

COMPARATIVE LAW IN TIMES OF EMERGENCIES



Giorgio Giannone Codiglione
Leonardo Pierdominici

Studies in Law
and Social Sciences





Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. G. ROJAS ELGUETA, N. VARDI (a cura di), *Oltre il soggetto razionale*, 2014
2. F. MEZZANOTTE (a cura di), *Le «libertà fondamentali» dell'Unione europea e il diritto privato*, 2016
3. C.A. D'ALESSANDRO, C. MARCHESI (a cura di), *Ius dicere in a globalized world. A comparative overview*, 2018
4. A. ZOPPINI, P. SIRENA (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, 2018
5. F. CAGGIA, G. RESTA (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa e il diritto privato*, 2019
6. A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo. Un dialogo tra saperi giuridici*, 2021
7. R. LUPI, *Studi sociali e diritto*, 2022

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza
Collana “Studies in Law and Social Sciences”
8

**Giorgio Giannone Codiglione
Leonardo Pierdominici**

COMPARATIVE LAW IN TIMES OF EMERGENCIES



Roma TriE-Press
2022

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Associazione Italiana di Diritto Comparato (AIDC).

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Impaginazione: Colitti-Roma colitti.it

Caratteri tipografici utilizzati:
Brandon Grotesque(copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Edizioni: *Roma TrE-Press* ©
Roma, dicembre 2022
ISBN: 979-12-5977-137-7

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma



Francesco Duranti*

*Emergenza, separazione dei poteri e forma di governo
nelle esperienze costituzionali nordiche*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il costituzionalismo nordico. Profili di sintesi comparativa – 3. Emergenza pandemica e forma di governo – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

Nel diritto comparato generale sono, come noto, da tempo consolidate classificazioni sistemologiche che tendono a considerare autonomamente gli ordinamenti giuridici nordici – ovvero gli ordinamenti di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia – nell’ambito della tradizione giuridica occidentale, a causa dei più rilevanti tratti distintivi di tali ordinamenti rispetto alle tradizionali famiglie giuridiche di *common law* e di *civil law*¹.

Ciò vale anche in relazione all’assetto costituzionale dei poteri, sì che è ora possibile individuare, a livello classificatorio, una autonoma «Nordic Family of Constitutional Law»², senza, in ogni caso, dimenticare che, pur in presenza di forti elementi di convergenza tra i vari sistemi costituzionali considerati, esistono anche significativi tratti distintivi tra gli stessi³.

In questo ambito, l’analisi delle esperienze costituzionali nordiche a seguito dell’emergenza pandemica offre notevoli spunti di interesse al comparatista.

In primo luogo, in ordine alla forma di governo, le Costituzioni più recenti (come quella della Finlandia), dedicano una esplicita disciplina

* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università per Stranieri di Perugia.

¹ Cfr., per tutti, A. SIMONI - F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 3 ss.

² J. HUSA, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2002, p. 168.

³ Per più ampi svolgimenti, sia consentito il rinvio a F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009.

costituzionale ai casi di emergenza – anche non derivante da questioni politiche o militari, ivi comprese quelle di natura sanitaria – preoccupandosi di predisporre solidi argini ai poteri speciali dell'esecutivo, coinvolgendo a vario titolo il Capo dello Stato (nella decretazione dello stato di emergenza) ed il Parlamento (nel controllo successivo) a fini di esplicita garanzia costituzionale.

Tutto questo non avviene nella stessa misura in altre esperienze costituzionali nordiche, sì che i tentativi di ottenere poteri speciali da parte degli esecutivi hanno provocato in taluni ordinamenti (ad esempio in Norvegia) forti resistenze e contestazioni da parte delle minoranze parlamentari, con la conseguenza di non lasciare completamente sguarnito l'arsenale ispettivo delle Assemblee sulla speciale normativa emergenziale.

In secondo luogo, in relazione alla separazione tra i poteri, è di rilievo analizzare la questione della compatibilità dello speciale regime emergenziale con i principi di necessità, proporzionalità e limitazione della durata temporale delle varie misure apprestate dagli esecutivi dopo la pandemia, allo scopo di verificare se ed in quale misura è avvenuto il controllo successivo dei Parlamenti in sede di esame dei decreti governativi, oltre che il sindacato giudiziario attribuito alle Corti, competenti a scrutinare la normativa eventualmente in contrasto con le pertinenti disposizioni costituzionali ed europee/internazionali in materia.

