

La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum

ROSSANA CARIDÀ*

Sommario

1. Introduzione. – 2. L'emergenza tra atipicità e non prevedibilità. – 3. Il Parlamento ai tempi del COVID-19 tra emergenza democratica e dequotazione della rappresentatività. – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 10 novembre 2020

Suggerimento di citazione

R. CARIDÀ, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professoressa associata di Istituzioni diritto pubblico nell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro. Indirizzo mail: rosca@unicz.it.

1. Introduzione

Sulla base delle Comunicazioni riferite dinnanzi al Parlamento, anche in occasione dell'intervento alla Camera per la richiesta di proroga dello *stato di emergenza*, il Presidente del Consiglio Conte ha ritenuto doveroso «condividere con il Parlamento questa decisione» ricordando come la dichiarazione dello stato di emergenza, richiamate le disposizioni del codice di protezione civile, costituisca «il presupposto per l'attivazione di una serie di poteri e facoltà, necessari per affrontare - con efficacia e tempestività - le situazioni emergenziali in atto»¹; tale potere del Presidente del Consiglio, di adozione della delibera di proroga dello stato di emergenza, «non deriva dalla dichiarazione dello stato di emergenza ma si radica nella normativa di rango primario»².

La presenza del Presidente Conte dinnanzi alle Camere avrebbe dimostrato «la massima disponibilità del Governo a interloquire con il Parlamento», trattandosi di scelte che l'Esecutivo ha sempre condiviso con il Parlamento, «presentandosi alle Camere alla vigilia di ogni decisione», restando fiducioso, con consapevolezza e con piena assunzione di responsabilità, di «una convergente valutazione decisiva»³.

In un momento in cui non era ipotizzabile l'evoluzione della pandemia da COVID-19, nella prima fase, caratterizzata dalla declaratoria dello stato di emergenza, il Governo ha adottato talune tipologie di fonti normative, amministrative e regolamentari, forse le più contingenti e politicamente utili nel fine, ovverossia, i decreti legge, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri,

¹ Con tale decisione, sarebbe perseguibile «l'obiettivo di garantire continuità operativa alle strutture e agli organismi che stanno operando per il graduale ritorno alla normalità e che continuano a svolgere - ai più diversi livelli e nei più vari ambiti - attività di assistenza e sostegno in favore di quanti ancora subiscono gli effetti, diretti e indiretti, di una pandemia che non si è ancora esaurita».

² Da qui, la necessità di un ulteriore intervento normativo di rango primario, il decreto-legge quale fonte abilitante di grado legislativo, mentre con i successivi DPCM potrebbero essere consentite quelle misure precauzionali che, sulla base dei principi di «precauzione, adeguatezza e proporzionalità», potrebbero consentire il graduale ritorno alla normalità.

³ Emergenza COVID-19, comunicazioni del Presidente Conte in Parlamento - Intervento alla Camera, in www.governo.it, 29 luglio 2020; sull'uso *eccessivo* dei DPCM, la Presidente Casellati, in occasione della Cerimonia del Ventaglio, si è pronunciata in termini di «questione di metodo democratico» in quanto i DPCM «sono stati emanati senza preventiva e dovuta consultazione con un voto del Parlamento», viceversa, affermando la necessità del rispetto delle reciproche prerogative e dei ruoli definiti in Costituzione, in www.repubblica.it, 29 luglio 2020.

le circolari e le ordinanze⁴, senza dimenticare, nel rapporto con le regioni e con gli enti locali, la pluralità degli interventi che si sono succeduti, con forzature e contrapposizioni. Si è trattato di una serie di provvedimenti avente, come unico denominatore, la base costitutiva del presupposto fattuale dell'emergenza, la cui disciplina non trova una specifica normativa nel nostro ordinamento, essendo per lo più annunciata negli articoli 77, 78, 87, 120 e 126 della Costituzione.

Quindi, "l'auto-emarginazione" del Parlamento almeno durante la prima fase dell'epidemia, il dibattito sul voto parlamentare a distanza, il *referendum* sulla riduzione del numero dei parlamentari, la qualità della normazione ed il ruolo quasi ancillare rispetto all'Esecutivo⁵ richiedono qualche riflessione sul ruolo,

⁴ Tutte le misure adottate dal Governo sono rese disponibili nell'apposito sito istituzionale, www.governo.it.

⁵ Basti solo ricordare, nel dicembre 2018, l'approvazione della legge di *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*. In quell'occasione, il Senato ha votato in aula un maxiemendamento, sul quale era stata posta la questione di fiducia, ma completamente diverso, e quindi interamente sostitutivo, del disegno di legge sino ad allora conosciuto e discusso. Tale *modus operandi*, un maxiemendamento (un testo di oltre duecento pagine) sul quale sarebbe stata impossibile la giusta riflessione per l'esercizio della funzione legislativa anche a causa dei tempi ridottissimi a disposizione, ha indotto un gruppo di Senatori a sollevare un conflitto di attribuzioni, dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, comunque così esprimendosi «una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco» (ordinanza cost. n. 17/2019). Tra i commenti, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa, tutti in federalismi.it*, n. 4/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del*

ormai esaurito del Parlamento ovvero sulla necessità che, viceversa, esso venga acclarato come indefettibile per la stessa tenuta delle Istituzioni.

Il Presidente Fico, nel suo discorso di insediamento⁶, ricordando il Parlamento come luogo nel quale *si esprime la sovranità popolare, il luogo della proposta, dell'ascolto e dell'analisi di scelte destinate a incidere sulle vite di milioni di persone, nonché il compito di servire un'intera nazione*, ha posto l'attenzione *sulla necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione. Obiettivo determinante per affrontare non soltanto le sfide interne, ma anche per dare nuovo valore all'idea stessa di Europa e affrontare le grandi sfide globali della nostra epoca.* E per riaffermare la centralità del Parlamento *in un contesto in cui il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo continua a essere caratterizzato dall'abuso di strumenti che dovrebbero essere residuali, in cui poteri e competenze sono spesso trasferiti in altre sedi decisionali, in cui gli interessi sono frammentati e le leggi sono sempre più settoriali e tecniche*, è necessario difenderlo *da chi cerca di influenzarne i tempi e le scelte a proprio vantaggio personale* e che, seppure *la massima apertura e la costruzione di rapporti, anche all'esterno del Parlamento, sono un contributo fondamentale al processo democratico*, è necessario affermare che *le decisioni finali devono maturare solo e soltanto nelle Commissioni e nell'Aula, perché soltanto un lavoro indipendente può dare vita a leggi di qualità*, non essendo consentite *scorciatoie né forzature del dibattito parlamentare.*

Tra le priorità della legislatura sarebbero state individuate *il taglio ai costi della politica* anche attraverso la razionalizzazione dei costi della Camera ma senza *tagliare i costi della democrazia*; il recupero della *fiducia tra i cittadini e la più alta istituzione rappresentativa* anche attraverso la valorizzazione degli *istituti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione* (la previsione di tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare; l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali a supporto del processo legislativo; la riforma del regolamento della Camera dei deputati), ponendo fine *a un modo di legiferare confuso, fatto di aggiustamenti continui, deroghe, estensioni, perché questo modo crea incertezza e diventa un danno per i cittadini e per la crescita del Paese.*

Le intenzioni espresse, già comunque inserite in un ambito ordinario caratterizzato da talune fattispecie distorsive degli istituti di democrazia rappresentativa (il ricorso alla legge delega ed al decreto legge in assenza dei relativi

procedimento legislativo, in Osservatorio AIC, n. 5/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in Rivista AIC, n. 2/2019; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

⁶ 24 marzo 2018, in www.presidente.camera.it.

presupposti⁷, la prassi dei maxi emendamenti, il ricorso alla questione di fiducia), si sono purtroppo infrante in questi mesi caratterizzati dallo stato di pandemia e, nonostante il ruolo costituzionale del Parlamento anche nei contesti dell'emergenza, in dottrina il Parlamento è stato indicato come «il grande assente nel tempo del coronavirus»⁸.

Il Parlamento⁹ e la rappresentanza politica sono in crisi¹⁰. Basti solo ricordare il ruolo della Corte costituzionale anche in riferimento alle leggi elettorali; la paralisi dell'istituzione parlamentare ad opera di strumenti quali i decreti-legge, i *maxi* emendamenti e la questione di fiducia¹¹.

⁷ Con l'abuso della decretazione di urgenza utilizzata al posto della legge, era logico aspettarsi, secondo G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, «che, diventato il decreto legge una forma anomala, ma invalsa nella prassi, di legislazione corrente, quando si fosse presentata una vera situazione di necessità e urgenza, il procedimento ideato dai Costituenti per fronteggiare velocemente l'emergenza sia apparso "lento" come "lento" era apparso il procedimento ordinario di formazione della legge di fronte all'abuso della parola "emergenza" per qualunque problematica economica sociale si presentasse al vaglio della politica. Si è verificato un "effetto domino": il decreto legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto legge».

⁸ M. AINIS, *L'emergenza e la legge. Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2020, p. 30, che proprio ha sintetizzato sulla *eclissi delle libertà costituzionali*, sulla *centralizzazione*, sulla *personalizzazione del potere*.

⁹ Osserva M. LUCIANI, *Art. 75, Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005, come la traduzione istituzionale del principio di rappresentanza sia il Parlamento, luogo di confronto del pluralismo, e che «può e deve essere la sede in cui (non solo si innesca il rapporto fiduciario con l'Esecutivo, ma) la discussione sulle politiche si compie, in funzione di legittimazione dell'intera forma di governo e di massimizzazione del consenso dell'una o dell'altra parte politica» (p. 67); ed ancora, «la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato» (pp. 70-71).

