente - inutile dirsi - l'emergenza pandemica è stato un evento non prevedibile. Pur tuttavia non si possono non mettere in luce i problemi e le aporie che, da molti lati, sono emersi<sup>1</sup>; non da ultimo perché lo stesso

---

<sup>1</sup> Sul punto, per un quadro generale, si v. almeno l' "Osservatorio Covid-19", nato come iniziativa congiunta della Associazione Italiana di Diritto Comparato (A.I.D.C.) e

concetto di emergenza, a maggior ragione se guardato ed analizzato nella prospettiva del diritto pubblico comparato, non poche differenze ha mostrato tanto sotto il profilo della sua qualificazione (cosa è emergenza, quando è emergenza) quanto sotto il profilo della sua gestione (a chi spetta, entro quali limiti, per quanto tempo). Ed il tutto si è svolto sotto il pungolo incessante di un virus che in sé, evidentemente, richiedeva, attraverso norme e strumenti giuridici, risposte politico-istituzionali adeguate, efficaci e tempestive.

In questo senso, analizzando appunto le sole democrazie stabilizzate, si può ben dire che non esistono modelli univoci di riferimento per la disciplina delle emergenze e dei conseguenti poteri straordinari e derogatori degli assetti e dei principi costituzionali che esse determinano.

Per questo tracciare le linee generali della disciplina dello stato di emergenza all'interno degli ordinamenti degli Stati composti europei non è cosa agevole, a maggior ragione in considerazione della naturale ed intrinseca disomogeneità degli ordinamenti democratici europei, pur nelle forti similitudini e nelle crescenti interazioni che in decenni abbiamo registrato, innanzitutto in ragione dell'integrazione europea.

Ciò premesso, in questo contributo sono stati considerati soltanto i principali Stati composti europei, cioè quelli più chiaramente misurabili nella loro diversità nell'articolazione territoriale in considerazione del loro assetto costituzionale, - ossia Austria, Belgio, Germania e Spagna - provando

---

dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (D.P.C.E.), disponibile al link: <https://comparativecovidlaw.wordpress.com>, dove si possono trovare moltissimi saggi, articoli e materiali particolarmente interessanti. E, poi, almeno: R. Tarchi, *L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 1, 2020, 1 ss.; A. Vendaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1453 ss.; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 2020, 3 ss.; F. Palermo, *Is there a space for federalism in times of emergency?*, in *VerfBlog*, 2020/5/13; nonché il bel saggio di F. Gallarati, *La reazione alla pandemia di Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in *DPCE Online*, 2/2021, 1605 ss. E poi: G. Rolla, *Federalismo e regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, spec./2019, 657-684; F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, in A. Baglioni et al., *Il federalismo alla luce della crisi sanitaria*, in *Osservatorio Monetario*, 2/2021, 20-31; C. Fasone, N. Lupo, A. Vauchez (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020. Si v. inoltre lo speciale a cura di D. Amirante e B. Pozzo, *Studies in Comparative and National Law Impact of Coronavirus Emergency - Special Issue 2020*, in *Opinio Juris in Comparatione*, disponibile al link: <https://www.opiniojurisincomparatione.org/issues/studies-in-comparative-and-national-law-impact-of-coronavirus-emergency-special-issue-2020/>; nonché N. Steytler (a cura di), *Comparative federalism and Covid-19. Combating the pandemic*, Londra-New York, 2021; R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, I. Whittington, P. Gonzalez (a cura di), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, Londra, 2021; M. J. Rozell, C. Wilcox, *Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic*, in *American Review of Public Administration*, 2020, Vol. 50(6-7) 519-525; Y. Hegele, J. Schnabel, *Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination*, in *West European Politics*, 2021.

dapprima ad evidenziare sinteticamente in questi ordinamenti le dinamiche che l'impatto della pandemia da Covid-19 ha avuto nelle interazioni fra i differenti livelli di governo, e poi, cercando di cogliere gli elementi utili per testare la necessità o meno di una revisione costituzionale.

L'obiettivo di questa analisi, infatti, è quello di verificare se la risposta istituzionale alla pandemia ha evidenziato, nei diversi ordinamenti, l'esigenza di una revisione costituzionale; non da ultimo perché ogni fatto o evento negli Stati composti che ha riflessi politico-istituzionali pone sempre il problema del ruolo e del rapporto tra il livello centrale e quello decentrato, che ha un peso anche – se non innanzitutto – proprio riguardo alla revisione costituzionale.

Conseguentemente, le analisi delle relazioni “centro-periferia” sono e possono essere sempre un'ottima cartina di tornasole in quelle realtà; a maggior ragione, come in questo caso, per valutare meglio le eventuali ricadute degli effetti pandemici (e, volendo, anche post-pandemici), e quindi per misurare la necessità o meno di una revisione costituzionale, tale da favorire una migliore articolazione dei poteri all'interno dei livelli istituzionali.

## 2. L'emergenza pandemica e la struttura territoriale negli Stati composti europei

È ben noto che il concetto di emergenza non è un concetto univoco ed omogeneo nel panorama delle esperienze costituzionali di tipo liberaldemocratico. Esso infatti assume naturalmente definizioni diverse a seconda della realtà ordinamentale che si prende in considerazione, essendo un lemma che in sé esprime e racchiude i valori, prima che gli elementi ultimi legati alla specifica esistenza e sopravvivenza di quel Paese, che qualificano ed identificano quell'assetto politico-istituzionale.

Tuttavia si può dire che per emergenza, fin dal linguaggio comune, si intende generalmente una situazione straordinaria che si caratterizza per la necessità inderogabile, anzi un vero e proprio obbligo, a fare, che impone al decisore pubblico - qualunque esso sia - l'adozione di procedure e di strumenti giuridici specifici e fuori dalle regole ordinarie che governano i fatti e gli eventi che quotidianamente emergono in una società.