Infine, sempre in relazione al bilanciamento tra i poteri, è di particolare interesse approfondire il differente ruolo svolto dalle Assemblee a seguito dell'emergenza sanitaria, le quali godono, in taluni casi, di rilevanti prerogative di controllo e sindacato sulla normazione emergenziale adottata dall'esecutivo (ad esempio in Finlandia, grazie al penetrante controllo di costituzionalità riservato all'autorevole Commissione affari costituzionali dell'*Eduskunta*, o in Norvegia, in virtù dello speciale potere di veto concesso alla qualificata minoranza parlamentare di un terzo dei membri dello *Storting*).

Sì che ad una analisi comparativa più approfondita, le numerose affinità costituzionali pur esistenti tra gli ordinamenti in questione non possono certo oscurare – anche in relazione alle delicate questioni sollevate dall'emergenza sanitaria – alcuni elementi strutturali di distinzione tra gli stessi⁴.

⁴ Per un'accurata disamina in materia, cfr. i vari saggi raccolti in H. KRUNKE - B. THORARENSEN (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, Oxford, Hart, 2018.

2. *Il costituzionalismo nordico: profili di sintesi comparativa*

Nel costituzionalismo nordico contemporaneo emergono numerosi profili comuni alle varie esperienze, tra i quali possono indicarsi – in sintesi comparativa – perlomeno i seguenti principali elementi.

Emerge, in primo luogo, in tutta la sua speciale rilevanza, il ruolo fondamentale del Parlamento nel sistema costituzionale, che appare di assoluta centralità e primazia istituzionale, come risulta confermato dal modello di giustizia costituzionale concretamente accolto negli ordinamenti in questione, dalla particolare configurazione del sistema di tutela dei diritti fondamentali, dalla natura del procedimento di revisione costituzionale, dalla presenza di *referendum* di carattere (quasi esclusivamente) consultivo e dallo stesso speciale valore, a fini interpretativi, assegnato ai lavori preparatori delle leggi⁵.

Appare di particolare interesse, poi, la realizzazione di un controllo di costituzionalità delle leggi – consolidatosi in via di consuetudine costituzionale (Norvegia, Danimarca, Islanda) o espressamente previsto, di recente, in Costituzione (Finlandia, Svezia)⁶ – certamente peculiare nella panoramica dei modelli di giustizia costituzionale, in quanto caratterizzato dalla sua natura di controllo diffuso in ordinamenti di *civil law*, oltre che dalla concreta prassi del sindacato di costituzionalità (ampio grado di *self-restraint* da parte degli organi giudiziari incaricati del controllo; sporadici casi di disapplicazione di legge per incostituzionalità; largo uso dell'interpretazione conforme a Costituzione), anche in conseguenza della stretta osservanza del richiamato principio di supremazia parlamentare⁷.

In ordine alla forma di governo, poi, è dato assistere ad un equilibrio dinamico nell'assetto costituzionale dei poteri, risultando tali esperienze connotate dalla loro configurazione quali democrazie consensuali piuttosto che maggioritarie, laddove le forme di governo parlamentari (Danimarca, Norvegia e Svezia) e quelle semipresidenziali a prevalenza della componente parlamentare (Finlandia e Islanda), mostrano di frequente il ricorso alla

⁵ «The Nordic conception of democracy is of utmost importance in this context. In effect, Nordic judicial systems hold great respect for their national parliaments as democratically chosen legislators», come rileva, di recente, J. HUSA, *Constitutional Mentality*, in P. LETTO-VANAMO - D. TAMM - B.O. GRAM MORTENSEN (eds.), *Nordic Law in European Context*, Berlin, Springer, 2019, p. 43.

⁶ J. HUSA, *Locking in Constitutionality Control in Finland*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, 16(2), p. 249 ss.

⁷ Cfr., sul punto, I. NGUYÊN DUY, *New Trends in Scandinavian Constitutional Review*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 61, *Comparative Law*, 2015, p. 11 ss.

ricerca di accordi politico-istituzionali tra forze di maggioranza e quelle di opposizione, tutto ciò risultando in qualche misura incentivato sia dalla natura spesso minoritaria degli esecutivi di coalizione (i quali, di frequente, non dispongono di una maggioranza stabile a loro sostegno in Parlamento), che dall'esistenza di una serie di istituti costituzionali che tendono a favorire la logica dell'accordo piuttosto che quella della contrapposizione tra le forze parlamentari⁸.

