

L'esperienza di Finlandia e Norvegia

di Francesco Duranti

Abstract: The Finnish and Norwegian experience - After the current Covid-19 pandemic, national governments and parliaments – including that of the Nordic Countries – are taking exceptional measures to slow down the spread of the virus. Many constitutional issues of comparative interest arises during states of emergency, 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, both by the executive and parliament, the limits on the scope and on the duration of emergency measures. In this report, it is proposed a comparative perspective on constitutional provisions and legislation on emergency situations in Finland and Norway.

1831

Keywords: Nordic Constitutional Law; Constitution of Finland; Constitution of Norway; Comparative Public Law; Emergency Powers; Fundamental Rights.

1. Premessa

Il presente contributo si occupa di analizzare la recente esperienza emergenziale in materia sanitaria a seguito del Covid-19 negli ordinamenti costituzionali di Finlandia e Norvegia¹, ovvero in parte degli ordinamenti di quella “Nordic Family of Constitutional Law”², che, come noto, possiede una serie di elementi determinanti ad essa comuni, in grado di distinguerla da quelle degli altri ordinamenti costituzionali contemporanei³.

¹ Per una valutazione comparativa dei dati relativi alle varie misure, sociali e sanitarie, di contenimento epidemiologico ed al loro impatto sui principali indicatori economici nei paesi nordici (con particolare riferimento, in tale ambito, alla distinzione tra il modello svedese e quello – molto differente – adottato in Finlandia, Norvegia e negli altri ordinamenti scandinavi) cfr. l'aggiornamento al 22 maggio 2020 contenuto nei seguenti contributi: www.repubblica.it/economia/2020/05/23/news/lockdown_alternativa_crisi-257432517/?ref=RHPPTP-BH-I257392256-C12-P4-S1.4-T1; www.corriere.it/esteri/20_maggio_20/svezia-prima-europa-tasso-mortalita-covid-19-56e33254-9aa9-11ea-b9b1-0c64bed81692.shtml

² Secondo l'efficace proposta classificatoria formulata da J. Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Frankfurt am Main, 2002, 168; cfr. anche M. Suksi, *Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some Observations on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional System of Five Nordic Countries*, in H. Krunke, B. Thorarensen (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, Oxford, 2018, 20 ss.

³ Per un ampio esame comparativo dei principali tratti caratterizzanti gli ordinamenti costituzionali nordici, sia consentito il rinvio a F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009.

La scelta è quella di comparare un ordinamento – la Norvegia – appartenente al sottogruppo dei paesi inclusi nella “West Nordic Family” e non appartenente alla UE con un altro – la Finlandia – considerato, invece, parte della “East Nordic Family”, oltre che da tempo paese membro dell’UE⁴.

Senza considerare, inoltre, che “the Norwegian constitution is often described as an old castle, while the Finnish one is likened to a stylish modern opera house”⁵, sì che la comparazione avviene tra l’ordinamento nordico con assetto costituzionale più risalente rispetto a quello che ha, al contrario, più di recente provveduto all’approvazione di una nuova Carta costituzionale.

2. L’assetto costituzionale

1832

L’esame comparativo degli ordinamenti costituzionali contemporanei mostra, come noto, una pluralità di soluzioni normative in ordine alla disciplina degli stati di emergenza costituzionale⁶: “constitutions deal with the topic of emergency powers in a wide variety of ways, ranging from silence to detailed attempts to establish the grip of constitutional principles on their exercise”⁷.

Un numero rilevante di costituzioni tende, infatti, a regolamentare gli stati di emergenza⁸, disciplinando presupposti, istituzioni competenti, modalità di esercizio dei poteri e forme di controllo sugli stessi, non solo allo scopo di assicurare un’adeguata risposta istituzionale alle situazioni di emergenza, “ma anche allo scopo di prevenire i pericoli di eversione connessi al regime (o ordinamento) di emergenza”⁹.

⁴ “The greatest differences appear between the Eastern and Western members of Nordic law; by extending the family metaphor one might say that Sweden and Finland are the Eastern brothers of Denmark and Norway in the West. Sweden and Finland are (or at least have been) closer to each other than the country-pair of Denmark and Norway. Denmark and Norway are NATO members whereas Finland and Sweden are militarily neutral countries, although, this neutrality must be seen in a different light than before due to membership of the EU”: così J. Husa, *Nordic Constitutionalism and European Human Rights – Mixing Oil and Water?*, in *Scandinavian Studies in Law*, vol. 55, 2010, 110.