¹⁰ G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 3 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 59 ss.; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzione o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 55 ss.

¹¹ A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *questionegiustizia.it*, 20 aprile 2020, il quale rileva come da tempo «nell'ordinamento italiano si sconta una inversione patologica della relazione fiduciaria che costituisce la base su cui regge la forma di governo parlamentare quale è quella prescelta dalla Costituzione repubblicana e che, almeno a parole, neppure i riformatori "spinti" degli ultimi quindici anni si sono dichiarati favorevoli ad abbandonare»; e «nell'operare in concreto verso la realizzazione dell'indirizzo governativo,

Ed i correttivi sono stati indicati da più parti, ovverosia una legge elettorale utile a ripristinare i meccanismi di partecipazione ed il rapporto tra eletti ed elettori e la riforma dei regolamenti parlamentari anche per implementare le funzionalità del Parlamento.

Le conseguenze potrebbero essere, data la vistosa assenza, la perdita della centralità di tale organo costituzionale¹², la dequalificazione della funzione legislativa a favore di quella politico-amministrativa ed il definitivo stravolgimento di quegli equilibri caratterizzanti la forma di governo parlamentare che proprio si fondano sul rapporto di fiducia. Tutte conseguenze che si sono accentuate durante questo periodo emergenziale e che hanno trovato un definitivo assestamento con la riduzione del numero dei parlamentari (si spera).

Il nostro sistema costituzionale, anche in riferimento alle situazioni straordinarie, si basa sul rapporto tra Parlamento/espressione della rappresentanza politica e Governo/titolare del potere esecutivo, sulla base di un sistema di garanzie, ovverosia anche i poteri del Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale (art. 87), organo a cui spetta la dichiarazione dello stato di

l'Esecutivo, quale che sia, più che proporre alla maggioranza i suoi programmi e venire da questa stimolato e sostenuto ma anche controllato nella sua azione, ritiene di poter disporre a prescindere dalla componente parlamentare che ne ha consentito la formazione».

Il Governo «diventa organo che proprio sul terreno della normazione finisce nei fatti per marginalizzare clamorosamente il ruolo degli organi parlamentari e ciò, va riconosciuto, anche per una dilagante passività degli sbiaditi gruppi di maggioranza».

L'abuso della decretazione d'urgenza, le deleghe legislative pasticciate, i frequenti ricorsi ai voti di fiducia, di compressione dei dibattiti parlamentari, di deroghe procedurali quando sia in corso l'approvazione di leggi urgenti e indefettibili: «è la storia del declino della centralità del Parlamento e, per quel che ci riguarda, del progressivo arretramento della legge ordinaria dal centro della scena riservata alle norme primarie sub-costituzionali nel sistema delle fonti»; ID., *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in AA. VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: dal luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Napoli, 2017, spec. pp. 102-103; *ivi*, anche il contributo di G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico di divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, pp. 108 ss.

¹² Che resta «l'organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento» (Corte cost., sent. n. 35/2017); A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, pp. 66 ss.; A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Palamento. Le Assemblee legislative contemporanee*, Roma-Bari, 2006; G. FERRARA, *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE con F. PIAZZA, Torino, 2001, pp. 1211 ss.; A. MANZELLA, *Sul parlamento*, in *Lo Stato*, n. 3/2014, pp. 65 ss.; F. BASSANINI, *Prefazione in Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA, F. BASSANINI, Bologna, 2007; A. MANZELLA, *Prefazione. Dieci anni dopo*, in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2018, pp. 9 ss.

guerra deliberato dalle Camere, l'emanazione dei decreti-legge e la promulgazione, talvolta con riserva o motivazione differita.

Al di là del significato dei termini, bisogna distinguere concettualmente l'emergenza che può essere determinata, come è avvenuto, dalla pandemia o da altri fenomeni persino ancora più gravi, dalla eccezionalità. Questi termini non andrebbero confusi, né dal punto di vista lessicale, né dal punto di vista filosofico e giuridico.

Su questa differenza si è fondata la discussione, come si insegna in dottrina¹³, di ciò che rientra nelle forme dello stato di diritto e ciò che invece può essere l'antefatto persino di una dittatura. L'emergenza è prevista, in principio, dalla nostra Costituzione che, all'articolo 77, disciplina il decreto-legge da adottare nei casi straordinari di necessità e di urgenza; l'eccezionalità è qualcosa che va oltre le regole dello stato di diritto.

Come è noto, la storia ha prodotto teorizzazioni decisioniste che hanno legittimato situazioni funzionali alla nascita delle dittature nei primi decenni del XX secolo.

In uno Stato liberal-democratico, dinanzi ad una situazione di emergenza¹⁴ c'è nella Costituzione lo strumento dell'art. 77¹⁵. Il problema può essere, se mai, da un lato l'adozione dei DPCM, essendo necessario ribadire, dinanzi ad una situazione di emergenza, il tema della conversione dei decreti-legge da parte di un Parlamento conflittuale e frammentato, mentre per i decreti-legge e persino nei disegni di legge, si pone la clausola "salvo intese". Ciò può essere attribuibile al Governo per imporre decisioni unilaterali ma anche alla condizione, se mai, di un Parlamento appunto frammentato e della sua classe politica.

Poiché non si vede dinanzi a problemi di estrema gravità, nemmeno apparentemente, il concetto di unità nazionale¹⁶ invocato dal Presidente Mattarella¹⁷.

¹³ G. SILVESTRI, *Covid 19 e Costituzione*, in unicost.eu, 10 aprile 2020.

¹⁴ Per G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Stato di diritto emergenza tecnologia*, a cura di G. DE MINICO e M. VILLONE, in *Consulta OnLine*, luglio 2020, p. 27, «la funzione emergenziale legittima è solo quella che agisce nel rispetto del minimo costituzionale inderogabile, che - secondo la teoria dei controlimiti - impone di osservare la divisione dei poteri, orientata alla centralità parlamentare, e di preservare il nocciolo duro dei diritti fondamentali, nonché dei principi fondativi dell'ordinamento».

¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *Articolo 77*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, Bologna, 2018, pp. 127 ss.

¹⁶ L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino, 2014, 73 ss.; *Id.*, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, 3 ss.

¹⁷ Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione del Concerto dedicato alle vittime del coronavirus, nel 74° anniversario della festa nazionale

In partenza, quindi, è persino doveroso un richiamo alla centralità istituzionale e democratica del Parlamento, di fronte alla inflazione dei decreti legge, come forma governativa riservata e vincolata ai patti di maggioranza; ed ora anche ai decreti del Presidente del Consiglio che, forse necessariamente, sfuggono all'analisi (ed alle polemiche spesso strumentali) delle minoranze in Parlamento.

2. L'emergenza tra atipicità e non prevedibilità

Nella relazione sull'attività della Corte costituzionale, per l'anno 2019, secondo le parole della Presidente, «La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi di straordinaria necessità e di urgenza (..) che sono state affrontate senza mai sospendere i diritti costituzionali, ma ravvisando al suo interno gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base alle specifiche contingenze: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri, con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela sistemica e non frazionata dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti (..): la Costituzione non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola necessaria per navigare “per l'alto mare aperto” dell'emergenza e del dopo-emergenza (..). In tale frangente (..) merita particolare attenzione il principio della leale collaborazione - il risvolto istituzionale della solidarietà»¹⁸.

Dinanzi al “fatto emergenziale” «il regime democratico deve scegliere o accedere alla sospensione dei propri principi e valori fondanti (anzitutto definiti in termini di sfera di libertà individuali e collettive, che rende più rapido ed efficiente il processo decisionale ma comporta il consistente rischio di un'involuzione autoritaria permanente, ovvero, all'opposto, continuare con la difesa a oltranza di

della Repubblica, Giardini del Quirinale, 1° giugno 2020, «Questo 2 giugno ci invita a riflettere tutti su cosa è, su cosa vuole essere la Repubblica oggi. Questo giorno interpella tutti coloro che hanno una responsabilità istituzionale - a partire da me naturalmente - circa il dovere di essere all'altezza di quel dolore, di quella speranza, di quel bisogno di fiducia. Non si tratta di immaginare di sospendere o annullare la normale dialettica politica. La democrazia vive e si alimenta di confronto fra posizioni diverse. Ma c'è qualcosa che viene prima della politica e che segna il suo limite. Qualcosa che non è disponibile per nessuna maggioranza e per nessuna opposizione: l'unità morale, condivisione di un unico destino, il sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Una generazione con l'altra. Un territorio con l'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo.

Mi permetto di invitare, ancora una volta, a trovare le tante ragioni di uno sforzo comune, che non attenua le differenze di posizione politica né la diversità dei ruoli istituzionali».

¹⁸ Relazione della Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia sull'attività della Corte nel 2019, in cortecostituzionale.it, 28 aprile 2020.

questi, tale a sua volta da implicare il rischio, diverso ma egualmente dotato di potenzialità distruttive tramite la sostanziale riduzione dell'efficienza decisionale e dell'efficacia operativa delle misure adottate, di un'esiziale condizione di inerzia»¹⁹.

La prima fase dell'emergenza²⁰ è stata caratterizzata dall'uso del DPCM, ovvero sia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, quale tipologia di provvedimento non avente una disciplina costituzionale e che ha rinvenuto la sua legittimità nel decreto-legge n. 6/2020²¹, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* (conv. nella l. n. 13/2020). Si tratta di un atto monocratico del Presidente del Consiglio, "sentiti" taluni soggetti (organi politici o tecnici), non soggetto a forme di controllo e,

¹⁹ F. RIMOLI, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte prima*, in *Lo Stato, Riv. sem. scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 14/2020, pp. 171-172.