Infine, la peculiare configurazione dei diritti fondamentali nell'assetto costituzionale, la cui tutela è rimasta per lungo tempo affidata quasi esclusivamente al processo decisionale democratico garantito dalle procedure parlamentari piuttosto che alla protezione giudiziaria assicurata dalle Corti⁹.

Ne risulta, nella prospettiva comparata, un modello singolare di costituzionalismo nordico, il quale, pur caratterizzato dall'esistenza di numerosi e rilevanti profili istituzionali comuni e dall'identità dei valori costituzionali di fondo tra i cinque ordinamenti considerati, offre, in ogni caso, anche vari elementi di distinzione tra le varie esperienze, tra i quali possono quantomeno ricordarsi:

a) l'intensità del controllo di costituzionalità effettivamente praticato nell'ordinamento, con l'esperienza norvegese alla quale spetta una posizione del tutto particolare nell'ambito del modello nordico, sia per ciò che concerne la risalente origine del sindacato (di poco successiva alla stessa genesi del sistema nordamericano), sia per quanto riguarda il ruolo complessivo (non certo marginale) della giustizia costituzionale in relazione agli altri poteri dello Stato¹⁰;

b) la natura e il rendimento degli istituti di democrazia diretta nell'assetto costituzionale, laddove l'esperienza danese mostra significativi elementi di differenziazione rispetto agli altri ordinamenti, attesa la considerevole quanto rilevante serie di ipotesi (anche relative alla revisione costituzionale) nelle quali è attivabile – ed effettivamente attivato nella prassi costituzionale – l'istituto del *referendum*;

c) la presenza di speciali entità autonome nelle sole forme di Stato di Finlandia e Danimarca¹¹;

⁸ B. THORARENSEN, *Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive*, in H. KRUNKE - B. THORARENSEN (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, cit., p. 67 ss.

⁹ R. HIRSCHL, *The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review*, in *International Journal of Constitutional Law (I-CON)*, vol. 9, 2, 2011, p. 454.

¹⁰ E. SMITH, *Judicial Review of Legislation*, in H. KRUNKE - B. THORARENSEN (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, cit., p. 107 ss.

¹¹ Cfr., volendo, F. DURANTI, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti*

d) l'appartenenza all'ordinamento comunitario di tre ordinamenti su cinque (Danimarca, Finlandia e Svezia), con le conseguenti questioni costituzionali che per gli stessi si evidenziano in tema di limitazioni di sovranità e di rapporti tra fonti normative e, più in generale, tra ordinamenti nazionali ed ordinamento sovranazionale¹².

In prospettiva diacronica, appare poi singolare la traiettoria del percorso evolutivo del costituzionalismo nordico, che è rimasto per lungo tempo caratterizzato da forti elementi di differenziazione rispetto al costituzionalismo continentale e a quello americano, soprattutto per ciò che concerne il modello di giustizia costituzionale concretamente accolto ed effettivamente praticato e, ancor più, per la specifica e singolare configurazione della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento.

Negli ultimi anni si assiste, però, ad una rapida (ed in parte inattesa) ampia evoluzione degli ordinamenti costituzionali nordici, che ha avuto ad oggetto principalmente una nuova dimensione per la giustizia costituzionale nell'assetto costituzionale ed un ruolo certamente più incisivo per le Corti in materia di protezione e tutela dei diritti fondamentali.

Questi elementi, assieme al sempre più intenso 'dialogo' che va emergendo tra le giurisdizioni nazionali nordiche e quelle europee in tema di rapporti tra ordinamenti e di tutela dei diritti, rappresenta oggi una nuova traiettoria per il costituzionalismo nordico, che sembra avviato lungo un percorso connotato dall'esistenza di maggiori elementi di convergenza con il patrimonio costituzionale comune in ambito europeo: «however, only time will tell how this pressures will transform the parliament-oriented Nordic constitutions (...) resilience has always been an underlying feature of Nordic constitutions. It is safe to assume that parliamentary focus will not concede with haste»¹³.