Pertanto, possiamo qualificare come situazioni di emergenza quegli accadimenti che impongono alle pubbliche autorità di far fronte con efficacia e tempestività allo stato di crisi determinato in ragione della gravità delle questioni da risolvere.

Naturalmente lo stato di emergenza è ben diverso dallo “stato di eccezione”.

Quest'ultimo infatti, fin dal dibattito teorico al tempo della Germania

weimariana tra due grandi pensatori come Walter Benjamin e Carl Schmitt<sup>2</sup>, si qualifica come un momento di sospensione del diritto che tuttavia, ambendo a potenzialità di tipo costituente, può dar vita anche ad un nuovo ordinamento, finendo per rientrare così nella complessa problematica del potere costituente<sup>3</sup>.

Per fortuna, per fare fronte alla pandemia da Covid-19, in nessun ordinamento democratico ciò è avvenuto, e il potere costituito è stato tenuto ben distinto dal potere costituente; ogni dinamica di risposta al Covid è infatti rimasta ancorata ad una – già in sé dura - logica emergenziale, evitando tuttavia i rischi che le misure adottate potessero volgere, ancora più pesantemente e appunto pericolosamente, verso un concreto “stato di eccezione”, cioè verso una rottura – non una mera sospensione, pur lunga e complessa - dell’ordinamento costituito.

In ogni modo, nonostante la differenza teorica fra eccezione ed emergenza, anche in quest’ultimo ambito tuttavia non tutte le emergenze sono, evidentemente, eguali<sup>4</sup>.

Infatti, in particolare, l'emergenza pandemica ha imposto una ridefinizione dell'uso delle fonti del diritto, e del ruolo dei parlamenti nazionali nella loro capacità di essere coinvolti nelle decisioni, ha determinato una ulteriore potente emersione degli esecutivi nazionali ed ha comportato, infine, rilevanti determinazioni da parti delle Corti costituzionali, chiamate a pronunciarsi in merito alla compressione, più o meno legittima, dei diritti e delle libertà fondamentali. Non poco, insomma.

In questo contesto, i quattro ordinamenti compositi considerati da questa analisi, ovvero Austria, Belgio, Germania e Spagna, presentano una articolazione territoriale e istituzionale tra loro disomogenea – che rende difficoltoso elaborare una ordinata e granitica tassonomia - ma sono accomunati dall'essere tutti sprovvisti di una clausola costituzionale che disciplini gli stati di emergenza.

Nella prospettiva di una lettura delle caratteristiche proprie di ciascun tipo di Stato composito, sia pur sinteticamente in questa sede, non si può non sottolineare che l'ordinamento austriaco si caratterizza per un federalismo assai debole, incentrato sulla prevalenza delle istituzioni federali su quelle dei Länder; un modello che ricerca al più il miglior funzionamento del principio di leale collaborazione. L'ordinamento tedesco, invece, è caratterizzato da un

---

<sup>2</sup> Per un quadro, si v. almeno F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e Germania*, Milano, 1994.

<sup>3</sup> Sul punto, si v. C. Schmitt, *Le categorie del “politico”*, Bologna, 1972, 39 e ss. e, nell'assai ampia dottrina in tema, si v. almeno: U. ScarPELLI (a cura di), *La teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio*, Milano, 1983, 81 e ss. Più di recente, si v. altresì: G. Agamben, *Lo stato di eccezione. Homo sacer (Vol. II/1)*, Torino, 2003; B. De Giovanni, *Kelsen e Schmitt. Oltre il Novecento*, Napoli, 2018.

<sup>4</sup> Si v. le interessanti recenti riflessioni in tema di Massimo Luciani (M. Luciani, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC – Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, 2022, 2, disponibile al link: [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2022\\_02\\_Luciani.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2022_02_Luciani.pdf)).

federalismo di tipo cooperativo e di esecuzione che, ben consolidato, non ha mancato infatti di emergere nel suo buon funzionamento anche durante la fase pandemica.

Al tempo stesso, in modo assai differente, l'esperienza belga si caratterizza per un'articolazione territoriale complessa, data da tre Regioni, tre comunità, dieci province e ben cinquecentottantanove comuni, sui quali si sovrappongono quattro regioni linguistiche (quella Vallona, di lingua francese; quella delle Fiandre, di lingua olandese; quella della capitale bilingue di Bruxelles e quella che emerge nei Comuni ai confini tra Vallona e Germania, di lingua tedesca). Come si può ben intendere, allora, l'organizzazione in Belgio di una risposta collettiva omogenea, rapida ed efficace, come richiesto da una pandemia, presenta strutturalmente numerosi problemi e difficoltà.

Anche l'esperienza di tipo composito spagnola, di recente scossa dalle dinamiche che in particolare in Catalogna hanno messo sotto stress il suo ordinamento, ha mostrato non poco le sue aporie di fronte alla gestione della pandemia, segnalando così ulteriori questioni di rilievo nei raccordi inter-istituzionali<sup>5</sup>.

In tutte queste quattro esperienze, le soluzioni adottate per contrastare la pandemia sono state individuate, per lo più, tutte dentro il naturalmente elastico bilanciamento tra concentrazione e concertazione che è emerso nelle dinamiche proprie dei raccordi, dei canali e degli intrecci tipici della Forma di Stato: un bilanciamento che è il fattore chiave da tenere presente nell'analisi comparata delle azioni adottate dagli Stati composti europei. E che esercita non poca pressione ovviamente sul concetto, i mezzi e gli strumenti propri della revisione costituzionale, che è l'altra faccia della medaglia appunto di quei raccordi inter-istituzionali che qualificano in modi e forme diversificate gli ordinamenti composti.

### 3. La gestione della pandemia, nell'ottica di una logica composita dell'assetto del potere, nelle esperienze di Austria, Belgio, Germania e Spagna

Pertanto, nel guardare ai contenuti delle discipline straordinarie adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria ed alle ripercussioni da esse prodotte nell'interazione con i differenti livelli di governo, si possono di certo sottolineare alcuni elementi comuni tra le varie esperienze.