⁵ Come rilevano, ancora di recente, M. Langford, B.K. Berge, *Norway’s Constitution in a Comparative Perspective*, in *Oslo Law Review*, vol. 6, n. 3/2019, 202. Come noto, infatti, la Carta norvegese – la seconda più longeva al mondo – risale al 1814 (sebbene più volte emendata), mentre la vigente Costituzione finlandese, nel suo testo (ora) unidocumentale, è entrata in vigore nel 2000.

⁶ Per un aggiornato quadro comparativo, cfr. ora European Commission for Democracy through Law (*Venice Commission*), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on State of Emergencies*, CDL-PI(2020)003, Strasbourg, 16 April 2020. Vd. anche International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Emergency Powers - International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, 2018.

⁷ D. Dyzenhaus, *State of Emergency*, in M. Rosenfeld, A. Sajò (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 460.

⁸ Secondo i dati raccolti da C. Bjørnskov, S. Voigt, *The architecture of emergency constitutions*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, Issue 1, 2018, 101 ss., il 90% circa di tutte le Carte contemporanee contiene specifiche previsioni in tema di emergenze costituzionali.

⁹ G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, 2016, 208.

Da questo punto di vista, la Costituzione norvegese e quella finlandese differiscono, invero, profondamente: la Carta norvegese non contiene, infatti, alcuna specifica disposizione in tema di disciplina degli stati di eccezione o di emergenza, mentre la Costituzione finlandese si occupa, al contrario, di prevedere una articolata norma al riguardo (art. 23).

La norma in parola – rubricata “Diritti e libertà fondamentali in situazioni di emergenza” – stabilisce che, in caso di attacco armato contro la Finlandia “o in caso di altre situazioni di emergenza”¹⁰ che minaccino la vita della nazione, possano essere previste disposizioni eccezionali a limitazione delle libertà e dei diritti fondamentali, a condizione che le stesse siano strettamente necessarie e che risultino compatibili con gli impegni internazionali stipulati dal Paese in materia di diritti umani¹¹.

Dette limitazioni eccezionali possono essere disposte con legge o con decreto del Governo, da adottarsi in base ad una legge di autorizzazione “per motivi straordinari e soggetta a precise limitazioni relative all’ambito di applicazione”, ma i presupposti alla base delle disposizioni eccezionali devono comunque essere disciplinati dalla legge.

L’art. 23 Cost. si preoccupa, poi, di garantire che i decreti governativi in questione siano “immediatamente presentati all’esame del Parlamento”, il quale decide senza indugio sulla sussistenza delle condizioni relative alla loro effettiva legittimità.

A distanza di pochi anni dall’entrata in vigore della nuova Costituzione, il Parlamento finlandese (*Eduskunta*) ha, inoltre, approvato una nuova legge – definita *Emergency Powers Act* nella traduzione ufficiale in lingua inglese¹² – finalizzata a regolamentare nel dettaglio gli stati di emergenza di cui al dettato costituzionale.

Detta legge è stata adottata secondo la speciale procedura prevista dall’art. 73 Cost. che consente l’adozione di «leggi di eccezione costituzionale» (*poikkeuslaki*), ovvero leggi di rango formalmente ordinario, sebbene approvate con la speciale procedura richiesta per la revisione costituzionale, in quanto contenenti

¹⁰ Il testo della Costituzione finlandese è disponibile, in lingua italiana e con saggio introduttivo di G.F. Ferrari, in Aa.Vv. (a cura di R. Orrù e G. Parodi), *Il Codice della Costituzioni*, vol. II, *Regno Unito, Austria e altri Paesi europei*, Milano, 2016, 221 ss. Nel medesimo volume è anche disponibile (p. 455 ss.) il testo in italiano della Costituzione norvegese, con saggio introduttivo di R. Scarciglia.

¹¹ Dai lavori preparatori della Costituzione del 2000, emerge chiaramente come la norma dell’art. 23 della Carta sia stata modellata, nella forma e nella sostanza, sulla base della disposizione di cui all’art. 15 della CEDU che consente, come noto, deroghe ai diritti convenzionali nei soli casi di guerra o di altre gravi emergenze che minaccino la vita della nazione. Per una valutazione complessiva sui lavori preparatori della Carta finlandese del 2000, cfr. J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford, 2011, 30 ss.

¹² *Emergency Powers Act* (1552/2011).

disposizioni in possibile contrasto con la Costituzione, ma con l'obiettivo di non intervenire a modificare espressamente il testo della Carta fondamentale.

Con l'ulteriore conseguenza – attesa la collocazione di dette leggi al livello primario della scala gerarchica delle fonti del diritto – di rendere possibile l'abrogazione (o la modifica) di tali leggi di eccezione con semplici leggi ordinarie successive.