3. *Emergenza pandemica e forma di governo*

L'emergenza sanitaria di natura pandemica sviluppatasi nel corso del 2020 ha avuto, come noto, un impatto di grande rilievo sui diritti

nordici, in *Federalismi.it*, n. 8/2020.

¹² H. KRUNKE, *Impact of the EU/EEA on the Nordic Constitutional Systems*, in H. KRUNKE - B. THORARENSEN (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, cit., p. 167 ss.

¹³ J. HUSA, *Constitutional Mentality*, cit., 60.

fondamentali e sulla forma di governo di numerosi paesi europei¹⁴.

Nell'ambito delle esperienze nordiche si segnalano, a questo proposito, le diverse soluzioni sperimentate in Finlandia e Norvegia, anche a causa del diverso assetto previsto per la disciplina costituzionale dello stato di emergenza, regolamentata esplicitamente in Finlandia e non disciplinata, invece, in Norvegia¹⁵.

Ciò ha, innanzitutto, comportato uno specifico coinvolgimento del Presidente della Repubblica in Finlandia, il quale, congiuntamente al Governo, ha proceduto, ai sensi della Costituzione (art. 23) e dell'*Emergency Powers Act*, alla dichiarazione dello stato di emergenza – il quale comporta, secondo la medesima disposizione costituzionale, una possibile limitazione dei diritti fondamentali, circoscritta dalle garanzie ivi previste – riconoscendone, per la prima volta nella storia costituzionale del paese, l'effettiva sussistenza.

Senza che, tuttavia, questo abbia determinato alcuna ingerenza (o sovraesposizione) del Presidente della Repubblica nella gestione concreta dell'emergenza sanitaria, affidata alla esclusiva responsabilità politica del Governo: tutto questo, del resto, conformemente alla stessa natura della forma di governo finlandese, che – soprattutto dopo la revisione costituzionale del 2012 – ha fortemente ridimensionato i poteri del Capo dello Stato a vantaggio del Governo, determinando, così, una più corretta classificazione della forma di governo semipresidenziale della Finlandia nell'ambito del sottotipo a prevalenza della componente parlamentare¹⁶.

Quanto all'equilibrio complessivo tra i poteri costituzionali, non può certo sottovalutarsi il ruolo del Parlamento nella complessiva gestione dell'emergenza sanitaria.

In Finlandia, sebbene il Parlamento (*Eduskunta*) non si veda riconosciuta la prerogativa di sindacare la proclamazione dello stato di emergenza – riservata al Governo congiuntamente al Presidente della Repubblica – l'Assemblea, soprattutto grazie al controllo preventivo di costituzionalità assegnato alla Commissione affari costituzionali ed alla possibilità di sindacato successivo sui decreti governativi, ha svolto un ruolo significativo

¹⁴ Per un'ampia disamina comparativa in materia, vd. i saggi relativi a numerosi ordinamenti di varie aree del mondo in J. M. SERNA DE LA GARZA (ed.), *Covid-19 and Constitutional Law. Covid-19 et droit constitutionnel*, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6310-covid-19-and-constitutional-law-covid-19-et-droit-constitutionnel>, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Mexico City, 2020; e la speciale sezione monografica a cura di A. VEDASCHI - L. CUOCOLO, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 1449 ss.

¹⁵ F. DURANTI, *L'esperienza di Finlandia e Norvegia*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 1831 ss.

¹⁶ Cfr. anche M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 178 ss.

sulle concrete misure di gestione dell'emergenza, con la stessa possibilità di adottare direttamente (come pure ha fatto) leggi straordinarie limitative dei diritti fondamentali, o di decidere sulla legittimità dei decreti emergenziali adottati dall'esecutivo (*ex art. 23 Cost.*)¹⁷.

In Norvegia, il Parlamento (*Storting*) ha approvato con legge ordinaria – modificando in profondità l'originario (e fortemente contestato) disegno di legge governativo – lo speciale *Corona Act 2020* destinato a fronteggiare la straordinaria emergenza sanitaria, introducendo un penetrante potere di veto a favore di una qualificata minoranza parlamentare (un terzo dei deputati), in grado di far decadere le speciali misure emergenziali adottate con decreto del Governo sulla base di una semplice notifica per iscritto (anche in via telematica) al Presidente del Parlamento in ordine alla contrarietà della minoranza a dette misure¹⁸.