Ne possiamo evidenziare, in particolare, almeno tre.

In primo luogo, la crisi ha portato ad un accentramento e ad un incremento dei poteri dell'esecutivo, posto che le restrizioni molto severe, per certi aspetti mai viste a partire dal secondo dopoguerra, dei diritti e delle

---

<sup>5</sup> Sul punto, si v. sinteticamente almeno: L. Frosina, *La Costituzione spagnola compie 40 anni. bilanci e prospettive di riforma*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.3/2018, 1 e ss.;

libertà fondamentali, sono state imposte dai Governi.

In secondo luogo, e parallelamente, vi è stata una valorizzazione dei luoghi della concertazione inter-istituzionale tra i livelli territoriali di governo, a partire dalle Conferenze; queste infatti sono apparse come lo snodo più efficace per condividere e dare forza alle scelte da operare e agli atti normativi conseguenziali da adottare.

Infine, si è registrato un utilizzo importante dei poteri delegati da parte del Parlamento al Governo, che tuttavia ha reso l'attività di controllo parlamentare, anche in ragione dei ripetuti lockdown che hanno non poco interrotto il ritmo e le attività parlamentari, per lo più fragile e frammentaria.

Di seguito ci si propone di analizzare le interazioni fra i differenti livelli di governo, negli ordinamenti compositi considerati, rispetto a questi tre fenomeni principali.

In Austria, ad esempio, proprio la rinuncia ~~chiarata ed~~ esplicita da parte del Governo a ricorrere alla clausola dello “stato di eccezione”, prevista dall'art. 18, terzo comma, della Costituzione<sup>6</sup>, ha fatto emergere il ruolo di primazia del governo, seppur dentro un quadro politico di accordo largo tra maggioranza e opposizione parlamentare: un accordo che, per quanto si vuole, ha comunque formalmente coperto tanto ogni azione governativa, volutamente sterilizzando reali forme di ostruzionismo parlamentare, quanto il ruolo del Parlamento nell'iter legis<sup>7</sup>.

Peraltro, è interessante evidenziare come ~~che~~ l'ordinamento austriaco, in realtà, sia dotato dal 1950 di una legge anti-pandemia, il cd. Epidemiegesetz, che tuttavia il Parlamento austriaco ha preferito non applicare ma modificare per il tramite di due nuovi atti primari, poi più volte novellati durante il periodo pandemico il COVID-19-FondsG, nel quale sono contenute misure di sostegno per affrontare gli aspetti economici della crisi e il cd. Covid-19- Maßnahmengesetz (legge Covid-19), che costituisce la forte base normativa dei poteri regolatori del Governo, anche rispetto ai livelli territoriali<sup>8</sup>.

Il sistema politico-istituzionale austriaco, allora, ha voluto fin da subito marcare il fatto che la pandemia in sé, e dunque conseguentemente la

---

<sup>6</sup> Si tratta della clausola che prevede che il Presidente federale, su proposta del Governo federale, che se ne assume la responsabilità, possa adottare ordinanze provvisorie in deroga alla legge “al fine di evitare un danno evidente e irreparabile alla popolazione”.

<sup>7</sup> P. Bußjäger, M. Eller, *The impact of COVID-19 on the Austrian federal system*, in R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, I. Whittington, P. Gonzalez (a cura di), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, Londra, 2021, 30 e ss.

<sup>8</sup> Sul punto si v. almeno: F. Palermo, *La gestione della crisi pandemica in Austria: regolarità costituzionale e qualche distonia politica*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1755 ss.; A. Gatti, *L'emergenza Covid-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 1, 65 ss.; A. Zei, *Profili costituzionali dell'emergenza Covid-19 nell'ordinamento federale tedesco*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2020, 1, 1-17; G. Milani, *L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato: la risposta del Belgio al Covid-19*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1675; K. Lachmayer, *Muddling through Mutation Times or the Return of Federalism in Austria: From Covid-19 Response to the Vaccination Campaign*, in *VerfBlog*, 2021/5/08.

sua gestione, fossero una competenza propria della Federazione più che dei Länder.

Una scelta fondata dal punto di vista normativo sull'art. 10 comma 1 n. 12 della Costituzione, che dà competenza esclusiva alla Federazione relativamente alle funzioni legislative ed amministrative in tema di salute pubblica (pur essendo la materia sanitaria, invece, una competenza condivisa tra Bund e Länder), e soprattutto dal punto di vista politico sull'accordo tra le maggiori forze politiche che ha consentito di accentrare a livello federale la gestione della pandemia così come peraltro è previsto nella legge anti-pandemia del 1950, seppur non chiamata in causa.

Questo ha evidentemente ridotto di molto gli spazi di intervento dei singoli Länder, i quali per lo più hanno adottato atti di tipo regolamentare, lasciando così l'interazione territoriale ai margini.

Fatto si è che l'emergere dell'esecutivo nell'esperienza austriaca è scaturito per lo più da una logica condivisa, anche sul piano dell'articolazione territoriale, manifestando fino in fondo una logica di federalismo di esecuzione tanto efficace in quanto politicamente accettata in modo bipartisan dai maggiori partiti politici.

Anche in Germania era in vigore una legge anti-pandemia, che tuttavia non è stata applicata, avendo preferito anche il sistema federale tedesco affrontare l'emergenza con provvedimenti ad hoc. Provvedimenti che tuttavia non hanno inciso negativamente nella gestione inter-istituzionale dell'emergenza: anzi, hanno confermato la forza di un assetto ordinamentale molto efficace nel tenere assieme, in una logica flessibile e condivisa, a forte capacità sinergica, i diversi livelli territoriali di governo<sup>9</sup>.

Infatti, pur non essendo la Federazione titolare di competenze costituzionali in materia di salute, proprio la valorizzazione del sistema delle conferenze tra Federazione e Länder, tramite un coordinamento accorto ed attivo, ha evidenziato sia una omogeneità di fondo sugli indirizzi strategici e le misure da prendere sia quella necessaria flessibilità nell'adozione e finalizzazione delle risposte comuni, tipiche appunto di un ordinamento composito di tipo federale ben regolato.