²⁰ Delibera del Consiglio dei Ministri, 31 gennaio 2020, ex art. 7, comma 1 lett. c), d.lgs. n. 1/2018, di dichiarazione dello *stato di emergenza nazionale* per la durata di sei mesi (fino al 31 luglio 2020). Per tale dichiarazione, effettuata in base al Codice della Protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), non è stato fatto alcun passaggio parlamentare, spettando al Consiglio dei ministri la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale su proposta del Presidente del Consiglio, in base alla valutazione degli eventi fatta dal Dipartimento della Protezione civile. Il d. lgs. n. 1/2018 prevede che per il coordinamento nella realizzazione degli interventi da realizzare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provveda mediante ordinanze di protezione civile da adottare in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle norme dell'Unione europea. È altresì previsto che debbano essere motivate e prevedere le principali norme cui derogano. Tale Codice prevede, oltretutto, che il Presidente del Consiglio dei ministri detenga i poteri di ordinanza, che può esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile (autorità amministrativa).

Ancora, la legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, riconosce al Ministro della salute, ai presidenti di regione ed ai sindaci il potere di ordinanza contingibile ed urgente (art. 32).

²¹ Era previsto che le autorità competenti fossero tenute ad adottare, tra le altre oltre a quelle normate, ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evoluzione della situazione epidemiologica (articoli 1 e 2), tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti di regione o il Presidente della Conferenza delle regioni (nel caso di misure riguardanti una regione o il territorio nazionale).

tuttavia, ritenuto uno strumento giuridico *idoneo, agile e flessibile* in grado di adattarsi alla *rapida ed imprevedibile* evoluzione del contagio²².

Come ogni situazione di fatto straordinaria, non prevedibile ed atipica, occorre intervenire, sulla base dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con strumenti straordinari, caratterizzati dalla durata limitata nel tempo, appunto per far fronte all'“emergenza” ed a situazioni contingenti. Ma l'emergenza deve comunque essere sottoposta alle regole di funzionamento della nostra democrazia, deve fare i conti con l'impianto costituzionale e con i diritti della persona; viceversa, si è assistito, non senza forzature, all'esercizio di poteri amministrativi straordinari, volti a limitare l'esercizio dei diritti di libertà,²³ in capo al Governo, ai Presidenti delle regioni e persino ai Sindaci²⁴.

Ed infatti, la dottrina ha espresso forti perplessità sul ricorso ai DPCM al posto dei decreti-legge che hanno ulteriormente indebolito un già fragile sistema delle fonti e «reso instabile, tra legalità formale e legalità sostanziale, il rapporto tra cittadini ed istituzioni: legame che (...) non debba vacillare né subire scossoni innanzitutto dentro un regime di emergenza»²⁵.

La maggiore criticità rinvenibile nella gestione dell'emergenza da COVID-19 è stata proprio lo strumento utilizzato, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri²⁶, non aventi forma regolamentare ai sensi dell'art. 17 della l. n. 400/1988²⁷;

²² *Informativa del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, alla Camera dei Deputati in merito all'emergenza Covid-19*, 25 marzo 2020, in www.governo.it.

²³ G. D'AMICO, *La libertà “capovolta”*. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale, Napoli, 2020.

²⁴ Per una ricognizione dei provvedimenti adottati, A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in forumcostituzionale.it, n. 1/2020, spec. pp. 491 ss. L'art. 1 del decreto-legge n. 6 prevede(va) che le autorità competenti fossero tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica: su questo punto, critico sulla locuzione molto generica di *autorità competenti* chiamate ad incidere, con propri provvedimenti, sulle libertà costituzionali, V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in dirittifondamentali.it, n. 1/2020, pp. 561 ss.

²⁵ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale - Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 38, che ha evidenziato la fragilità del rapporto tra cittadini e istituzioni, a causa della confusione derivante dall'adozione dei DPCM e delle misure ivi contenute, sia in ragione del contrasto di tali DPCM con le altre normative.

²⁶ F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020; G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del COVID-19*, in *Nomos*, n. 1/2020.

²⁷ A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *Questione Giustizia*, 20 aprile 2020, ha sottolineato

non sono sottoposti all'eventuale controllo della Corte costituzionale, neppure il Capo dello Stato è stato coinvolto nel procedimento di adozione degli stessi aventi funzione propriamente amministrativa e dal contenuto incidente su diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti²⁸.

Per incidere sulla gestione "disinvolta" dell'emergenza, e quindi quasi a porre il rimedio sulle vistose forzature della prima fase, è stato emanato il decreto-legge n. 19/2020, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, con il quale è stato fissato il limite temporale per l'esercizio dei poteri emergenziali al 31 luglio 2020 (prorogato ulteriormente al 15 ottobre 2020), ed altresì stabilita l'adozione delle misure restrittive sulla base dei principi di adeguatezza e di proporzionalità, depenalizzandone la violazione.

Proprio nella relazione illustrativa del decreto legge n. 19 si può rinvenire un tentativo di argine all'operato del Governo rispetto agli "strappi" della prima fase dell'emergenza, intendendo «sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza» e introducendo «una più stretta applicazione del principio di tassatività»²⁹; viene sempre privilegiato lo strumento del DPCM ma

l'opportunità, al fine di attuare le disposizioni dei decreti legge, di ricorrere alla fonte normativa secondaria, ovverosia i regolamenti governativi, deliberati dal Consiglio dei ministri previo parere del Consiglio di Stato ed emanati dal Presidente della Repubblica, «così da attenuare, entro certi limiti, con misure formalmente più appropriate la sovraesposizione normativa cui si presta non si sa bene perché il Presidente del Consiglio».

²⁸ E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *biordiritto.org*, n. 2/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid 19*, n. 1/2020, 18 marzo 2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *dirittiregionali.it*, n. 1/2020; I.A. NICOTRA, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*; R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, tutti in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, rispettivamente pp. 379 ss., 507 ss., 648 ss.

²⁹ «Il provvedimento si muove in conformità con la riserva di legge, prevista dalla Costituzione, per poter apportare limitazioni ad alcuni diritti di libertà - quali la libertà personale, di circolazione e soggiorno, di riunione, la libertà di iniziativa economica privata, di cui rispettivamente agli articoli 13, 14, 16, 17 e 41 della Costituzione - giustificate da altri interessi costituzionali, quali nel caso di specie la tutela della salute pubblica, di cui all'articolo 32 della Costituzione. Reca, quindi, una definizione dettagliata ed esaustiva di tutte le misure potenzialmente applicabili, per contrastare l'emergenza, nel cui ambito i singoli provvedimenti attuativi potranno discernere, a seconda del luogo e del momento di applicazione, quelle più opportune ed efficaci» (Res. XII Commissione Camera dei Deputati, Esame AC 2447 di conversione in legge del decreto n. 9 del 25 marzo 2020).

con alcuni correttivi (illustrazione preventiva alle Camere e, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, sentito di norma il Comitato tecnico-scientifico). Nelle more dell'adozione dei DPCM, con efficacia limitata fino al momento dell'adozione, in casi di estrema necessità e urgenza, le misure possono essere adottate dal Ministro della Salute (art. 32 della l. n. 833/1978). I DPCM possono essere adottati sentiti i presidenti delle regioni interessate o il presidente della Conferenza delle regioni e province autonome se riguardino il territorio nazionale.

Viene previsto il controllo preventivo della Corte dei conti e che, sulle misure adottate, il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere, ripristinandosi, quindi, in via istituzionale quei rapporti tra Esecutivo e Camere che sono fisiologici nella forma di governo parlamentare.

Sempre nelle more dell'adozione dei DPCM, si prevede che anche le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive negli ambiti di loro competenza, senza incisione delle attività produttive e di quelle a rilevanza strategica per l'economia nazionale.

I sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare in contrasto con le relative misure statali e regionali.

Per tutti questi accorgimenti, dal decreto-legge n. 19, seppure sarebbe emersa una «correzione di rotta (..) maggiormente in linea con il principio di legalità»³⁰, non può sottacersi la tecnica normativa utilizzata. Come è stato osservato, tale decreto-legge «ha quasi integralmente abrogato il primo decreto-legge, il n. 6 del 23 febbraio (..) che intendeva offrire una base legale ai d.p.c.m. con cui finora sono state adottate le misure a livello nazionale; ed ha abrogato anche la previsione del decreto-legge n. 9 del 2 marzo (l'art. 35) che faceva divieto di adottare ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con quelle statali. Il nuovo decreto-legge ha però fatto salvi tutti i d.p.c.m. e le ordinanze emesse sotto il vigore del decreto-legge n. 6 (art. 2, co. 3) ed ha confermato il *modus operandi* seguito dal Governo fino a questo momento,

³⁰ L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE on-line*, n. 2/2020, p. 1496, che ritiene come «le esigenze di una gestione unitaria della fase emergenziale abbiano condotto lo Stato centrale ad attrarre a sé, in via sussidiaria, sia le funzioni amministrative, sia le funzioni legislative» con ciò trovando conferma il «riconoscimento di uno spazio procedurale alle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione tra enti territoriali».

introducendo qualche previsione che, nelle intenzioni, dovrebbe servire a dirimere i conflitti tra disposizioni statali e regionali tra loro incompatibili»³¹.

Con il massiccio ricorso ai DPCM, seppur nell'ambito della copertura dei decreti-legge, sono emersi l'abuso dell'emergenza, l'accentramento dei meccanismi decisionali e la sproporzione tra lo strumento ed il fine; sotto il profilo della giustiziabilità³², dovendosi fare riferimento alla giurisdizione amministrativa, e a quello della responsabilità diretta e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri. Come pure è stato osservato, lo strumento dei DPCM, più rapido e flessibile rispetto ad una fase non prevedibile dell'emergenza, avrebbe scontato «il rischio di una sovraesposizione del titolare del potere»³³.