Entrambi i Parlamenti hanno, poi – sebbene a ranghi ridotti e con differenti, innovative, modalità operative e procedurali imposte dalla pandemia – continuato regolarmente a riunirsi e a deliberare nel corso dell'emergenza, assicurando così un efficace forma di controllo nei confronti di possibili eccessi di potere da parte dei rispettivi esecutivi¹⁹.

Anche in Danimarca il controllo del Parlamento (*Folketing*) sulle misure del Governo è stato, in ogni caso, costante e può ben affermarsi che «il sistema delle fonti del diritto ha resistito alla 'prova' rappresentata dalla situazione emergenziale determinata dal Coronavirus»²⁰.

In Svezia, pur in assenza di una esplicita regolamentazione costituzionale dello stato di emergenza, il Governo ha presentato in Parlamento (*Riksdag*) un apposito disegno di legge per ottenere l'autorizzazione parlamentare

¹⁷ M. SCHEININ, *Finland: Soft measures, respect for the rule of law, and plenty of good luck: Overview of Legal and Political Response and Adaptation to COVID-19*, VerfBlog, 2021/2/23, <https://verfassungsblog.de/finland-soft-measuresrespect-for-the-rule-of-law-and-plenty-of-good-luck/>.

¹⁸ H.P. GRAVER, *The Norwegian Pandemic Response: Legality, Parliamentary Control and Deliberative Democracy Revisited*, VerfBlog, 2021/4/16, <https://verfassungsblog.de/the-norwegian-pandemic-response/>.

¹⁹ A differenza di quanto, invece, avvenuto in altre esperienze costituzionali europee: cfr., in particolare, A. VEDASCHI, *COVID-19 and Emergency Powers in Western European Democracies: Trends and Issues*, VerfBlog, 2021/5/05, <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-emergency-powers-in-western-european-democracies-trends-and-issues/>.

²⁰ Così M. MAZZA, *Alcune osservazioni su diritto costituzionale, fonti primarie e contrasto al Coronavirus nell'esperienza danese*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 1852. Sull'esperienza danese, cfr. anche S. KLINGE - H. KRUNKE - A. FALLENTIN NYBORG - J.E. RYTTER, *Covid-19 and Constitutional Law in Denmark*, in J.M. SERNA DE LA GARZA (ed.), *Covid-19 and Constitutional Law. Covid-19 et droit constitutionnel*, cit., p. 131 ss.

a disporre transitorie misure di contenimento epidemiologico²¹, con lo scopo di vedere sottoposte – conformemente alla tradizione costituzionale svedese – al controllo del legislatore le varie misure dell'esecutivo, adottate in tempi ristrettissimi di fronte all'emergenza sanitaria, evitando così di farle autonomamente svolgere «in un'area grigia del sistema delle fonti, con possibili violazioni delle riserve di legge»²².

Sul piano del procedimento legislativo svedese, è poi di interesse notare come seppure l'emergenza sanitaria abbia causato una forte compressione temporale delle consuete procedure parlamentari, le stesse sono state in ogni caso sostanzialmente osservate, nel pieno rispetto «di un modello di stato di diritto certamente caratterizzato da un elevato 'positivismo legislativo', ma compensato da precise garanzie circa il carattere partecipativo e trasparente del *lawmaking process*»²³.

Il *Riksdag* ha, poi, istituito una apposita Commissione d'inchiesta parlamentare, composta dai membri di tutti i gruppi parlamentari e presieduta dall'*ex Speaker* del Parlamento, con il compito di sottoporre ad attento esame la funzionalità dei lavori parlamentari e del corretto esercizio delle prerogative dell'Assemblea nel corso dell'emergenza pandemica: la Commissione ha presentato la sua relazione finale nel mese di dicembre 2021, con l'indicazione di possibili misure da implementare – anche sulla base dell'osservazione di esperienze comparate – per la più efficace gestione delle procedure e delle funzioni parlamentari in tempo di emergenza²⁴.

²¹ Come sottolinea H. WENANDER, *Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 12, 1, 2021, p. 133, «the Riksdag further decided on a broad temporary delegation of norm-making powers to the Government in order to limit the spread of the virus. This amendment was adopted via a quick procedure in the Riksdag and featured difficult political negotiations with opposition parties, given that the Government only has the support of a parliamentary minority. This measure filled a gap in Swedish legislation to some degree, as neither the Constitution nor ordinary legislation provides for any norms on declaring a state of emergency or similar, except for situations of war».