Cosicché, pur non sempre con atti e misure del tutto omogenei a livello federale, l'intrinseca discrezionalità che è emersa nell'adozione dei provvedimenti, dentro una logica di coordinamento reciproco delle singole specificità politico-istituzionali, ha comunque valorizzato e tutelato – non sempre in modo efficiente ma sempre in modo responsabilmente evidente per l'opinione pubblica e per i cittadini tedeschi tout court – le scelte proprie

---

<sup>9</sup> Sul punto, si v.: E. Buoso, C. Fraenkel-Haeberle, *La Germania alla prova del coronavirus tra Stato di diritto e misure emergenziali*, in *Federalismi.it*, 2020, 20, 89 ss.; F. Orłowski, *Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency*, in *VerfBlog*, 2020/4/19.; G. Taccogna, *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 2020, 87 ss.



operate sul piano politico-amministrativo da parte dei singoli Länder.

Questi ultimi, infatti, hanno potuto esercitare un ruolo importante, ancorché secondario, dentro quel federalismo di tipo cooperativo e di esecuzione che ha consentito loro di partecipare comunque alla gestione della pandemia<sup>10</sup>; graduando e temperando i singoli interventi in ragione delle diverse caratteristiche proprie di ciascun Land da un lato e, tenendo conto del propagarsi o meno del contagio sui territori, dall'altro.

Tutto ciò – è bene dirlo con chiarezza – è stato doppiamente un valore: tanto perché ha consentito di affrontare con efficacia la sfida pandemica, quanto perché ha consentito di rispettare l'assetto federale tedesco, evitando sia forme di compressione politica del ruolo dei singoli soggetti istituzionali sia l'imposizione unilaterale da parte del Governo federale - per ragioni emergenziali appunto - di normative inadeguate alle singole realtà territoriali.

In questo senso, nonostante i diversi livelli di governo e le asimmetrie naturali che ciò determinano in un ordinamento così grande e complesso, pur spostando sul potere esecutivo l'asse decisionale, questo fecondo, intenso e – s'immagina - faticoso dialogo ha impedito al sistema politico-istituzionale tedesco di affrontare la dinamica pandemica alterando la natura, la funzione e il ruolo dei singoli soggetti istituzionali. E di fare ciò senza per questo dover ricorrere, al tempo stesso, a quella articolata e sfaccettata legislazione riguardo ai diversi stati di eccezione - da quello relativo allo stato di tensione, ex art. 80, punto (a) a quello di assedio, ex art. 115, punto (a) e punto (c) - che prevede dal 1968 la stessa Legge fondamentale tedesca.

Insomma, una flessibilità che ha consentito alla Germania di scegliere meglio<sup>11</sup> e di confermare opportunamente anche il ruolo strategico del Bundestag in situazioni come queste, nonostante l'assenza appunto di clausole costituzionali di gestione dell'emergenza (che non è appunto eccezione!), e di far poggiare per lo più la gestione tedesca dell'emergenza sulla Legge federale per la prevenzione ed il contrasto delle infezioni del 2000 (cd. *Infektionsschutzgesetz*)<sup>12</sup>. Si tratta di un testo che, nei fatti, è divenuto il pilastro normativo che, via via modificato, ha disciplinato sia le procedure da seguire di fronte ad emergenze di carattere sanitario, sia gli atti – quali e di che tipo – regolamentari ed amministrativi tanto del Governo federale che dei Länder o dei Comuni, sia infine, ultimo ma non da ultimo, gli ambiti e i limiti di riduzione di esercizio dello spazio dei diritti fondamentali garantiti dal testo costituzionale.

---

<sup>10</sup> Si v. A. De Petris, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2020, 3, 439 ss.

<sup>11</sup> Cfr. il bel saggio di J. Woelk, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1719. Si v. anche: J. Sauer, *COVID-19 and Cooperative Administrative Federalism in Germany*, in *The Regulatory Review*, 13 maggio 2020.

<sup>12</sup> Peraltro, solo la Baviera ha emanato una propria legge sulla protezione dalle infezioni (*Bayerisches Infektionsschutzgesetz (BayIfSG)* del 25 marzo 2020 (GVBl. 174).



Il federalismo di esecuzione, insomma, ha dato una buona prova di sé, facendo emergere, dentro un sistema di fonti del diritto che si è caratterizzato per l'aumento degli atti regolamentari, il ruolo strategico delle Conferenze tra Federazione e Länder nel concertare le strategie politico-normative da adottare e nel favorire il miglior raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo, alla luce, innanzitutto, del principio di sussidiarietà tanto orizzontale quanto verticale.

Pur trovandosi allora di fronte ad un accentramento dei poteri nell'esecutivo federale, chiamato a coordinare le attività di gestione della pandemia, e all'incremento di quelli dei Länder, per la concreta produzione normativa delle misure di contrasto pandemico, nei fatti, il sistema federale tedesco non si è discostato dai suoi cardini, non solo strutturali ma anche valoriali, dai tratti peculiari della sua architettura composita; riuscendo così a valorizzare tutti quegli elementi utili, nella diversità, a tenere comunque assieme assetto politico-istituzionale.

L'esperienza tedesca insomma, nonostante qualche iniziale difficoltà di coordinamento, ha offerto prestazioni di positiva, efficace e flessibile unità, mostrandosi ben attrezzata a garantire, con elasticità, la necessaria differenziazione territoriale che essa storicamente, prima che costituzionalmente, esprime anche di fronte ad una pandemia; e di riuscire a fare ciò, rispettando appunto la sua architettura costituzionale, senza per questo dover ricorrere né a poteri straordinari né a legislazioni proprie di stati d'eccezione, pur previsti.