La procedura delle «leggi di eccezione costituzionale» – paragonabile, nella sostanza, a quelle che la dottrina definisce quali 'rottture' della Costituzione – ha caratterizzato, come noto, in maniera pervasiva l'esperienza costituzionale finlandese per tutto l'arco del XX secolo ed è stata ripetutamente impiegata per la disciplina di molteplici settori normativi.

Neppure la nuova Costituzione del 2000 ha abrogato l'istituto in questione: ne ha, in ogni caso, imitato l'impiego, risultando ora consentito il ricorso a «leggi di eccezione costituzionale» per sole deroghe di contenuto limitato alla Costituzione, secondo quanto dispone il predetto art. 73 della Carta¹³.

Ai sensi dell'*Emergency Powers Act*, sono, pertanto, considerati stati di emergenza le seguenti ipotesi normative: 1) un attacco armato (o altri tipi di analoghi, gravi, pericoli) contro la Finlandia; 2) il pericolo di un attacco armato (o di analogo natura) contro il Paese, che imponga l'impiego delle competenze e dei poteri disciplinati dall'*Emergency Powers Act*; 3) una grave minaccia per il sostentamento della popolazione o per le fondamenta dell'economia nazionale, che metta seriamente in pericolo le necessarie funzioni della società; 4) una catastrofe naturale o le sue conseguenze; 5) una pandemia con conseguenze catastrofiche.

Rilevata l'emergenza in atto, rientrando in una delle precedenti categorie tipologiche, il Governo, in collaborazione con il Presidente della Repubblica, dichiara formalmente lo stato di emergenza.

Dopodiché il Governo decide, con decreto, quali sono i poteri previsti dell'*Emergency Powers Act* di cui intende avvalersi e sottopone immediatamente il decreto al Parlamento per il successivo esame parlamentare.

Salvo condizioni di emergenza straordinarie, il decreto resta in vigore solo per un periodo massimo di tre mesi: se il Parlamento non riceve il testo del decreto entro una settimana dalla sua emanazione, il decreto stesso decade, comunque, automaticamente¹⁴.

¹³ Le leggi di eccezione costituzionale presentano interessanti profili di originalità nella dimensione comparativa: «this, if anything in the constitutional field, is a Finnish constitutional specialty», come ricorda J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, cit., 238.

¹⁴ L'*Emergency Powers Act* prevede termini più brevi ed una procedura più analitica quando l'emergenza richiede un'azione immediata, ma la struttura si basa essenzialmente sull'interazione tra il Governo, il Presidente e il Parlamento: cfr., sul punto, A. Jonsson Cornell, J. Salminen, *Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland*, in *German Law Journal*, vol. 19, n. 2/2018, 239 ss.

Dall'assetto costituzionale emerge che nel caso in cui il Governo utilizzi i poteri legislativi delegati per disciplinare l'emergenza, il Parlamento ha, comunque, il potere di determinare la validità di tali decreti.

Tale sindacato parlamentare assicura che l'*Eduskunta* abbia la possibilità effettiva di considerare con attenzione il valore delle eccezioni ai diritti fondamentali che i decreti hanno ritenuto di voler regolamentare.

Il controllo parlamentare verifica, di conseguenza, direttamente la costituzionalità, la necessità e la proporzionalità delle eccezioni ai diritti immediatamente dopo l'emanazione dei decreti.

La speciale disciplina emergenziale – dettata dalla Costituzione e dall'*Emergency Powers Act* – prevede che il Parlamento abbia l'ultima parola sulle questioni legislative e salvaguarda la posizione centrale dell'Assemblea anche durante gli stati di emergenza.

Il Parlamento ha, infatti, il potere di revocare il decreto o di modificarne il contenuto od il periodo di validità.

Secondo il diritto costituzionale finlandese, in questo ambito un ruolo di speciale rilevanza è, in ogni caso, affidato alla Commissione affari costituzionali dell'*Eduskunta* (*Perustuslakivaliokunta*), che, come noto, rappresenta un'istituzione chiave nell'ordinamento del paese, particolarmente in materia di interpretazione costituzionale¹⁵.

Tale Commissione, composta di parlamentari, ma integrata da esperti costituzionalisti nel caso di pareri in materia di costituzionalità delle leggi in corso di approvazione, ha, tra i vari altri, anche il compito – indicato dall'art. 74 Cost. – di pronunciarsi in via preventiva sulla legittimità costituzionale delle leggi e delle altre deliberazioni parlamentari, su richiesta di un'altra Commissione parlamentare o del Presidente dell'*Eduskunta*.

Ciò vale anche per il controllo preventivo di costituzionalità dei decreti di emergenza che il Governo decide di adottare.