²² A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, in *DPCE online*, n. 2/2020, p. 1869, laddove si rileva anche che l'attribuzione all'esecutivo di poteri temporanei per la gestione dell'emergenza sanitaria ha comunque riservato al *Riksdag* il controllo parlamentare successivo sulla legittimità delle varie misure adottate.

²³ Ancora A. SIMONI, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, cit., p. 1870, il quale ricorda anche come sia stata osservata la tradizionale procedura di *remiss*, che prevede l'invio in consultazione del progetto di legge a soggetti qualificati (ad es. facoltà di giurisprudenza) e portatori di interessi collettivi (come i sindacati), sebbene chiamati ad esprimersi in tempi molto più ridotti rispetto a quelli ordinari.

²⁴ Cfr. *Final report from the Inquiry on the Riksdag during the COVID-19 pandemic 2020*

L'osservazione delle esperienze emergenziali in atto nei paesi nordici offre, in definitiva, sicuri spunti di interesse al comparatista.

In primo luogo, in ordine alla separazione dei poteri, la Costituzione più recente (quella della Finlandia, entrata in vigore nel 2000), che contiene una espressa normativa in tema di disciplina dei casi di emergenza – anche non derivante da questioni politiche o militari – si preoccupa di stabilire solidi argini ai poteri speciali dell'esecutivo, coinvolgendo a vario titolo il Presidente della Repubblica (nella decretazione dello stato di emergenza) ed il Parlamento (nel controllo successivo) a fini di esplicita garanzia costituzionale.

Ciò non è avvenuto nella stessa maniera in Norvegia – laddove, come si è visto, la Costituzione del 1814 è silente sul punto – sì che l'iniziale richiesta di poteri speciali da parte dell'esecutivo ha provocato forti resistenze e contestazioni per il tentativo di affievolire, secondo il disegno originario del Governo, il sindacato parlamentare sulla speciale normativa emergenziale.

In secondo luogo, la disciplina costituzionale finlandese sullo stato di emergenza contiene esplicite condizioni di compatibilità del regime di deroga con i principi di necessità, proporzionalità e limitazione della durata temporale delle speciali misure emergenziali, oltre che con gli impegni internazionali stipulati dal paese in materia di diritti umani: ciò comporta evidenti garanzie, sia per il controllo successivo del Parlamento sulla legittimità dei decreti emanati dal Governo, sia per il sindacato giudiziario attribuito alle Corti, competenti a scrutinare la normativa eventualmente in contrasto con le disposizioni europee od internazionali pertinenti.

Tutto questo non può analogamente rilevarsi per l'esperienza norvegese, mancando la richiamata esplicita copertura costituzionale, anche se, perverso, la speciale normativa emergenziale del *Corona Act* prevede una sua durata temporale molto limitata ed è stata espressamente stabilita la riserva di giurisdizione sulle misure adottate.

In terzo luogo – in relazione al regime dei controlli e delle garanzie – in tutte le esperienze analizzate deve apprezzarsi il ruolo non certo marginale dei Parlamenti a seguito dell'emergenza sanitaria.

Sia perché i Parlamenti hanno continuato a riunirsi e a svolgere le funzioni loro assegnate dalle rispettive Costituzioni: «Parliament is not suspended, but very much involved in day-to-day management of the emergency, even if not in the form of full legislative procedure. Its ability to

operate is secured through internal measures adopted by Parliament itself»²⁵.

Sia, infine, perché le Assemblee godono di rilevanti prerogative di controllo e sindacato sulla normazione emergenziale adottata dall'esecutivo: in Finlandia, grazie al penetrante controllo di costituzionalità riservato all'autorevole Commissione affari costituzionali (*Perustuslakivaliokunta*); in Norvegia, in virtù dello speciale potere di veto concesso alla qualificata minoranza parlamentare di un terzo dei membri dello *Storting*; in Svezia e Danimarca grazie al costante coinvolgimento dei rispettivi Parlamenti (anche per il tramite di apposite Commissioni parlamentari) in relazione alla complessiva gestione – non solo normativa²⁶ – dell'emergenza sanitaria²⁷.