In questo senso si tratta in un'esperienza nella quale l'ordinamento composito tedesco, dentro la logica del federalismo esecutivo, ha ben retto; impedendo appunto, pur sotto una grave emergenza, ogni forma di deriva al di fuori dall'alveo tipico delle dinamiche proprie di un ordinamento liberaldemocratico sotto stress.

Il Belgio, diversamente dalla Germania, non prevede alcuna disciplina specifica sullo stato di emergenza e su quello di pericolo, così come, del pari, non ha alcuna clausola generale che miri a definire e regolare la sospensione o la limitazione dei diritti fondamentali<sup>13</sup>.

Pertanto, la gestione dell'emergenza pandemica è stata tutta vissuta nel quadro di una disciplina costituzionale di delega, fondata sull'art. 105 della Costituzione, che vede il Governo protagonista attivo di fronte ad un

---

<sup>13</sup> Sul punto si v. almeno: J. Faniel, C. Sägesser, *Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19*, in *Politique*, 2020; M. Verdussen, *La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19*, in *Confluence des droits*, 2020, 9; J. Clarenne, C. Romainville, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid-19*, in *JP Blog*, 2020. Si v. altresì, da una diversa angolatura, pur in un'ottica comune: L. Colella, *La pandémie de Covid-19, la crise écologique et la "transition verte": les expériences de la France et de la Belgique*, nello speciale a cura di D. Amirante e B. Pozzo, *Studies in Comparative and National Law Impact of Coronavirus Emergency - Special Issue 2020*, in "Opinio Juris in Comparatione", disponibile al link: [www.opiniojuriscomparatione.org/issues/studies-in-comparative-and-national-law-impact-of-coronavirus-emergency-special-issue-2020/](http://www.opiniojuriscomparatione.org/issues/studies-in-comparative-and-national-law-impact-of-coronavirus-emergency-special-issue-2020/)

stato di eccezionalità: fattispecie che, nella tradizione costituzionale belga, assume una sua rilevanza anche semplicemente di fronte ai casi di crisi politica e che è diversa appunto da quella di emergenza e di guerra.

Dentro questa interpretazione quindi il Belgio ha affrontato l'emergenza da pandemia cercando di gestire la situazione sanitaria tramite il governo federale, alterando sin da subito quindi la formalmente rigida – almeno sulla carta - ripartizione di competenze tra i livelli territoriali di governo fondata sui criteri dell'attribuzione e dell'esclusività; e lo ha fatto tramite forme di concertazione e cooperazione a tutti i livelli per individuare le soluzioni più condivise possibili, utilizzando, in particolare, la competenza federale del mantenimento dell'ordine pubblico materiale che è in capo al Governo<sup>14</sup>.

Questa competenza, che consente la dichiarazione di avvio della “fase federale di coordinamento e di gestione della crisi”, è stata estesa infatti, fin dal primo Arrêté ministériel del 13 marzo 2020 e poi ulteriormente con quello del 23 marzo, a tutti quei provvedimenti che sarebbero potuti rientrare nell'ambito della garanzia della sicurezza, della salute e della tranquillità pubbliche, sussumendo così ogni decisione del governo belga all'interno della tutela dell'ordine pubblico.

Fatto si è quindi che, stante la storicità del testo costituzionale e dentro margini ampi di flessibilità interpretativa, quello che appare come un sistema federale di tipo rigido, duale e competitivo, nei fatti si è presentato ed è stato ampiamente utilizzato, proprio sotto la spinta emergenziale, come un sistema di governo federale di tipo cooperativo e concertativo, facendo emergere la primazia dell'assetto (e del governo) federale non soltanto nella fase di coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma anche riguardo al momento della stessa decisione ed attuazione degli atti da adottare per contrastare la pandemia.

Questo, insomma, ha fatto chiaramente emergere non soltanto l'ampia delega di cui ha goduto il Governo federale rispetto al Parlamento e agli enti decentrati e al quadro del rapporto tra i diversi livelli di governo, ma anche l'uso particolarmente intenso di norme e decreti di tipo eccezionale, prodotti appunto sulla base di questa situazione emergenziale; giustificata – in assenza di una specifica normativa ad hoc - da un'ampia interpretazione del concetto di tutela dell'ordine pubblico.

L'esperienza spagnola ha avuto, invece, maggiori punti fermi sui quali fondare la risposta politico-istituzionale e normativa alla pandemia<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. 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*, 2020/1, 5-56.

<sup>15</sup> Sul punto, si v.: F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 2020, 46 ss. ; F. Spagnoli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 1, 45. Si v. altresì, pur da un'angolazione diversa, dentro la medesima prospettiva: E. Buono, *The Estado ambiental de derecho under the 'state of siege': COVID-19 and*

Questi elementi di certezza nascono anzitutto dal testo costituzionale, che all'art. 116 contiene una disciplina ben articolata delle situazioni di crisi, con tre tipologie di interventi, graduate intorno alla gravità della crisi da affrontare<sup>16</sup>.

Su questa base l'ordinamento spagnolo ha affrontato l'emergenza sanitaria richiamando da subito lo strumento dello "stato di allarme", così come definito e regolato dalla Legge Organica n. 4 del 1981.

La dichiarazione dello "stato di allarme" da parte del Governo, rinnovabile con l'autorizzazione espressa del Congresso dei Deputati, pur avendo consentito una primazia del Governo di Madrid sulle Comunità autonome nella decisione e gestione della pandemia, ha comunque consentito ai governi delle Comunità autonome di partecipare attivamente alla definizione territoriale delle soluzioni poste in essere, nel rispetto delle proprie competenze per fare fronte all'emergenza sanitaria.

Il sistema autonomico spagnolo ha così visto l'implementazione multipla di misure sanitarie o economiche predisposte per fare fronte alla crisi derivante dal Covid-19 (comprese quelle che hanno portato al rinvio delle elezioni in due Comunità Autonome: Galizia e Paesi Baschi) fondando il tutto sulla concertazione con lo Stato, sia sotto forma di collaborazione e coordinamento sia invece – quando è stato – di contrasto fra i due livelli<sup>17</sup>, facendo appunto saltare ogni reale momento concertativo.