A tale prassi è stato contrapposto il ruolo del Parlamento, estromesso proprio nella fase iniziale che, quanto meno, avrebbe potuto deliberare lo stato di emergenza o incidere in sede di conversione del decreto-legge (se fosse stato disposto con decreto-legge). Ma, d'altro canto, oggetto di discussione dovrebbe essere lo stesso ricorso alla decretazione di urgenza, come noto utilizzato al di fuori dei casi necessità e di urgenza.

Tra le possibili soluzioni si annovera quella di introdurre in Costituzione anche la deliberazione dello stato di emergenza³⁴, la quale porrebbe più di una questione:

³¹ A. MORELLI, *Il Re del piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *dirittiregionali.it*, n. 1/2020, p. 520.

Facendo salvi gli effetti di quelle ordinanze regionali illegittime perché in contrasto con i limiti previsti dalla normativa statale, secondo M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 11 aprile 2020, in *giurcost.org*, p. 21 ss., è stata compromessa «l'esigenza di una conduzione unitaria dell'emergenza necessaria anche per profili non sempre immediatamente percepibili, e quello della chiarezza e comprensibilità delle norme, specie in un momento come questo, in cui i cittadini hanno bisogno di certezza», mentre, in tale situazione di emergenza, «si sarebbe dovuto avere ben altro passo istituzionale, sia al centro che in periferia»; sui DPCM nel sistema delle fonti e la relazione con la normazione primaria, A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 558 ss.

³² I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non possono essere qualificati come atti politici (ai sensi dell'art. 7 del c.p.a.).

³³ B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. 3, rileva come, in un sistema di partiti forte, il Presidente del Consiglio, pure in fase di emergenza «avrebbe lavorato a stretto contatto con gli esperti dei partiti», mentre, in questa fase di debolezza dei partiti «il reale processo decisionale rischia di essere più oscuro», riportando come esempio l'organizzazione della «catena che conduce dal Comitato tecnico scientifico al capo della protezione civile e infine al Presidente del Consiglio o ai ministri competenti».

³⁴ S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020, p. 6, sulla composizione di

la necessità del procedimento normativo o la forma di un atto bicamerale non legislativo; l'eventuale conferimento al Governo dei poteri necessari per gestire l'emergenza potrebbe essere adottato congiuntamente con la deliberazione o con atto successivo alla stessa. In entrambi i casi occorrerebbe delineare i poteri necessari conferibili, proprio perché, come d'altronde è accaduto per l'attuale situazione, non essendo prevedibile in cosa consista l'emergenza, inciderebbero sui

un *gabinetto di gestione della crisi* che risponda «in ultima analisi alle assemblee parlamentari e al Presidente della Repubblica, organi la cui azione va collocata all'inizio e alla fine del procedimento, autorizzandolo e seguendone l'applicazione perché non deragli, con le Camere - ad emergenza finita - devono poi a consuntivo rivisitare il modo in cui la vicenda è stata giuridicamente coperta e sanare eventuali illegittimità *medio tempore* intercorse, che non vi sia stato modo di correggere prima, in ragione del carattere convulso degli eventi e dei rimedi ad essi». S. CECCANTI, *Per una ragionevole disciplina costituzionale del ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza*, in *DPCE on-line*, ha proposto l'attivazione di una procedura straordinaria «estremamente garantista» con una dichiarazione di emergenza deliberata con la maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, così da coinvolgere anche i gruppi di opposizione. Considerando l'intervento della dichiarazione ad emergenza iniziata, occorrerebbe consentire il voto a distanza. La deliberazione potrebbe essere efficace per due mesi ed essere eventualmente prorogata nel rispetto del *quorum* originario; ancora, il funzionamento del Parlamento in tempi di emergenza dovrebbe disporre dei numeri necessari per lavorare e quindi si potrebbe ipotizzare, a tal fine, una Commissione bicamerale speciale composta in modo proporzionale ai Gruppi e che potrebbe operare, in virtù dell'emergenza, tramite il voto a distanza. Tale Commissione dovrebbe disporre di poteri analoghi a quelli delle Aule quando lavorano in periodo ordinario (funzioni legislative, la possibilità di chiamare esponenti dell'Esecutivo a riferire) ma con limiti ben precisati (concernenti il potere di revisione costituzionale, approvazione di leggi per le quali sia richiesta una maggioranza speciale, le leggi in materia elettorale). Con riferimento all'uscita dall'emergenza e alla gestione del rientro alla normalità le Camere, entro un anno dalla cessazione dell'emergenza potrebbero stabilire, con legge, quali disposizioni in vigore in quel periodo perdano efficacia, così regolando i rapporti giuridici sorti nel frattempo. ID., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *biodiritto.org*, che proprio suggerisce talune tipologie di interventi in ragione degli stadi dell'emergenza.

diritti di libertà e su quelli fondamentali³⁵. Nella nostra Costituzione³⁶ l'emergenza³⁷ è riconducibile agli articoli 77, 78³⁸, 87, 120 e 126, all'interno

³⁵ In sede di Assemblea costituente si è posta la questione della introduzione di una disciplina volta a limitare o a sospendere le garanzie personali (in riferimento alla deliberazione dello stato di guerra e comunque respinta), essendo stata avanzata la proposta di inserire in Costituzione: «l'esercizio dei diritti assicurati dalla presente Costituzione non può essere sospeso. Tuttavia, allorché la Repubblica è proclamata in pericolo tali diritti possono essere sospesi entro i limiti e con le forme stabilite per legge. Questo provvedimento non potrà essere preso per un tempo superiore a sei mesi; esso potrà essere rinnovato nelle medesime forme. Chiunque ne avrà abusato per recare arbitrariamente pregiudizio ai diritti materiali o morali altrui assumerà personale responsabilità. Al termine del periodo d'emergenza, chiunque si riterrà arbitrariamente leso nella persona o nei beni potrà reclamare riparazione morale e materiale davanti ai tribunali» (seduta 2 ottobre 1946). A fronte, dunque, della esclusione di un inserimento in Costituzione di una legittima compressione dei diritti e delle libertà, la Corte costituzionale, a proposito delle situazioni di emergenza, ha ammesso le *misure insolite* a carattere restrittivo temporaneamente limitate, illegittime «se ingiustificatamente protratte nel tempo» (Corte cost. n. 15/1982; ma il periodo di riferimento è quello della *stagione del terrorismo*). Con la sentenza n. 418/1992, a proposito delle gravi emergenze (quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente) per la Corte «risulta giustificato che si adottino misure eccezionali» e non risulta irrazionale che «di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali per l'uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente, coordinando l'azione di tutti gli organismi implicati, né (...) che tali autorità siano individuate in quelle statali, tenuto conto del coinvolgimento nella emergenza di amministrazioni di ogni livello, incluso per l'appunto quello centrale» (pt. 5 *cons. in dir.*). Il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza sulla base di specifica autorizzazione legislativa, implica «che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio ([sent. n. 418 del 1992](#)): il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (cfr. Corte cost., sent. n. 127/1995, pt. 2 *cons. in dir.*).

³⁶ G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione. Editoriale* , in *costituzionalismo.it* , n. 1/2020, pp. III ss.; V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto* , in *dirittifondamentali.it* , n. 1/2020, pp. 893 ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico* , Padova, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano* , Milano, 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli* , Milano, 2003; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali* , Bari, 2010; A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo* , Torino, 2011; G. DE MINICO, *Costituzione emergenza terrorismo* , Napoli, 2016;

dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, in modo da assicurare, nel pluralismo, il sistema democratico ed un assetto di garanzie e tutele per la persona. In relazione

E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020.

³⁷ L'art. 116 della Costituzione spagnola prevede che: «1. Una legge organica regolerà gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti. 2. Lo stato di allarme sarà dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, per un termine massimo di quindici giorni, riferendo al Congresso dei Deputati riunito immediatamente a tale scopo, senza la cui autorizzazione detto periodo non potrà essere prorogato. Il decreto determinerà l'ambito territoriale cui si riferiscono gli effetti della dichiarazione. 3. Lo stato di eccezione sarà dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato dal Consiglio dei Ministri, previa autorizzazione del Congresso dei Deputati. L'autorizzazione e proclamazione dello stato di eccezione dovrà determinare espressamente gli effetti dello stesso, l'ambito territoriale cui si riferisce e la sua durata, che non potrà eccedere i trenta giorni, prorogabili per un altro periodo di uguale durata, con gli stessi requisiti. 4. Lo stato di assedio sarà dichiarato dalla maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, su proposta esclusiva del Governo. Il Congresso determinerà il suo ambito territoriale, durata e condizioni. 5. Non potrà procedersi allo scioglimento del Congresso durante la vigenza di alcuno degli stati compresi nel presente articolo, venendo le Camere convocate automaticamente qualora non fossero in periodo di sessione. Il loro funzionamento, come quello degli altri poteri costituzionali dello Stato, non potrà interrompersi durante la vigenza di tali stati. Se si producesse alcuna delle situazioni che danno luogo a uno qualsiasi di detti stati, quando il Congresso sia sciolto o scaduto dal suo mandato, le competenze del Congresso saranno assunte dalla sua Deputazione Permanente. 6. La dichiarazione degli stati di allarme, di eccezione e di assedio non modificheranno il principio di responsabilità del Governo e dei suoi agenti riconosciuto nella Costituzione e nelle leggi».

³⁸ Come puntualizzato da G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., l'art. 78 della Cost. «non mette da parte la democrazia parlamentare, giacché lo stato di guerra può essere dichiarato solo dal Parlamento e prevede che quest'ultimo possa delegare al Governo i 'poteri necessari', non i pieni poteri, richiamando così il principio di proporzionalità, che vale non soltanto per la restrizione dei diritti fondamentali, ma anche per le alterazioni del normale equilibrio costituzionale».