Una solida consuetudine costituzionale, sviluppatasi nel corso degli anni, stabilisce l'efficacia giuridicamente vincolante del parere reso dalla Commissione in via preventiva, di talché la proposta di legge – o, nel caso di specie, il decreto governativo – se ritenuta non compatibile con la Costituzione, deve essere modificata in conformità con l'opinione della Commissione o non può, comunque, essere approvata in via definitiva.

Il particolare prestigio riconosciuto alla Commissione – accresciuto, come detto, dalla prassi della consultazione di esperti accademici di diritto costituzionale, le cui opinioni risultano pressoché invariabilmente osservate nelle

¹⁵ Per una dettagliata ed aggiornata analisi dello speciale ruolo di tale Commissione nell'ordinamento costituzionale finlandese, cfr. ora K. Tuori, *Constitutional Review in Finland*, in A. von Bogdandy, P. Huber, C. Grabenwarter, *The Max Planck Handbook in European Public Law*, vol. III, *Constitutional Adjudication: Institutions*, Oxford, III ed., 2020, 183 ss.

decisioni dell'organo parlamentare – ha di conseguenza rappresentato, in Finlandia, l'effettivo punto di riferimento per tutto l'ordinamento in ordine all'interpretazione costituzionale degli atti normativi, al punto di farne l'interprete più autorevole della stessa Costituzione¹⁶.

In definitiva, dunque, dallo speciale regime costituzionale finlandese in tema di emergenze risulta un equilibrato assetto dei poteri costituzionali competenti in materia: “the government and the President determine whether emergencies exist. The parliament engages through various mechanisms and in different phases in the application of emergency powers. Both the constitution and the Emergency Powers Act underlie the interaction between parliament and government. The interaction between the two ensures political accountability. Nevertheless, parliament cannot hold the President politically responsible—the government bears the responsibility”¹⁷.

Senza trascurare di considerare, inoltre, che – ai sensi dell'art. 23 Cost. – “only provisional exceptions to basic rights and liberties which are compatible with Finland's international obligations may be provided by an Act, if they are deemed necessary in the case of emergency”, sì che “as a consequence, the Finnish judicial authorities may exercise judicial review in view of guaranteeing compliance with international obligations in the field of basic rights and liberties”¹⁸.

1836

3. Gli interventi normativi a seguito dell'emergenza sanitaria

In assenza di una specifica disposizione costituzionale, gli interventi normativi successivi all'emergenza sanitaria da Covid-19 si sono realizzati, in Norvegia, sulla base di una continua interazione tra Governo e Parlamento (*Storting*).

Il primo intervento normativo è stato un regolamento approvato il 13 marzo 2020 dal Governo in base al *Disease Prevention Act* 1994 sulla quarantena, l'isolamento delle persone infette e il divieto di soggiornare in seconde case (*hytte*) al di fuori del comune del proprio luogo di residenza.

Le scuole e gli asili sono stati chiusi, le riunioni e le assemblee sono state vietate e molte attività come parrucchieri, dentisti e palestre, sono state temporaneamente chiuse¹⁹.

¹⁶ J. Husa, *Guarding the constitutionality of Laws in Nordic Countries*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 48, 2000, 345.

¹⁷ A. Jonsson Cornell, J. Salminen, *Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland*, cit., 247.

¹⁸ European Commission for Democracy through Law (*Venice Commission*), *Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session* (Venice, 14-15 March 2008), CDL-AD(2008)010, par. 86-87.

¹⁹ H.P. Graver, *Fighting the Virus and the Rule of Law – A Country Report on Norway*, *VerfBlog*, 2020/4/13, <https://verfassungsblog.de/fighting-the-virus-and-the-rule-of-law-a-country-report-on-norway/>. Non è stato disposto il blocco totale della circolazione, ma le

Alcuni giorni dopo, senza alcuna consultazione o discussione pubblica preventiva – diversamente da quanto usualmente avviene – il Governo ha presentato in Parlamento (il 19 marzo) un disegno di legge sui poteri speciali di emergenza allo scopo di consentire all'esecutivo di introdurre decreti, anche in deroga alle leggi vigenti, “when necessary to limit the disturbance of the normal functioning of society and to mitigate negative effects for the population, businesses, the public sector or society at large”.

Il testo originario del disegno di legge governativo prevedeva una forma di controllo parlamentare preventivo sul testo del decreto, consentendo ad un terzo dei membri del Parlamento la facoltà di sindacare il decreto stesso: ciò, tuttavia, nel solo caso in cui lo *Storting* fosse stato in grado di riunirsi in seduta ordinaria.

Tale proposta ha suscitato un fronte molto ampio di critiche, in Parlamento e nella società civile, in particolare presso la comunità, accademica e professionale, dei giuristi²⁰.