Fatto si è che, per quanto il Governo sia stato vincolato, tanto verso il Parlamento quanto verso le Comunità autonome, ad obblighi di informazione o di cooperazione, è la stessa configurazione e strutturazione dello "stato di allarme" a determinare un forte accentramento di poteri e di competenze nel livello di governo statale, e dunque *in primis* nell'esecutivo<sup>18</sup>; nonostante invero la materia sanitaria sia riconducibile alle competenze delle Comunità Autonome, secondo un modello decentrato definito ex artt. 148 e 149 della Costituzione<sup>19</sup>.

---

*Spanish environmental law*, nello speciale a cura di D. Amirante e B. Pozzo, *Studies in Comparative and National Law Impact of Coronavirus Emergency - Special Issue 2020*, in *Opinio Juris in Comparatione*, disponibile al link: [www.opiniojurisincomparatione.org/issues/studies-in-comparative-and-national-law-impact-of-coronavirus-emergency-special-issue-2020/](http://www.opiniojurisincomparatione.org/issues/studies-in-comparative-and-national-law-impact-of-coronavirus-emergency-special-issue-2020/)

<sup>16</sup> Cfr. P. Biglino Campos, *El impacto de la covid en la distribución de competencias*, in J. Tudela Aranda (cur.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2020.

<sup>17</sup> Si v.: A. Carmona Contreras, *De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada*, in J. Tudela Aranda (cur.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2021; J.J. Solozábal Echavarría, *La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma*, in J. Tudela Aranda (cur.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2021; A. Galán Galán, E. Roig Molés, *Estado autonómico y crisis de la Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec. 2020, 41 ss.

<sup>18</sup> Si v. V. Piergigli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1533.

<sup>19</sup> Si v. M. Aragón Reyes, *Covid-19 y Estado Autonómico*, in J. Tudela Aranda (cur.), *Estado Autonómico y covid-19*, Saragozza, 2021, 5 ss.; D. Baldoni, S. Gherardi, *Due modelli costituzionali*

In ogni modo, il Governo Sanchez, già politicamente particolarmente fragile, non ha orzato il proprio ruolo e le proprie prerogative rispetto alle Comunità Autonome, tentando invece di concertare il più possibile e dunque di fondare su un comune consenso, le misure emergenziali: un atteggiamento lungimirante, a maggior ragione tenuto conto dei gravi e pesanti conflitti che da tempo affliggono questo Paese nel confronto con la Catalogna e i Paesi Baschi<sup>20</sup>.

Di certo non si può negare, anche in questa esperienza, la generale centralizzazione delle competenze nello Stato, con una tendenza alla concentrazione del potere nell'esecutivo e, in particolare, soprattutto, in capo al Presidente del Governo.

#### 4. Le dinamiche, tra concentrazione e concertazione

In questo quadro, nella democrazia d'emergenza dovuta al Covid-19, la normativa adottata dai principali ordinamenti europei di tipo composito ha pesantemente messo sotto stress anche i livelli di ripartizione territoriale del potere; marcando non poco le difficoltà che vi sono state per garantire e realizzare un'effettiva collaborazione tra i Governi centrali e le rispettive autonomie da un lato, e, dall'altro, manifestando altresì le naturali conflittualità tra gli enti decentrati che, proprio in questo caso, sono state esaltate oltremodo di fronte ad azioni non sempre coordinate di co-gestione dell'emergenza.

Tutto ciò allora non può non offrire inevitabilmente interessanti elementi per ragionare non soltanto intorno alla definizione ed alla qualificazione del concetto di emergenza nei modelli democratici, a maggior ragione negli ordinamenti composti, ma anche, se non soprattutto, per riflettere sui limiti dei sistemi costituzionali di tipo composito e sull'opportunità appunto di riforme costituzionali che diano eventualmente risoluzione ai problemi che si sono manifestati dentro questo tipo di ordinamenti.

Dunque, il tema di una potenziale revisione costituzionale come strumento ri-equilibratore di distonie istituzionali è emerso ed emerge, ancora una volta, con chiarezza<sup>21</sup>.

---

*per governare l'emergenza. Italia e Spagna alla prova del Coronavirus*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1599.

<sup>20</sup> Si v.: G. Ruiz-Rico Ruiz, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1531.

<sup>21</sup> Dentro un'ampia bibliografia, per un inquadramento generale in merito, si v. almeno: M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 1, 13 e ss.; Id., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994. Più di recente, si v. anche M. Calamo Specchia, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, (contributo destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri), pubblicato in *Rivista AIC – Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, 1, disponibile al link: [www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2020\\_Calamo\\_Specchia.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2020_Calamo_Specchia.pdf).

Ma è davvero necessario procedere a riforme costituzionali per sanare le problematiche di dialogo inter-istituzionale registrate in questi ordinamenti composti oppure, invece, proprio la naturale flessibilità tipica degli ordinamenti composti, *in primis* di quelli propriamente di tipo federale, può riuscire a compensare le asimmetrie e gli squilibri che si sono realizzati in particolare durante la pesante gestione politico-istituzionale conseguente alla esperienza pandemica?

Un dato certo dal quale partire per rispondere a questa domanda è che in tutti questi ordinamenti si è registrato un rafforzamento, nel rapporto e nelle relazioni tra centro e periferia, del governo centrale.

Questo è stato dovuto in parte dalla necessità di favorire un adeguato ed efficace coordinamento degli interventi sull'intero territorio nazionale e, in parte, inevitabilmente, da quel processo che qualifica lo spirito del tempo - e che è stato ampiamente registrato anche dalla dottrina giuridica - di rafforzamento del potere esecutivo in sé rispetto al potere legislativo.