4. Conclusioni

La forma di governo degli ordinamenti nordici non sembra aver subito mutamenti significativi in conseguenza della pandemia, né gli esecutivi – che pur hanno visto accresciuto, dalla gestione quotidiana dell'emergenza sanitaria, l'arsenale degli strumenti e delle prerogative a loro complessiva disposizione – possono dirsi aver prevaricato i rispettivi Parlamenti²⁸, i

²⁵ Come rileva, per l'esperienza finlandese, M. SCHEININ, *The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems*, *VerfBlog*, 2020/4/16, <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/>. Considerazioni analoghe valgono per le esperienze di Danimarca, Svezia e Norvegia.

²⁶ Cfr. H. WENANDER, *Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism*, cit., p. 131 ss.

²⁷ Si consideri, al proposito, che l'approccio svedese alla gestione dell'emergenza pandemica è stato, in ogni caso, parzialmente differente da quello degli altri ordinamenti nordici, dal momento che si è incentrato principalmente sulla adozione di misure di *soft law*, in quanto «the main Swedish policy response was to rely upon recommendations and voluntary measures on the basis that these are in general more effective in changing behaviour and hence more sustainable»: così I. CAMERON - A. JONSSON CORNELL, *Countering the Spread of COVID-19 by means of Recommendations*, in *IACL-AIDC Blog* (14 September 2021), <https://blog-iacl-aidc.org/covid19-future-constitutionalism/2021/9/14/countering-the-spread-of-covid-19-by-means-of-recommendations-and-its-constitutional-implications>.

²⁸ Per l'esperienza norvegese, cfr. H.P. GRAVER, *The Norwegian Pandemic Response: Legality, Parliamentary Control and Deliberative Democracy Revisited*, *VerfBlog*, 2021/4/16, <https://verfassungsblog.de/the-norwegian-pandemic-response/>; per quella svedese, I. CAMERON - A. JONSSON-CORNELL, *COVID-19 in Sweden: A Soft Power Approach*, *VerfBlog*, 2021/2/24, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-sweden-a-soft-power-approach>; sulla Finlandia, M. SCHEININ, *Finland: Soft measures, respect for the rule of law, and plenty of good luck: Overview of Legal and Political Response and Adaptation to COVID-19*, *VerfBlog*, 2021/2/23, <https://verfassungsblog.de/finland-soft-measures-respect-for-the-rule-of-law-and-plenty-of-good->

quali hanno così mantenuto quella posizione di centralità che appare ancor oggi marcare in senso fortemente caratterizzante il costituzionalismo degli ordinamenti nordici²⁹, risultando, di conseguenza, non smentita – anche a seguito dell'emergenza pandemica – quella osservazione in virtù della quale «there is a trend in all the Nordic countries to take steps to strengthen the position of parliament vis-à-vis the executive»³⁰.

Pare, in conclusione, di poter rilevare che neppure la complessa, difficile, emergenza sanitaria di natura pandemica ha provocato un effettivo stravolgimento dell'equilibrato assetto costituzionale così consolidatosi nel corso del tempo nelle esperienze nordiche.

ABSTRACT

The paper offers a comparative constitutional perspective on separation of powers and form of governments in time of emergencies in the Nordic Countries.

Many delicate issues of constitutional balancing between the powers of the State arises after pandemic Covid-19, such as the requirements of a declaration of state of emergency, the constitutional competences to make such declaration, the oversight of the declaration and the prolongation of the state of emergency, the eventual limits on the scope and, finally, on the duration of emergency measures.

Despite some general constitutional features can be identified, a further comparative studies in emergencies regimes uncovers significant differences in the Nordic constitutional systems.

luck/; per l'esperienza danese, vd. K.C. LAUTA, *The Eternal Emergency? Denmark's Legal Response to COVID-19 in Review*, VerfBlog, 2021/3/22, <https://verfassungsblog.de/the-eternal-emergency-denmarks-legal-response-to-covid-19-in-review/>.

²⁹ Alcuni autori parlano, a questo proposito, di «national parliamentary oriented constitutionalism»: cfr. J. HUSA, *Nordic Constitutionalism and European Human Rights – Mixing Oil and Water?*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 55, *Human Rights*, 2010, p. 124.

³⁰ Come del resto osservava, subito prima della pandemia, B. THORARENSEN, *Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive*, cit., p. 104.