In dottrina, A. VERNATA, *Decretazione d'urgenza e perimetro costituzionale nello stato di "emergenza epidemiologica"*; A. PALMA, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza Covid-19*; A. LAURO, *Urgenza e legalità ai tempi del Covid-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, tutti in *BioLaw Journal, special issue* n. 1/2020; G. PITRUZZELLA, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali. Brevi riflessioni a partire dal divieto di sport e di attività motoria all'aperto*, in giustiziasieme.it, 24 marzo 2020; A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos*, n. 1/2020; S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

alla materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente, la legislazione sanitaria contempla, tra gli altri, i poteri di ordinanza (in capo al Ministro della Salute, alle regioni ed ai sindaci); ed anche quella sulla protezione civile, in relazione all'emergenza, attribuisce al Governo ampi poteri³⁹.

La Costituzione «pone il principio della continuità del Parlamento e dell'attività legislativa (art. 61 Cost.), anche nei momenti straordinari di necessità e urgenza (art. 77). Nello stato d'emergenza, la democrazia rappresentativa costituisce un bene primario, un servizio essenziale che non può essere dismesso, non meno del servizio sanitario nazionale»⁴⁰.

Quindi, sin dall'inizio della pandemia, date le oggettive difficoltà del Parlamento, si è necessariamente posta la questione degli strumenti utilizzati dal Governo per fronteggiare l'emergenza, ovverosia i decreti-legge tramite i quali sono state introdotte misure di carattere economico e sociale, ed anche limitative delle libertà costituzionali, affidandone l'attuazione ai DPCM⁴¹.

L'emergenza avrebbe preteso una maggiore collaborazione tra il Governo e le regioni, i cui rapporti, troppo spesso sottoposti a tensioni istituzionali, puntualmente sono sfociati in ricorsi dinnanzi alla giustizia amministrativa⁴² (basti solo pensare, nel contemperamento di interessi tra Stato e regioni in materia di salute⁴³, ad alcuni presidenti di regione, e talvolta anche sindaci, che hanno provveduto con ordinanze più restrittive in luogo della maggiore flessibilità dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri).

³⁹ L'art. 3, co. 1, lett. a), del decreto legislativo n. 1/2018 individua il Presidente del Consiglio dei Ministri quale autorità nazionale di protezione civile; l'art. 25 prevede il potere di ordinanza ed il coinvolgimento degli esecutivi regionali tramite le intese, in base allo schema delle ordinanze contingibili ed urgenti, in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali, dell'obbligo di motivazione e con l'indicazione delle norme cui derogano.

⁴⁰ C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 85.

⁴¹ M.C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec. 2020, p. 597; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza* cit.; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum quad. cost.*, 2/2020, pp. 135 ss.; V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale... anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

⁴² M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del COVID-19*, in *Nomos*, n. 1/2020.

⁴³ G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 108 ss.

Ma la stessa Costituzione prevede le limitazioni all'autonomia decisionale degli enti territoriali ed il potere sostitutivo del Governo «in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» purché la legge definisca «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120, comma 2).

Indubbiamente, nella prima fase dell'emergenza rapportata alla funzionalità del Parlamento, se pure si sia fortemente discusso sulla legittimità delle misure adottate, sul merito e sulla proporzionalità delle stesse, sulla loro necessaria temporaneità, è stato pure argomentato sulla necessità di una funzione di controllo su tutte le amministrazioni pubbliche (oltre che attraverso l'esame della legge di conversione, anche tramite una commissione di inchiesta o uno strumento ispettivo come l'indagine conoscitiva), e dunque sul dovere del Parlamento di vigilare sulle misure adottate⁴⁴; in relazione al rapporto Stato-regioni⁴⁵, la situazione ha posto in luce situazioni di incertezza tali che hanno determinato conflitti tra le istituzioni e confusione nelle comunità di riferimento⁴⁶. Quando sarà possibile tornare alla normalità, sarà opportuno che il Parlamento approvi una legge contenente i principi generali in materia di tutela della salute indicando norme precise sulle modalità operative delle autorità (centrali e territoriali) in caso di emergenze sanitarie, fermo restando che nessuna legge potrà consentire ad un ente territoriale di emanare disposizioni che impediscano la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, come purtroppo si è verificato, essendo sempre necessario solo

⁴⁴ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n. 5/2020, consultabile al sito perfondazione.eu; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus* cit., p. 7, «mai modificare stabilmente la Costituzione, insomma, dunque non riscrivere in senso compressivo diritti fondamentali, né regolamenti parlamentari, né leggi elettorali, né promuovere o svolgere referendum di qualunque tipo, in una situazione di emergenza dichiarata e, se in scadenza, prorogare la durata degli organi costituzionali elettivi. Ogni discussione quanto alla possibile stabilizzazione di ammodernamenti che talune soluzioni recherebbero alle istituzioni è legittima, ma va rinviata a tempi tranquilli, nei quali la riflessione può non essere concitata e può soppesare con ponderazione i *pro* e i *contra*. Si invece a deroghe puntuali temporanee, se unanimemente condivise (nell'ufficio di presidenza e in conferenza dei capigruppo) dei regolamenti parlamentari, esplicitando che cadranno appena terminata l'eccezionalità, ossia munendo la deroga formalizzata di una condizione risolutiva espressa».

⁴⁵ G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 108 ss.

⁴⁶ In relazione ai poteri dell'Esecutivo e centrale e quelli delle autonomie nelle ipotesi di regime derogatorio, M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e di decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 499 ss.

un provvedimento statale: «la Repubblica “una e indivisibile” (art. 5 Cost.) non può tollerare che parti del territorio e della popolazione nazionali si pongano in contrapposizione tra loro. Vi osta, oltre che il principio di unità nazionale, anche il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), inconciliabile con qualunque chiusura egoistica o particolaristica. Chiudere si può e si deve, se la situazione concreta lo impone, ma solo se si valuta l’impatto nazionale di provvedimenti così incisivi su principi supremi (unità e solidarietà), dai quali dipende l’esistenza stessa della Repubblica democratica»⁴⁷.

3. Il Parlamento ai tempi del COVID-19 tra emergenza democratica e dequotazione della rappresentatività

Il Parlamento può convertire in legge, anche con modifiche, i decreti legge adottati in casi straordinari di necessità e di urgenza; può deliberare lo stato di guerra e conferire al Governo i poteri necessari; può, con legge o atto avente forza di legge, procedere alle limitazioni delle libertà di circolazione, per motivi di sanità e di sicurezza; normare le procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle regioni, delle province e dei comuni in caso di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, secondo i principi della sussidiarietà e della leale collaborazione.

Alla incessante attività di normazione del Governo⁴⁸ è corrisposta, di contro, da un lato la limitazione delle attività parlamentari, sia sotto il profilo della programmazione e della organizzazione dei lavori, sia sotto quello dello svolgimento degli stessi e delle funzioni in modalità alternative a quelle ordinarie. Il Paese ha pagato l’emergenza sanitaria in termini di vite umane (solo per ricordare i malati e gli operatori sanitari); le istituzioni, pubbliche ed alcune private, hanno assicurato la continuità dello Stato attraverso le modalità del tele-lavoro, attualmente più conosciuto come lo *smart working* (applicato anche per il funzionamento degli organi giudiziari e per quelli territoriali⁴⁹).

⁴⁷ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

⁴⁸ L’aggiornamento puntuale di tutti i provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare l’emergenza COVID-19 si rinviene nel sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Coronavirus, la normativa* e nei siti istituzionali di ciascuna regione per quelli a rilevanza regionale. L’ultimo decreto-legge adottato è quello del 7 ottobre 2020, n. 125, recante *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l’attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020*.

⁴⁹ Legge della regione Friuli Venezia Giulia, n. 3/2020, sulle modalità telematiche di svolgimento delle sedute degli organi della regione nei casi di emergenza dichiarati dal Consiglio dei Ministri o dal Presidente del Consiglio dei Ministri; il decreto legge n. 18/2020, al fine di limitare il rischio della diffusione del COVID-19, ha normato la possibilità

La questione si è dunque posta dovendosi contemperare una pluralità di situazioni: il rispetto delle norme igienico-sanitarie (che durante la fase acuta della pandemia si sono tramutate in vere e proprie limitazioni della libertà di circolazione, persino all'interno delle stesse regioni, e sino ad arrivare alle forme più blande del distanziamento sociale) e l'esercizio delle prerogative connesse al mandato parlamentare.

L'art. 64 della Costituzione, al III comma, stabilisce che le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

L'art. 48 *bis* del regolamento della Camera dei deputati stabilisce il dovere dei deputati di partecipare ai lavori della Camera. L'Ufficio di Presidenza delibera sulle forme e sui criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni; l'Ufficio di Presidenza determina le funzioni di verifica delle presenze.

Sebbene per i Costituenti non fosse prevedibile ipotizzare l'esercizio del diritto di voto da remoto⁵⁰, oggi, grazie al progresso tecnologico, è possibile la

che gli organi degli enti territoriali minori, consigli e giunte, possano riunirsi in videoconferenza (art. 73).

⁵⁰ P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *giurcost.org*, 6 maggio 2020.

partecipazione a distanza⁵¹, eventualmente ammissibile per disposizione inserita nei regolamenti parlamentari⁵² e in ipotesi circostanziate⁵³.