In ogni modo è evidente che la gestione della crisi pandemica ha sottolineato, caso per caso, non soltanto i diversi approcci propri di ogni ordinamento, che sono più o meno collocati sull'asse dinamico del *federalizing process*, ma anche come l'emergenza pandemica sia stata un potente detonatore per ri-qualificare il modello di relazioni fra i differenti livelli territoriali di governo delle diverse realtà, alla ricerca di nuovi equilibri inter-istituzionali.

Così, tra concentrazione e concertazione, l'emergenza pandemica è andata a confermare innanzitutto la forza strutturale dei modelli propriamente federali<sup>22</sup>.

Questi infatti, come in Germania prima che in Austria, hanno potuto giovare di quel federalismo esecutivo che ha reso, al tempo stesso, fluido e (per lo più) coerente il dialogo politico inter-istituzionale, dentro una logica che ha esaltato la legislazione federale, come la naturale cornice per la definizione dell'intervento, e la disciplina regolamentare determinata dagli esecutivi – tanto quello federale, quanto quelli dei Länder – invece come lo strumento principale di indirizzo e di attuazione, ancorché in parte disomogenea, per l'esecuzione e per le conseguenti procedure amministrative da adottare nei rispettivi territori di competenza.

Cosicché, pur in un confronto politico intenso e vivace, questi ordinamenti sono stati capaci di far muovere i rispettivi Paesi con movimenti collettivi, tra aperture e chiusure, tra misure da adottare o meno, coerenti, consonanti e simultanei, dentro insomma un ritmo che nel definire, regolare ed eseguire le decisioni a tutti i livelli, è riuscito a non lasciare indietro nessuna realtà istituzionale; nonostante – è bene sottolinearlo – la potenziale caratteristica di discrezionalità e di disomogeneità nella definizione dei

---

<sup>22</sup> Cfr. le analisi di R. Tarchi, *L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa, Quaderno* n. 1, 2020, 1 ss.

rispettivi indirizzi politici nei differenti territori che, almeno in parte, intrinsecamente e costitutivamente alberga in ordinamenti di questo tipo.

Questa flessibilità allora è stata una forma di naturale resilienza – quella “di giunco che si piega di fronte alla piena del fiume” se così si può dire, prendendo a prestito una nota metafora regionale italiana – che ha rafforzato ulteriormente quegli snodi e quelle giunture che rendono questi ordinamenti comunque capaci di auto-regolarsi nel definire se stessi, cioè sempre “al tempo giusto”. Nonostante tutte le evenienze.

Un vantaggio di posizione importante che, pur di fronte alla naturale competizione dinamica che definisce, qualifica e caratterizza di regola le diverse entità federate, non ha portato tuttavia né alla richiesta né all'adozione di poteri straordinari o *extra ordinem* in capo a chicchessia. Tutt'altro.

Questo ulteriore elemento, pur nelle differenze specifiche caso per caso, a maggior ragione di fronte ad una pandemia che ha colpito in maniera differenziata ed evidentemente disomogenea ciascun territorio pur dentro lo stesso ordinamento, ha reso a maggior ragione vincente l'ambiente federale negli ordinamenti compositi (e questi ultimi su quelli non compositi – ma è ~~altro~~ tema che esula da questo saggio), perché ne ha evidenziato le virtù multiple: quelle di articolazioni politico-istituzionali che possono essere al tempo stesso omogenee e disomogenee senza per questo, nei limiti di un indirizzo politico federale coerente, perdere di forza, di efficacia e di adeguatezza.

Insomma, l'equilibrio instabile che si viene a creare ogni volta che si ragiona sull'assetto politico del potere negli ordinamenti compositi di tipo federale ha visto, proprio durante l'esperienza pandemica, un'esaltazione di questa caratteristica naturale; la quale, pur manifestandosi apparentemente in un primo momento come un punto di fragilità e di debolezza, lo è tale solo in apparenza, in quanto la sua adeguatezza si manifesta esattamente nella capacità di plasmarsi, in modo flessibile, in ragione delle esigenze che, momento per momento, si vengono a porre sul territorio. E ciò ha consentito, lungo l'asse del principio di sussidiarietà tanto verticale quanto orizzontale, una proporzionalità di intervento che è in sé, non di rado, tanto adeguato quanto efficace, nonostante possa essere *per tabulas* disomogeneo ed asimmetrico rispetto a quanto astrattamente deciso per tutto il territorio nazionale.

Ecco allora che in esperienze costituzionali di questo tipo la pandemia non ha evidenziato l'esigenza di operare riforme costituzionali volte a rivedere gli assetti inter-istituzionali già codificati, in quanto questi tipi di ordinamenti federali al loro interno hanno le risorse, i mezzi e la sapienza per tornare ogni volta, come detto, appunto ad auto-definirsi, senza per questo dover affrontare una revisione costituzionale.

Naturalmente questo ragionamento trova maggiore corrispondenza ~~più~~ nell'esperienza tedesca che non in quella austriaca.

Tuttavia, anche in quest'ultima, si vorrebbe dire proprio in quest'ultima, l'intrinseca flessibilità del modello si dimostra con maggiore evidenza; non da ultimo per la ben diversa interpretazione delle interazioni fra i differenti livelli di governo che l'esperienza della gestione pandemica ha oltremodo confermato, rispetto alla ben nota rigidità in tema di competenze tra Federazione e Lander propria dell'assetto istituzionale federale austriaco così come delineato nel testo costituzionale.

In questo quadro, allora, si può dire con tutta chiarezza che l'emergenza pandemica negli ordinamenti europei considerati di tipo composito propriamente federali non ha comportato una spinta così forte verso la necessità di una revisione costituzionale del figurino ordinamentale.

Una valutazione parzialmente diversa va fatta per gli ordinamenti del Belgio e della Spagna.

In questi ordinamenti compositi, infatti, appare evidente che quella flessibilità e resilienza, fatta di equilibri instabili, e di esecutivi in dialettico – ma efficace – dialogo, tipico dei modelli propriamente federali, ha funzionato solo fino ad un certo punto.