Il testo della proposta è stato, di conseguenza, radicalmente modificato nel corso del dibattito parlamentare e – dopo la duplice deliberazione, con approvazione unanime, da parte dello *Storting* il 21 ed il 24 marzo 2020 – è divenuto legge dello Stato (*Corona Act 2020*).

Il *Corona Act* è un atto legislativo temporaneo – della iniziale durata di un solo mese, poi prorogata sino al 27 maggio 2020²¹ – approvato con il dichiarato intento di mitigare le conseguenze della pandemia di Covid-19.

Detta legge conferisce al Governo l'autorità di modificare o derogare alcune leggi ordinarie per quanto necessario ad assicurare le finalità anti-pandemiche previste dalla legge, senza che, però, l'esecutivo possa stabilire alcuna forma di limitazione alla giurisdizione delle Corti.

Lo *Storting* ha anche, contestualmente, approvato una nuova disposizione del suo Regolamento (art. 50a) allo scopo di consentire un esame parlamentare – immediato e semplificato – della nuova normativa proposta dal Governo: l'Ufficio di Presidenza deve, infatti, rendere il decreto “available to the Members as soon as possible and in a suitable way. The announcement shall be referred to the *Storting* in the first sitting after it has been received. The same procedure shall be followed

persone sono state persuase ad evitare di usare i mezzi pubblici e a non andare al lavoro, al di fuori di casi di assoluta necessità. Sono state anche previste misure di modifica alle ordinarie procedure della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici in tema di *smart working*, ad esempio all'interno dei tribunali e in tutti i livelli del comparto dell'istruzione. Sono state, inoltre, introdotte specifiche misure di sostegno economico alle imprese e ai lavoratori.

²⁰ Come sottolineano anche T. Ginsburg, M. Versteeg, *State of Emergencies, Part II*, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>

²¹ Il disegno di legge del Governo per estendere il *Corona Act* sino al 27 maggio 2020 è stato presentato allo *Storting* il 17 aprile, ed è stato trattato nel neoistituito *Coronavirus Special Committee*. La prima lettura del disegno di legge ha avuto luogo il successivo 21 aprile. Lo *Storting* l'ha approvato definitivamente, in seconda lettura, a distanza di sole 72 ore (<https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/corona-act-extended-until-late-may/>).

for announcements by the Government concerning the annulment of such regulations”.

Inoltre, la nuova disposizione specifica che se l’Ufficio di Presidenza riceve una dichiarazione scritta (anche in forma telematica o tramite e-mail) da almeno un terzo del numero totale dei deputati che dichiara di non condividere in tutto o in parte un regolamento stabilito in conformità con il *Corona Act*, deve immediatamente notificarlo al Governo per iscritto: “if the Presidium receives a written declaration from at least one-third of the total number of Members which states that they do not support a regulation or parts of a regulation laid down in accordance with the temporary enabling act to mitigate the consequences of the coronavirus pandemic (the Corona Act), the Storting’s Presidium shall immediately notify the Government about this in writing” (art. 50a, c. 2).

Con ciò risultando, dunque, assegnato alle minoranze parlamentari un significativo potere di veto sulla speciale legislazione emergenziale emanata dall’esecutivo.

In Finlandia, il 16 marzo 2020 il Governo, assieme al Presidente della Repubblica, ha dichiarato²² – in base all’art. 23 Cost. ed ai sensi e per gli effetti dell’art. 6 dell’*Emergency Powers Act* – per la prima volta nella storia del paese, lo stato di emergenza, quale condizione necessaria per l’impiego dei poteri speciali previsti da tale legge.

Il giorno successivo²³, il Governo ha presentato in Parlamento due decreti adottati ai sensi dell’*Emergency Powers Act*: il primo (n. 124/2020), concernente l’esercizio dei poteri previsti dall’articolo 87 della legge, secondo cui la vendita di medicinali, beni e servizi utilizzati nei servizi sanitari può essere limitata in tutto il paese; il secondo (n. 125/2020), relativo all’uso dei poteri concessi dagli artt. 88-109 della legge in materia di servizi sanitari e di tutela della salute, sulle deroghe ai termini ed alle condizioni dei rapporti di lavoro, sul divieto di licenziamento e sulla sospensione dei servizi educativi e di istruzione di ogni genere e grado²⁴.

Il 19 marzo 2020, la Commissione affari costituzionali prima, ed il *plenum* dell’*Eduskunta* poi, hanno approvato i due decreti del Governo, condividendone i presupposti, ma formulando una serie di rilievi critici in ordine alla limitazione dei tempi a disposizione per l’esame degli atti governativi.