Il ruolo dinamico dei regolamenti parlamentari e l'incidenza sulla rappresentanza politica, nel collegare l'organizzazione delle Camere al sistema elettorale ed alle modalità di esercizio delle funzioni (tra le quali, il potere di inchiesta, le fasi del procedimento legislativo, la programmazione dei lavori), ha messo in evidenza il *valore* dell'autonomia regolamentare del Parlamento⁵⁴.

⁵¹ L'art. 95 del regolamento del Parlamento catalano prevede il voto per delega e quello telematico: «1. I deputati che per motivo di maternità o paternità non possono adempiere al dovere di assistere alle discussioni e votazioni dell'Assemblea possono delegare il loro voto in caso di ricovero in ospedale, grave infermità o incapacità prolungata debitamente provata. La Presidenza del Parlamento deve stabilire i criteri generali per delimitare le ipotesi che permettono la delega. 3. La delega del voto deve farsi mediante scritto diretto alla Presidenza del Parlamento, nel quale deve risultare il nome della persona che delega il voto e che riceve la delega, così come le discussioni e le votazioni in cui deve esercitarsi o, se del caso, la durata della delega. La Presidenza, ammettendo la richiesta, stabilisce il procedimento per esercitare il voto delegato, che può includere il voto telematico se è possibile e se può essere esercitato con piene garanzie»; S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del COVID-19: fiat iustitia et pereat mundus*, in *lacostituzione.info*, 11 marzo 2020.

⁵² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza* cit., p. 121, «il fondamento di questa proposta (l'interpretazione "evolutiva" della nozione di "presenza" parlamentare, alla quale aderiscono anche Caravita e D'Aloia, ma proiettandone l'applicazione nel futuro, sulla base di procedure ancora da definire) è da respingere con fermezza» e «se mai si arriverà a quel punto, non sarà perché la Costituzione o i regolamenti parlamentari lo consentano, ma solo perché si sarà avuta una rottura della Costituzione (...), magari necessaria e inevitabile, ma pur sempre rottura»; F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *federalismi.it*, n. 18/2020, pp. 26 ss.

⁵³ S. CURRERI, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n. 5/2020, consultabile al sito www.perfondazione.eu.

⁵⁴ Che è quello di «consentire alla Costituzione di adeguarsi allo spirito dei tempi, diventando flessibile attraverso la sua integrazione per mezzo dei principi che i regolamenti parlamentari consolidano in forma generale ed astratta guardando ora alla prassi delle Camere, ora alla evoluzione del sistema nel suo complesso»: G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, p. 110, che riprende l'impostazione di D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 533-551.

Sul voto telematico⁵⁵ la dottrina non ha manifestato opinioni concordi: «la cifra della democrazia parlamentare è il parlare: la discussione, il dibattito, il confronto dialettico e spesso compromissorio da cui fruttificano le leggi»⁵⁶, stabilendo, la Costituzione, che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». L'apertura a forme di collegamento virtuale di voto elettronico, o da remoto, o a distanza sarebbe possibile, e dovrebbe «per necessaria e imprescindibile garanzia della democraticità e della trasparenza dell'ordinamento, garantire - al di là di ogni ragionevole dubbio - sia la possibilità di esercitare con pienezza la funzione rappresentativa, sia la libertà e, ove prevista, la segretezza del voto»⁵⁷.

⁵⁵ S. CECCANTI, *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza*, in *Epidemia e democrazia: Camere aperte con la telematica*, Quaderno n. 5/2020, in *perfondazione.eu*; S. CURRERI, *op. loc. ult. cit.*, p. 3, che proprio utilizza il terzo comma dell'art. 64 che fa riferimento alla necessaria presenza dei componenti delle Camere, così lasciando proprio all'autonomia regolamentare delle stesse se possa intendersi esclusivamente quella fisica o, in circostanze eccezionali, anche quella in via telematica. Quanto alla determinazione delle modalità di votazione e sull'ampia autonomia goduta dalle Camere sottratta a sindacato esterno, l'A. ricorda la sentenza costituzionale n. 379/1996, nota per essersi occupata dei c.d. *pianisti*, nella quale la Corte ha riconosciuto come nell'autonomia regolamentare delle Camere (ai sensi degli articoli 64, 72, 68 Cost.) i «comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale», tra i quali rientra l'esercizio del diritto di voto che trova «la sua esaustiva qualificazione» nel diritto parlamentare, incidendo su «beni la cui esigenza di tutela non trascende l'esclusiva competenza della Camera» e su cui non è ammesso «un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria».

⁵⁶ Per C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit., p. 86, sarebbe «davvero una troppo grande mortificazione del Parlamento; una condanna definitiva alla sua marginalità»; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, n. 8/2020; A. PERTICI, *Il ruolo del Parlamento è assolutamente centrale*, in *Left*, n. 13/2020, 27 marzo 2020; M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020; L. TRUCCO, *Uno sguardo d'insieme su democrazia e voto a distanza*, in *Stato di diritto - emergenza - tecnologia* cit., pp. 66-68, pur riflettendo sulla necessaria predisposizione di adeguate garanzie a tutela della libertà di voto, ritiene che la «rivitalizzazione del nostro Parlamento e del parlamentarismo passi anche attraverso forme di tipo tecnologico».

⁵⁷ B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. 8, precisa la necessità di tre conseguenze inevitabili: una adeguata strumentazione ed una sufficiente fase di sperimentazione; inoltre, trattandosi di modifica regolamentare occorre l'approvazione ai sensi dell'art. 64 Cost., ovvero sia la maggioranza assoluta ed il voto favorevole della maggioranza dei presenti (non essendo sufficiente il ricorso a «meri strumenti interpretativi ovvero atti, anche all'unanimità, della

Su tali questioni, il Presidente Fico⁵⁸, pur riconoscendo la competenza della Giunta nella valutazione delle cause di impedimento dei parlamentari ad esercitare le proprie funzioni, ha posto come necessaria una «riflessione approfondita che, stanti le implicazioni istituzionali e costituzionali del tutto inedite, non potrebbe che coinvolgere anche altri organi costituzionali, a partire dal Senato», trattandosi di decisioni di competenza di ciascuna Camera e coinvolgenti valori costituzionali diversi.

Nella seduta dell'11 marzo, su proposta del Presidente approvata dalla Conferenza dei capigruppo (all'unanimità), la Camera dei deputati si è riunita e si è deciso che ad essa partecipassero solo 350 deputati, al fine di garantire il numero legale e la maggioranza assoluta (316) per deliberare sullo scostamento di bilancio scaturito a seguito dell'emergenza sanitaria⁵⁹. I deputati sono stati individuati in modo da garantire la proporzionalità tra i gruppi parlamentari e lo stesso meccanismo sarebbe stato adottato anche per il Senato. Tale decisione, *inedita*, ma *solidamente* fondata sull'emergenza sanitaria, avente solo valore politico e non giuridico, non avrebbe potuto essere vincolante nei confronti di ciascun deputato, libero di partecipare sia alla seduta che al voto, in virtù dell'esercizio delle funzioni proprie del suo mandato. Diversamente, sarebbero sussistiti tutti i presupposti per sollevare conflitto di attribuzioni dinnanzi al giudice costituzionale per violazione delle prerogative parlamentari⁶⁰.

Ma, se questa è stata una decisione programmata, organizzata e realizzata, è evidente che è solo una reale questione di pura opportunità politica legata al mandato ed al timore di perdere consenso. Ovverosia, qualora ciascun parlamentare decida che si debba votare, la soluzione si trova. Ma d'altro canto basta ricordare i numeri con cui sia stata approvata la modifica dell'art. 81 della

Giunta per il regolamento o degli Uffici di Presidenza»; ed ancora, qualsiasi modifica regolamentare deve rispettare le disposizioni costituzionali in materia di procedimento legislativo; G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 122 ss.; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 19 ss.

⁵⁸ Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 4 marzo 2020.

⁵⁹ Per A. PERTICI, *Coronavirus, le Camere dimezzate votano il bilancio. "Precedente pericoloso"*, in *La Stampa*, 11 marzo 2020, «Il voto di oggi lascia certamente molto perplessi. È ciascun parlamentare a rappresentare la nazione e quindi nessuno può essere escluso dal partecipare. Il dovere di rappresentare la nazione non viene meno con l'emergenza sanitaria, ancorché molto grave. Giustissimo che si adottino misure adeguate, ma senza privare i parlamentari del loro ruolo istituzionale».

⁶⁰ S. CURRERI, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19*, cit., p. 2.

Cost.⁶¹, o il caso contrario nel quale, nonostante “il monito” della Corte costituzionale, il Parlamento ha deciso di non decidere e, a tutt’oggi, nonostante i casi emblematici che molto hanno diviso l’opinione pubblica non si sia deliberato sulle questioni di fine vita⁶².

Nella seduta della Giunta del 31 marzo⁶³, su proposta del Presidente, è stata ammessa la partecipazione da remoto alle sedute informali delle Commissioni mentre è stata esclusa, tale modalità, per le sedi formali permanendo l’obbligo della partecipazione fisica dei deputati.

Nell’impossibilità di ricorso al voto a distanza, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo (della Camera e del Senato), data la proposta e l’accordo dei Presidenti di

⁶¹ R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012; A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 11/2011; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, n. 13/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 14/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al LVIII Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, 20-22 settembre 2012, in www.astrid-online.it; ID., *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Roma, 22 novembre 2013, su www.cortecostituzionale.it; A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 1/2012; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, relazione al convegno “Costituzione e “pareggio” di bilancio”, Roma, 18 maggio 2012, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

⁶² Il riferimento è ai casi Englaro e Cappato, che proprio hanno visto un autentico ruolo decisivo degli organi di garanzia, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Sul punto, cfr. U. ADAMO, *Costituzione e fine vita*, Milano, 2018; ID., *La Corte costituzionale apre (ma non troppo) al suicidio medicalmente assistito mediante una inedita doppia pronuncia*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2020, 27 ss.; E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa nell’ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, C. SALAZAR, «Morire sì, non essere aggrediti dalla morte». *Considerazioni sull’ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale*, entrambi in *Quad. cost.*, n. 3/2019, pp. 531 ss.; P. VERONESI, *Un’incostituzionalità (solo) “di fatto” del reato di aiuto al suicidio: in attesa del seguito del “caso Cappato”*, in *Studium iuris*, n. 3/2019, p. 277; M. MASSA, *Una ordinanza interlocutoria in materia di suicidio assistito. Considerazioni processuali a prima lettura*, in *Quad. cost.*, n.1/2019.