Infatti, in entrambe le esperienze considerate, sebbene più in Belgio che in Spagna, la risposta comune ad una crisi pandemica che comunque ha colpito tutto il territorio, ha visto situazioni di maggiore distonia e squilibrio tra gli enti territoriali.

Si sono trattati, infatti, di fenomeni e di situazioni peraltro ulteriormente amplificate, tanto in ragione di un riparto di competenze comunque differenziate che, di fronte alla naturale centripetazione e concentrazione di potere nel Governo nazionale, reclamavano evidentemente comunque di essere prese in considerazione da parte degli enti decentrati esponenziali, proprio di fronte - anzi, in contrasto - al Governo nazionale; quanto, del pari, in ragione della difficoltà di valorizzazione dei luoghi della concertazione – i raccordi - come utile strumento per ridurre, se non spegnere, ogni forma di potenziale conflitto emergente nella dialettica "centro-periferia" - *rectius*, ordinamento statale e territoriale – di fronte alla urgente necessità di gestione dei problemi derivanti dalla crisi pandemica<sup>23</sup>.

Per cui, se da un lato, nelle esperienze propriamente federali, la diversità delle regolamentazioni assunte a livello territoriale, anche in ragione di una pandemia che colpisce in modo casuale e asimmetrico il territorio nazionale, può consentire di corrispondere meglio, con più puntualità, adeguatezza e proporzionalità alle specifiche esigenze, nelle esperienze composite non federali invece, proprio la possibilità di una diversità delle discipline sul territorio in ragione delle competenze costituzionalmente definite, può contribuire invece ad alimentare conflitti, spaccature, problemi, rendendo doppiamente difficile una gestione ordinata

---

<sup>23</sup> Cfr. G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1565.



e coerente di un'emergenza come quella pandemica.

Conseguentemente, non stupisce che in quelle due realtà – il Belgio e la Spagna – più d'uno si sia interrogato, o abbia ufficialmente richiesto, revisioni costituzionali nel dialogo intra e multi-livello istituzionale. E lo abbia fatto – aggiungo – nonostante, ad esempio, proprio l'esperienza spagnola sia stata ben attenta a costruire e a costituzionalmente codificare un sistema graduale e plurimo di gestione e soluzione delle emergenze, senza per questo dover accedere alla richiesta – come avvenuto altrove in Europa – di poteri straordinari a fronte di situazioni eccezionali.

Pur tuttavia è evidente che quegli snodi, quelle cerniere, quei gangli e passanti di dialogo e di interazione fra i differenti livelli di governo fino ad un certo punto, in queste due diverse realtà, sono riusciti a sostenere il peso del conflitto che, naturalmente, una evidente gestione centralizzata di una pandemia incorporava.

Di qui appunto la domanda di una revisione costituzionale, formulata soprattutto negli ordinamenti compositi non federali, intorno a quegli snodi inter-istituzionali, proprio perché questa modifica del testo costituzionale viene intesa come una panacea risolutiva di tutti i mali sofferti. Una richiesta ritenuta utile tanto per favorire un miglioramento della legislazione emergenziale in sé, quanto, se non soprattutto, per riqualificare meglio, a vantaggio delle autonomie territoriali, il riparto di competenze tra l'autorità centrale e quella decentrata.

Una richiesta di revisione costituzionale che è dunque apparsa ben presto solo strumentale ad ottenere – per il tramite dell'eccezionalità della gestione del Covid-19 – un rafforzamento delle autonomie; una revisione dell'assetto istituzionale immaginato più per cogliere il senso delle aporie dentro un progressivo e mai domo *federalizing process*, che per mettere meglio in ordine appunto le competenze tra i differenti livelli di governo.

## 5. Emergenza pandemica e revisione costituzionale: mezzo o fine?

Su questa base appare chiaro allora che la sola revisione costituzionale che potrebbe trovare reale fondamento e prendere le mosse dall'esperienza della gestione dell'emergenza pandemica, non è tanto quella che mira ad utilizzare la gestione della pandemia per ridefinire l'assetto dei poteri in un ordinamento composito, quanto quella che, proprio in ragione di quella esperienza, punti ad approvare e a definire una soluzione costituzionalmente accettabile intorno al tema dell'emergenza in sé. In particolare se, come nel caso belga ad esempio (posto che nel caso spagnolo il quadro è decisamente definito), questa non è in alcun modo codificata, costringendo quindi l'ordinamento a flessibilizzarsi a tal punto da metterne in difficoltà la stessa tenuta.

Pertanto, il principale argomento che possa giustificare una revisione costituzionale basata sulla gestione e l'articolazione in concreto

dell'esperienza pandemica appare soprattutto quello che punta a definire e disciplinare l'emergenza in sé, più che quello di modifica a prescindere dell'assetto dei poteri, che al più invece può essere una sua naturale conseguenza.

Se infatti l'esperienza pandemica ha impartito una lezione alle esperienze liberaldemocratiche - al netto della loro configurazione sul piano dell'assetto del potere sul territorio - ciò ha riguardato proprio l'esigenza di introdurre una disciplina costituzionale dell'emergenza; se possibile, specificandone pure caratteristiche, tipologie, procedure, limiti di ambito e confini di intervento. Tutti questi elementi, peraltro, sono a maggior ragione utili quando queste valutazioni debbono trovare fondamento in ordinamenti che, contro ogni forma di concentrazione statale del potere, a partire da quello esecutivo, non a caso fanno storicamente della distribuzione in modo composito del potere sul territorio il loro punto identitario qualificante.

In conclusione, quindi, proprio per evitare di confondere mezzi con fini, una revisione costituzionale appare utile più per dare ad ogni emergenza la propria disciplina costituzionale in ciascun ordinamento, che per ridefinire invece, utilizzando questa argomentazione, a maggior ragione in ordinamenti compositi strutturalmente per definizione flessibili, l'assetto territoriale del potere.

Francesco Clementi  
Dip.to di Scienze sociali ed Economiche  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"  
francesco.clementi@uniroma1.it