²² Finnish government: ‘Government, in cooperation with the President of the Republic, declares a state of emergency in Finland over coronavirus outbreak’, press release, 16 March 2020. Il medesimo giorno il Governo ha pubblicato una serie di raccomandazioni relative alla previsione di restrizioni in materia di libertà di circolazione e movimento, assembramenti, chiusura delle scuole e di altre attività, pubbliche e private, oltre ad una serie di specifiche limitazioni e controlli alle frontiere.

²³ Finnish government, ‘Decrees concerning the use of powers under the Emergency Powers Act to Parliament’, press release, 17 March 2020.

²⁴ Entrambi i decreti governativi prevedevano una loro durata temporanea, con vigenza limitata al periodo 18 marzo-13 aprile 2020.

Oltre a questi decreti del Governo – emanati ai sensi della legge sui poteri di emergenza – il Parlamento ha, inoltre, disposto la chiusura di alcune attività commerciali, direttamente con legge ordinaria (n. 153/2020), adottata ai sensi della clausola di emergenza di cui all'art. 23 Cost., come eccezione ai diritti fondamentali di proprietà e di libertà di iniziativa economica privata.

Altre misure restrittive sono state, infine, adottate sulla base di una specifica legge, già in vigore dal 2016, in materia di prevenzione e di limitazione della diffusione dei contagi da malattie trasmissibili (*Communicable Disease Act 2016*)²⁵.

4. Emergenza sanitaria e forma di Stato

Gli ordinamenti costituzionali nordici sono, come noto, comparativamente classificati quali Stati di tipo unitario, in quanto alle autonomie territoriali sono riconosciuti poteri e funzioni di carattere essenzialmente amministrativo e di decentramento burocratico²⁶.

Così, in Norvegia le autorità locali hanno potuto emanare le proprie disposizioni specifiche di contrasto all'epidemia, ai sensi del *Disease Prevention Act 1994*, che consente alle municipalità di adottare regole che proibiscono assemblee e riunioni, chiudere le aziende, regolamentare e chiudere i trasporti, isolare le persone all'interno di aree geografiche limitate e ordinare la disinfezione o la distruzione dei beni contagiosi nell'ambito delle località colpite²⁷.

Sulla base di questi poteri, i governi locali hanno emanato divieti di assembramenti e raduni, alcuni arrivando a proibire eventi in case private con più di una famiglia od altri disponendo forti restrizioni alla circolazione anche tra comuni limitrofi.

Tutto ciò ha causato numerosi problemi dovuti alla evidente mancanza di coordinamento tra le misure disposte a livello centrale e quelle adottate a livello locale.

Le limitazioni disposte dalle municipalità contro l'ingresso di persone provenienti da altre parti del paese, o il requisito che le persone che entrano dall'esterno del comune siano messe in quarantena per 14 giorni sono state fortemente contestate dalle autorità centrali che le hanno dichiarate in palese

²⁵ 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/>.

²⁶ Nell'ambito dei paesi nordici si sono, tuttavia, sviluppate tre esperienze territoriali molto particolari in ordine al grado di autonomia loro riconosciuta dagli ordinamenti costituzionali di Danimarca (in favore di Groenlandia ed isole Faroer) e Finlandia (per le isole Åland), che hanno indotto a considerare dette esperienze ordinamentali quali Stati unitari asimmetrici: cfr., sul punto, volendo, F. Duranti, *Asimmetrie costituzionali nordiche*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di) *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 207 ss.

²⁷ Molti di questi poteri sono stati utilizzati da più di 120 dei 356 comuni della Norvegia: cfr. H.P. Graver, *Fighting the Virus and the Rule of Law – A Country Report on Norway*, ci

contrasto con quelle previste a livello nazionale: “the municipalities that enact such restrictions are stretching their authority and are arguably acting outside the scope of the law. Nevertheless, the municipalities refuse to repeal the restrictions, and the central government has not used its power to strike them down”²⁸.

Anche in Finlandia si è registrata – soprattutto prima della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Governo e del Presidente della Repubblica – una notevole carenza di coordinamento tra le misure disposte a livello locale dalle varie municipalità, con profonde differenze di impostazioni circa le condotte considerate lecite: “the measures undertaken at the municipal level were varying a lot, creating confusion and putting people in an unequal position depending on their place of residence. In certain municipalities, e.g. schools were closed, whereas e.g. in Helsinki, which is the most infected area, this was not done. This also contributed to a general sense of confusion and insecurity”²⁹.

La situazione è cambiata a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza e della successiva emanazione dei vari decreti del Governo, adottati ai sensi dell’*Emergency Powers Act*, che hanno portato all’adozione di misure valide per l’intero territorio nazionale, con sole, specifiche, deroghe consentite a livello locale.