⁶³ Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 31 marzo 2020, avente ad oggetto *Comunicazioni del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell’emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid-19*.

ciascuna delle Camere, ha proceduto a ricalendarizzare le sedute prevedendo l'esame di progetti di legge indifferibili ed urgenti concernenti l'emergenza e la necessaria interlocuzione con il governo tramite interpellanze urgenti e interrogazioni a risposta immediata.

Per lo svolgimento di tali attività è stata prevista quindi la partecipazione ridotta, purché fosse garantito il numero legale e l'equilibrio della presenza delle forze politiche. In tal modo, la Camera ed il Senato «a ranghi ridotti e grazie ad un *gentlement agreement*» hanno proseguito i lavori pur nella debolezza delle soluzioni realizzate e dei relativi limiti (tra i quali, l'impossibilità di gestire e riprodurre la composizione politica delle Camere qualora l'eventuale contagio si fosse diffuso tra i parlamentari con ripercussioni anche sulla tenuta della maggioranza di Governo; la mancata vincolatività delle misure poste in essere, non potendosi impedire al deputato di prendere parte alle votazioni, sebbene non convocato dal proprio gruppo⁶⁴).

Tra le altre proposte, è stata avanzata quella in forza della quale ciascun Presidente dell'Assemblea, nella sua qualità di garante del buon andamento dei lavori⁶⁵ e sussistente l'unanime parere della Giunta per il regolamento, avrebbe potuto emanare una circolare per la quale, in casi straordinari di necessità e di urgenza, previa delibera unanime della Conferenza dei capigruppo estesa ai Presidenti delle componenti politiche del gruppo misto, il Presidente avrebbe potuto consentire l'esercizio del voto telematico per i lavori dell'Aula, delle Commissioni e delle Giunte, per un periodo limitato (trenta giorni) e con modalità idonee a garantire la personalità, la libertà e la segretezza del voto. Scaduto il termine di vigenza, sarebbe stato possibile reiterare la decisione, sussistendone i presupposti e con analoghe modalità⁶⁶.

⁶⁴ C. CERBONE, A. RUSSO, *Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti dal caso spagnolo*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, pp. 91-92 e che riportano la seduta del Parlamento europeo (25 marzo 2020) nella quale è stata adottata la modalità di voto telematica attraverso l'utilizzo delle caselle di posta elettronica istituzionale dei deputati. Dalle pp. 93 ss. vengono rappresentati taluni esempi nel panorama europeo.

⁶⁵ L'art. 8 del Regolamento della Camera dei Deputati prevede: «Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento dell'amministrazione interna. Sovrintende a tal fine alle funzioni attribuite ai Questori e ai Segretari. In applicazione delle norme del Regolamento, il Presidente dà la parola, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annunzia il risultato».

⁶⁶ S. CURRERI, *Il Parlamento ai tempi del COVID-19*, cit. p. 3, il quale proprio evidenzia la necessità che «si raggiunga un orientamento condiviso tra le forze politiche perché la migliore garanzia che di tali procedure non si possa abusare non sta nella situazione di emergenza che si è venuta a creare - e che potrebbe essere strumentalmente invocata in futuro - ma nella sua unanime valutazione da parte di tutte le forze politiche presenti».

Ed ancora, con una delibera dell'ufficio di presidenza si sarebbero potuti considerare presenti i parlamentari impediti (per qualsiasi ragione legata all'emergenza⁶⁷) ma collegati con apposita tecnologia al fine di adempiere al loro dovere di partecipare ai lavori della Camera⁶⁸; relativamente alle fasi non deliberative dell'attività legislativa, si è suggerito l'eventuale accorpamento in un'unica fase delle audizioni, della discussione generale e della illustrazione degli emendamenti⁶⁹.

La dottrina si è pronunciata anche a favore del possibile sveltimento del procedimento di conversione dei decreti-legge. Come è stato rilevato, l'art. 72, comma 4, non include la conversione in legge dei decreti-legge tra i casi obbligatori di ricorso al procedimento ordinario, con la conseguenza che sia escluso il procedimento decentrato in commissione.

La necessità del procedimento ordinario emerge dai regolamenti della Camera (art. 96-bis) e del Senato (art. 78). In circostanze straordinarie si potrebbe prevedere, al livello regolamentare, «una deliberazione all'unanimità della Conferenza dei capigruppo, che autorizzi la scelta del procedimento decentrato, le cui modalità non solo renderebbero più agili e veloci i lavori, ma consentirebbero pure l'adozione di tutte le cautele (...) necessarie per l'incolumità dei partecipanti ed il contenimento del contagio. Maggioranza e opposizione sarebbero comunque garantite, giacché sarebbe sempre possibile la transazione al procedimento

⁶⁷ Nel resoconto della Giunta per il Regolamento, del 6 ottobre 2020, in *documenti.camera.it*, p. 8, il Presidente Fico ha confermato l'applicazione, a partire dalla successiva seduta della Camera, dell'interpretazione estensiva dell'istituto della missione volta a considerare in missione «i deputati destinatari di provvedimenti delle competenti autorità sanitarie limitativi della loro libertà di circolazione, adottati a fini di tutela della salute pubblica e di contenimento della diffusione del contagio», precisando l'ambito di tale interpretazione «esclusivamente nell'attuale contesto epidemico e finché perdura la situazione di emergenza sanitaria».

⁶⁸ C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia* cit., ha posto la necessità che si schierasse «tutto l'armamentario utile a far funzionare *correttamente* e davvero nel *rispetto della volontà degli elettori* i due rami del Parlamento attraverso una pluralità di misure: riduzione dell'attività essenziale ma massimo impegno nel controllo della battaglia al coronavirus; ricorso a commissioni speciali legislative per i disegni di legge di conversione, anche in deroga (...)».

⁶⁹ Per A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 271-272, se su tali indirizzi presidenziali si pronunciasse la Giunta del Regolamento o l'Assemblea con una presa d'atto, «la loro forza sarebbe indubbiamente maggiore».

ordinario»⁷⁰, su richiesta del Governo, di un quinto dei membri della commissione competente, di un decimo dell'assemblea.

Se si ha riguardo al lavoro svolto dal Parlamento durante il periodo dell'emergenza, solo per citare alcuni dati, dal Rapporto sulla legislazione 2019-2020 (nota di sintesi), sono intellegibili i seguenti dati:

- Nel periodo dal 23 febbraio al 17 luglio 2020 sono state approvate 33 leggi delle quali 15 di conversione dei decreti-legge;

- Alcuni decreti-legge sono stati oggetto di un *iter* più spedito, o sono stati approvati con poche modifiche. Per tutti i provvedimenti è stato confermato il fenomeno del *monocameralismo alternato*, l'esame si è cioè concluso con una sola lettura da parte di ciascuno dei due rami del Parlamento, con il secondo chiamato a una sorta di *ratifica*, entro tempi ristretti.

Sono stati approvati 860 emendamenti; ancora, fin dall'esame del decreto-legge n. 6 del 2020, i pareri delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato e del Comitato per la legislazione della Camera hanno consentito di evidenziare taluni rilievi problematici.

Ancora, se si guarda alla dimensione dei decreti-legge⁷¹ nel periodo dell'emergenza, il testo originario del decreto-legge n. 18/2020 (c.d. *cura Italia*) era composto da 127 articoli (divenuti 171, ultimato l'*iter* parlamentare); quello del decreto-legge n. 34/2020 (c.d. *Rilancio*) era composto da 266 articoli divenuti 341)⁷².

⁷⁰ Soluzione, questa, che G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione* cit., preferisce rispetto al "televoto" dei parlamentari.

⁷¹ Tra le problematiche segnalate in relazione al decreto-legge, il Comitato ha indicato la tecnica dell'abrogazione esplicita ad opera di un decreto-legge di una norma di un altro decreto-legge in corso di conversione; nonché quello dell'inserimento, nella legge di conversione del decreto-legge n. 18/2020, di una proroga in blocco di tutti i termini di delega in scadenza nel periodo 10 febbraio 2020-31 agosto 2020

⁷² S. CASSESE, *Le Camere e un ruolo difficile*, in *Corriere della sera*, 2 settembre 2020, sottolinea il paradosso del Parlamento che lavora molto ma decide poco e del Governo «prigioniero della sua frenesia legislativa: più vuole regolare, più si lega le mani», essendo, la realtà, quella del «dominio della "ad-hoc-crazia" (un neologismo coniato dalla politologia americana per indicare gli abiti istituzionali su misura). Così il governo pensa di abbreviare gli "iter" di decisione, sostituendosi all'amministrazione. In realtà, produce distorsioni e vincoli: trasforma la legislazione in amministrazione; aumenta l'ordine labirintico della burocrazia, le lega le mani, ma lega anche le proprie (perché, volendo introdurre mutamenti successivi, il governo dovrà ricorrere ad un'altra legge); rende la vita difficile ai cittadini che non sanno dove stanno le regole, e dove le deroghe ed eccezioni. Il risultato finale è la balcanizzazione dello Stato (perché le deroghe "ad hoc" hanno più ampio campo di applicazione delle regole), il dominio dei giuristi del cavillo e dei sottili distinguo, la perdita di unità dell'ordinamento, il predominio delle diseguaglianze. Ultimo

Circa l'attività non legislativa, oltre alle audizioni⁷³, si segnala l'attività interlocutoria con il Governo, anche tramite audizioni e informative, o mediante interrogazioni a risposta immediata ed interpellanze urgenti, principalmente in materia sanitaria ed economica⁷⁴.