1840

5. Emergenza sanitaria e forma di governo

La struttura delle relazioni costituzionali delineate nell’ambito delle forme di governo nordiche presenta, accanto a vari elementi di analogia, anche alcuni profili di distinzione tra le Carte dei vari ordinamenti³⁰.

La Costituzione finlandese, entrata in vigore più di recente, tende, infatti, ad operare un marcato riassetto della forma di governo nel senso della diretta attribuzione al Primo ministro, in seno all’esecutivo, di una considerevole serie di poteri costituzionali; mentre nella Costituzione parlamentare più datata della Norvegia le più significative prerogative costituzionali nell’ambito del potere esecutivo restano formalmente attribuite al Capo dello Stato, ma risultano,

²⁸ H.P. Graver, *Fighting the Virus and the Rule of Law – A Country Report on Norway*, cit., ad avviso del quale “since such regulations are arguably outside the scope of the powers under the act the central prosecuting authority has stated that they will not be enforced by the police, which is under the power of the central government, and not the local governments. The fact that the central government has encouraged local governments to repeal such restrictions, without declaring them illegal puts the population in a state of legal uncertainty, and by this, neither the central government, nor the local governments live up to the basic requirements of the rule of law”.

²⁹ Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, *Country Report on Finland*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), “*Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU – fundamental rights implications*”, Bulletin no. 1/2020 (8 April 2020).

³⁰ Per un più ampio approfondimento comparativo sulle forme di governo nordiche, sia consentito il rinvio a F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 75 ss.

secondo l'incontestata prassi costituzionale, di esclusiva competenza del Consiglio dei ministri.

Per i testi costituzionali nordici più recenti, detta riconfigurazione ha luogo a partire dalla stessa investitura dell'esecutivo, dal momento che in Finlandia è il solo Primo ministro a ricevere, sulla sua persona, un'espressa votazione di natura fiduciaria da parte dell'Assemblea parlamentare, mentre in Norvegia l'esecutivo entra in carica collegialmente senza alcun voto di fiducia iniziale.

Quanto, poi, alla posizione di supremazia giuridica del Primo ministro nei confronti degli altri ministri, la Costituzione finlandese è l'unica ad esprimersi esplicitamente in proposito, stabilendo che il Primo ministro è il «capo del governo» e che in questa veste «deve coordinare la preparazione e la trattazione delle questioni di governo» (art. 66 Cost.) presiedendo le riunioni dell'organo collegiale.

La concreta dinamica costituzionale ha, del resto, mostrato anche in Norvegia una più marcata preminenza del Primo ministro, anche se con intensità differente a seconda delle diverse formule di governo sperimentate nel corso del tempo.

Sempre in relazione ai rapporti tra Primo ministro e ministri, appaiono di interesse due ulteriori elementi istituzionali: a) le regole relative al processo decisionale in seno all'esecutivo; b) la questione della determinazione delle priorità dell'agenda politica governativa.

Quanto al primo aspetto, le Costituzioni della Finlandia e della Norvegia stabiliscono che le decisioni in seno all'esecutivo debbano essere prese con la maggioranza dei voti dei ministri presenti, ma, in caso di parità, il voto del Primo ministro prevale.

Per ciò che concerne la determinazione dell'agenda governativa, è comune alle esperienze prese in considerazione – come, del resto, avviene in altri ordinamenti parlamentari europei – il ruolo significativo di impulso e proposta esercitato dal Primo ministro, senza che, però, ai singoli ministri sia negata la possibilità di inserire all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri le proprie specifiche priorità politiche.

La specifica condizione causata dall'emergenza sanitaria in atto ha avuto un impatto differente sulla forma di governo in Finlandia e Norvegia, anche a causa del diverso assetto previsto per la disciplina costituzionale dello stato di emergenza, regolamentata esplicitamente – come si è visto – in Finlandia e non disciplinata, invece, in Norvegia.

Ciò ha, innanzitutto, comportato uno specifico coinvolgimento del Capo dello Stato in Finlandia, il quale – congiuntamente al Governo – ha proceduto, ai sensi dell'*Emergency Powers Act*, alla dichiarazione dello stato di emergenza,

riconoscendone, per la prima volta nella storia costituzionale del paese, la effettiva sussistenza.

Senza che, tuttavia, questo abbia comportato alcuna ingerenza (o sovraesposizione) del Presidente della Repubblica nella gestione concreta dell'emergenza, 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 parlamentare³¹.

Quanto all'equilibrio complessivo tra i poteri costituzionali, non può certo trascurarsi – sia in Finlandia che in Norvegia – il ruolo del Parlamento.

In Finlandia, sebbene l'*Eduskunta* non si veda riconosciuta la prerogativa di sindacare la decretazione dello stato di emergenza – riservata, come visto al Governo congiuntamente al Presidente della Repubblica – il Parlamento, soprattutto grazie al controllo preventivo di costituzionalità riservato alla Commissione affari costituzionali ed alla possibilità di sindacato successivo sui decreti governativi, ha un ruolo significativo sulle concrete misure di gestione dell'emergenza, con la stessa possibilità di adottare direttamente (come pure ha fatto) leggi emergenziali limitative dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 23 Cost.

In Norvegia, lo *Storting* ha, del resto, approvato con legge ordinaria – modificando in profondità l'originario (e fortemente contestato) disegno di legge governativo – lo speciale *Corona Act 2020* destinato a fronteggiare l'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 misure.

Entrambi i Parlamenti hanno, poi – sebbene a ranghi ridotti e con differenti, innovative, modalità operative e procedurali³² – 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 esecutivi.

³¹ Vd. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, VII ed., 2018, 178 ss.

³² Sullo svolgimento dei lavori parlamentari e sulle nuove procedure introdotte a seguito dell'emergenza Covid-19, si veda, per lo *Storting* <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/coronavirus-measures-to-remain-in-place-in-the-storting/> e per l'*Eduskunta* https://www.eduskunta.fi/EN/Pages/koronavirus_ajankohtaista.aspx.

6. Considerazioni conclusive

L'osservazione comparativa della reazione degli ordinamenti costituzionali all'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 mostra che, in numerosi casi, "states of emergency are a common constitutional tool premised upon the assumption that the rule of law allows for exceptionality when ordinary measures from the government are insufficient (...) the current situation justifies the declaration of states of emergency with the purpose of governments being able to make hard and sensible decisions that result in 'flattening the curve' of the new coronavirus pandemic"³³.

La dichiarazione dello stato di emergenza ed il ricorso a misure straordinarie limitative dei diritti fondamentali debbono, in ogni caso, essere accompagnate da efficaci forme di controllo e garanzia da parte delle varie istituzioni competenti: "these principles of oversight, tailoring, and limited duration can be applied to whatever legal authorities are used to tackle the COVID-19 challenge. In particular, if new legislation is necessary to deal with the crisis, it should be narrowly tailored to the particular threat, of limited duration, and subject to oversight"³⁴.

Tutto ciò al fine di evitare abusi di potere da parte dell'esecutivo ed inammissibili violazioni dei diritti costituzionali dei cittadini, con profonde, intollerabili, ripercussioni di lungo periodo sul necessario equilibrio costituzionale tra i poteri dello Stato.

L'osservazione delle esperienze emergenziali in atto in Finlandia e Norvegia offre alcuni elementi di interesse al comparatista.

In primo luogo, in ordine alla separazione dei poteri, la Costituzione più recente (quella della Finlandia), 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 Capo dello Stato (nella decretazione dello stato di emergenza) ed il Parlamento (nel controllo successivo) a fini di esplicita garanzia costituzionale.

Ciò non è ovviamente avvenuto nella stessa maniera in Norvegia – laddove, come si è visto, la Costituzione è silente sul punto – sì che l'iniziale richiesta di poteri speciali da parte dell'esecutivo ha provocato forti resistenze e contestazioni

³³ A. Cortés-Arbeláez, *Pandemic and States of Emergency: A Comparative Perspective*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, May 22, 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/05/pandemic-and-states-of-emergency-a-comparative-perspective/> con il supporto di numerosi dati quantitativi in relazione alla osservazione della generalità degli ordinamenti nazionali, nelle varie parti del globo, a seguito della pandemia in atto.

³⁴ T. Ginsburg, M. Versteeg, *State of Emergencies, Part II*, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>

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 (inizialmente un solo mese, poi prorogata di un altro mese sino a fine maggio) ed è stata espressamente prevista la riserva di giurisdizione sulle misure adottate.

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

Sia perché entrambi 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”³⁵.

Sia, infine, perché entrambi 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; in Norvegia, in virtù dello speciale potere di veto concesso alla qualificata minoranza parlamentare di un terzo dei membri dello *Storting*.

Tutto ciò sembra, in definitiva, poter efficacemente scongiurare il rischio, paventato dai comparatisti per altre esperienze costituzionali, che lo speciale regime emergenziale possa – in Finlandia e Norvegia – condurre “to a deterioration of civil liberties and constitutional democracy long-term.

³⁵ 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 il caso norvegese.

Specifically, they worry that many leaders might not easily give up their newfound powers, and that civil liberty restrictions will become the new normal³⁶.

Francesco Durante
Dip.to di Scienze Umane e Sociali
Università per Stranieri di Perugia
francesco.duranti@unistrapg.it

³⁶ T. Ginsburg, M. Versteeg, *State of Emergencies, Part I*, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>