4. Conclusioni

Le misure adottate contro la pandemia sono state legittimate da un fatto, lo stato reale di emergenza, in nome del quale sono stati fortemente limitati taluni diritti costituzionali in assenza di una adeguata copertura normativa; fattore, questo, di debolezza dello stesso assetto complessivo delle tutele contenute nella Costituzione, ed anche in assenza di successive forme di controllo.

Il regime di privazione delle libertà che ne è scaturito ha posto la necessità della temporaneità della legislazione emergenziale, di modo che la cessazione delle limitazioni delle libertà costituzionali (e delle relative tutele) avvenisse una volta terminata l'emergenza.

In assenza di una normativa sull'emergenza, è anche vero che il Governo abbia risposto con forzature ed incertezze. Ma allora la forma del provvedimento da adottare potrebbe dipendere dal contenuto, ovverosia, se il contenuto avesse carattere provvisorio, contingibile e urgente e proporzionato alla gravità dell'emergenza, i DPCM potrebbero essere strumenti adeguati; se, invece, il contenuto avesse effetti permanenti incidenti su diritti costituzionali e/o su ragioni di bilancio, allora sarebbe necessaria almeno la regolamentazione con legge o atto avente valore di legge.

Come è stato affermato, proprio guardando allo stato di necessità che può essere fronteggiato applicando la Carta costituzionale e senza sospendere le

paradosso: da queste storture tutte le istituzioni escono perdenti, e con loro la società italiana».

⁷³ A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 273.

⁷⁴ Sull'importanza di questa attività ispettiva, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 216, che proprio evidenzia (nota n. 3) come gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio vengano sottoposti al parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia solo se previsto dalla legge (artt. 143.4 r.C. e 139-bis r.S.). Secondo l'A., il loro "prevedere" anziché "provvedere", in materia di diritti fondamentali, potrebbe indurre a ritenerli atti normativi, per i quali il parere delle Commissioni sia obbligatorio ai sensi dell'art. 96-ter r.C. (il corrispondente art. 76-bis r.S. fa riferimento agli schemi di decreto legislativo). Si potrebbe quindi ritenere che i DPCM, se non dettati da improvvisa emergenza ma frutto di una riflessione interna al Governo, anche attraverso il confronto con comitati scientifici appositamente istituiti, «vadano sottoposti al parere preventivo delle Commissioni delle Camere, seppur con modalità e tempi di esame tali da non comprometterne la tempestività ed urgenza».

garanzie, personali e istituzionali previste nella Costituzione, dall'art. 78 Cost. si può dedurre «il criterio generale di valutazione dell'appropriatezza degli interventi istituzionali nelle situazioni di emergenza, qualunque sia la loro causa. Poiché ogni diritto, dovere o potere, pubblico e privato, si inserisce in un contesto di rapporti giuridicamente regolati e condizionati dalle diverse situazioni di fatto, la loro consistenza e la loro portata si definisce, volta per volta, dall'interazione tra la posizione singola, personale o istituzionale, ed il contesto medesimo, che varia a seconda delle circostanze, sempre nell'ambito di schemi normativi pre-disposti direttamente dalla Costituzione o dalla stessa specificamente previsti nelle loro linee generali»⁷⁵.

E proprio avvalorando l'impossibilità di alcuna *sospensione* delle garanzie costituzionali, «oggi più che mai è necessario riaffermare, senza tentennamenti, che qualunque limitazione di diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione o disciplina restrittiva della generale libertà dei comportamenti - anche sotto forma di istituzione o ampliamento di doveri - deve trovare il suo presupposto in una statuizione di rango legislativo - legge formale o atto con forza di legge- perché, in un modo o nell'altro, la limitazione stessa possa essere assoggettata al vaglio del Parlamento. L'assolutezza o relatività delle varie riserve di legge previste in Costituzione è rimessa alla valutazione degli organi costituzionali politici e di garanzia nei casi concreti»⁷⁶.

Il Parlamento non deve e non può recedere dalle sue principali funzioni, ovverosia, quelle della rappresentanza politica e quella legislativa. Arrendersi al ruolo "di spalla" del governo significa abdicare alla tecnocrazia, talvolta assertiva, talvolta contraddittoria ma spoglia di qualsiasi peculiarità politica e spesso di trasparenza⁷⁷.

La Costituzione disciplina l'utilizzo di rimedi eccezionali purché ragionevoli, proporzionati e temporanei e che devono essere centralizzati, a pena di una frammentazione⁷⁸ delle decisioni che, oltre ad ingenerare confusione nell'opinione

⁷⁵ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

⁷⁶ G. SILVESTRI, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁷ È nota la questione polemica sul segreto di Stato apposta ai verbali del Comitato Tecnico-Scientifico, sulla quale si è pronunciato il Tar del Lazio, con la sentenza del 22 luglio, che ha obbligato il Consiglio dei Ministri e la Protezione civile a rendere pubblici tutti i verbali e i documenti del Comitato Tecnico Scientifico, dovendone essere disposto l'accesso poiché «indicando i presupposti fattuali per l'adozione dei descritti DPCM, si connotano per un particolare impatto sociale, sui territori e sulla collettività». In tema di segreto di Stato, cfr. V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, 2018.

⁷⁸ Per A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *diritti fondamentali.it*, n. 1/2020, p. 503, la frantumazione dei momenti decisionali ha «reso ancora più critica la tenuta delle garanzie

pubblica, sono stati oggetto di rimedi processuali (per citare l'ordinanza della presidente della regione Calabria⁷⁹ o del giudice di pace di Frosinone⁸⁰).

Tanto più si indebolisce il ruolo del Parlamento, tanto più si allargano le maglie della burocrazia, tanto più si espande il ruolo della giustizia e del giudice come produttore di giustizia.

Quando l'emergenza sarà finita, nonostante al momento sia stata prorogata, occorrerà pensare ad una regolamentazione che, in ipotesi, potrebbe anche vedere il coinvolgimento delle istituzioni a vari livelli, che però disciplini interventi omogenei e tempestivi e che sia espressione di un approccio possibilmente accentrato, al fine di evitare che la frammentazione dei processi decisionali possa incidere, indebolendola, sulla tenuta delle garanzie costituzionali.

È però innegabile che la crisi della rappresentanza politica, e del Parlamento, deve essere necessariamente superata anche attraverso il recupero della costituzionale funzione ad esso attribuita di organo di mediazione delle istanze, anche le più diverse, della società e delle conseguenti decisioni, preferibilmente in forma di legge.

Ma allora deve essere recuperato il ruolo dei partiti politici che, per espressa previsione costituzionale, è quello di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Il rendimento del sistema costituzionale, ed

costituzionali. Ha decentralizzato le risposte sanitarie, politiche, normative, frantumando la tenuta della piena unitarietà politica e decentralizzando a livello regionale le reazioni»; «ha sostituito la politica con la scienza, dimenticando che il governo democratico della scienza non significa invadere le prerogative tecniche ma, semplicemente accertarsi che le stesse si mantengano in pieno equilibrio nella nostra complessa architettura costituzionale, tesa a garantire che le libertà, per quanto comprese dalla eccezionalità, non evaporino».

⁷⁹ Con la sentenza 841/2020 il Tar Calabria-Catanzaro ha annullato il provvedimento relativo alla ripresa delle attività di ristorazione all'aperto, in quanto meno restrittivo rispetto alle misure di contrasto e di contenimento del contagio da Covid-19 che il DPCM del 26 aprile 2020 introduceva solo a partire dal 4 maggio 2020, ed inoltre perché emanato «senza alcuna previa interlocuzione formale con il governo» e dopo «un iter istruttorio lacunoso, privo di alcuna argomentazione scientifica».

⁸⁰ Sentenza n. 516/2020, con la quale il giudice di pace si è pronunciato sulla illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza, in quanto emessa in assenza dei presupposti legislativi, poiché «nessuna fonte costituzionale o avente forza di legge ordinaria attribuisce il potere al Consiglio dei Ministri di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario» e ritendendola in contrasto con gli articoli 95 e 78 che non prevedono il potere del Consiglio dei Ministri di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria. Da ciò è scaturita la illegittimità derivata di tutti gli atti amministrativi conseguenti ed il potere del giudice di pace (quale giudice ordinario) di disapplicare la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria e il DPCM attuativo (ai sensi dell'art. 5 della legge n. 2248/1865, all. E); A. MORELLI, *Illegittimità dei Dcpm Covid: c'è un giudice a Frosinone? Quando il fine non giustifica i mezzi*, in *dirittobancario.it*.

ancora prima, quello dei partiti non può dipendere soltanto da una buona legge elettorale che recuperi il rapporto tra cittadini e governanti. Le istituzioni, a qualsiasi livello, per essere efficienti devono essere governate bene, e pertanto buona parte del declino delle stesse dipende anche dalla scarsa attenzione che negli ultimi decenni è stata dedicata all'educazione, all'istruzione, alla ricerca scientifica, nonché alla assenza di un rapporto strutturato tra cultura e politica. La formazione delle classi dirigenti di questo Paese deve essere un obiettivo fondamentale. Tutto questo va autenticamente recuperato ferma restando, e non certo sullo sfondo, la Costituzione, le cui norme vanno sostanzialmente attuate senza alcun uso strumentale.