

## **L'attività parlamentare in tempi di coronavirus\***

NICOLA LUPO\*\*

---

### **Sommario**

1. Premessa: nel mezzo di una situazione emergenziale inedita, non di una guerra. – 2. L'organizzazione del Parlamento e la questione della partecipazione “a distanza”. – 3. L'attività normativa emergenziale del Governo e il ruolo dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.). – 4. Conclusioni: per una (da tempo necessaria) “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari e di produzione normativa.

**Data della pubblicazione sul sito:** 16 aprile 2020

### **Suggerimento di citazione**

N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Il presente scritto riproduce, con alcune revisioni e l'aggiunta di qualche limitato riferimento bibliografico, l'esposizione orale tenuta nel Web Academic Seminar organizzato dalla Luiss School of Government il 30 marzo 2020. Esso è aggiornato al 14 aprile 2020. Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento della Rivista, questo contributo viene pubblicato senza ricorso alla procedura di valutazione.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Luiss – Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli”. Indirizzo mail: [nlupo@luiss.it](mailto:nlupo@luiss.it).

### 1. **Premessa: nel mezzo di una situazione emergenziale inedita, non di una guerra**

Partirei da una precisazione riguardo al titolo del webinar, che non è “*L’attività parlamentare ai tempi del coronavirus*”, bensì “*L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*”. Si tratta di una sfumatura linguistica, per carità, ma ho preferito rinunciare ad evocare la pur nobilissima opera letteraria di Garcia Marquez, il cui titolo è tradotto in italiano con “*L’amore ai tempi del colera*”<sup>1</sup>, perché, purtroppo, non siamo ancora in condizioni di guardare a questa emergenza come di qualcosa di compiuto, di concluso. Del resto, la struttura narrativa del romanzo di Garcia Marquez muove da un punto temporale in cui l’ultima epidemia di colera era già passata, e da parecchi anni.

Oggi siamo invece, purtroppo, nel bel mezzo di una emergenza sanitaria globale: di una pandemia. E siamo nel bel mezzo di una situazione emergenziale che non esiterei a definire come priva di precedenti, inedita, “*unprecedented*”, come sentiamo dire spesso in questi giorni. Una situazione che rappresenta, com’è evidente, una sorta di incubo per un giurista, e soprattutto per un parlamentarista: abituati come siamo a cercare di aggrapparci a un precedente per orientarci rispetto alla disciplina da applicare a un fatto della vita che ci troviamo a dover in qualche modo inquadrare e regolare.

In questa ricerca di un qualche precedente, spesso si richiama il parallelo con lo stato di guerra. Tornerò sul punto più avanti, ma mi sia consentito anticipare sin d’ora che quello con la guerra è un parallelo senz’altro evocativo, utile a rendere la drammaticità della situazione attuale, in termini di impatto sulle strutture ospedaliere e di compressione dei diritti di libertà. Un parallelo, perciò, assolutamente spendibile a fini retorici – vi ha fatto ripetuto ricorso Emmanuel Macron, ed esempio, nel suo discorso alla nazione francese del 16 marzo 2020<sup>2</sup> – ma a mio avviso, dal punto di vista costituzionalistico, assai poco convincente e, anzi, per più aspetti fuorviante.

Lasciatemi ancora accennare, sempre in premessa, un paragone che forse può suonare poco delicato, in momenti così drammatici, ma che del resto si pone in

---

<sup>1</sup> Mondadori, Milano, 1986. Si badi peraltro che il titolo della versione originale, in lingua spagnola, è “*El amor en los tiempos del cólera*” (1985).

<sup>2</sup> In senso diametralmente opposto cfr. il discorso del Presidente della Repubblica federale tedesca Frank-Walter Steinmeier dell’11 aprile 2020: “No, questa pandemia non è una guerra. Non ci sono nazioni che si oppongono ad altre nazioni. Non ci sono soldati contro soldati”.

continuità con quanto ci ha detto Giovanni Orsina, nella sua lezione introduttiva<sup>3</sup>. Un po' come, purtroppo, capita per le persone, l'impatto del coronavirus sulle istituzioni dipende in larga parte dallo stato di salute dell'istituzione nel momento in cui viene ad essere "contagiata".

Ecco perché, dietro le riflessioni che proverò a svolgere di seguito si colloca una domanda di fondo: sul se il Parlamento e l'attività legislativa fossero, prima dell'avvento del coronavirus, in buona salute o meno; e su quali fossero i nodi scoperti, i punti deboli del nostro sistema istituzionale. La risposta – lo dico da subito – non è particolarmente incoraggiante, ma proprio per questo credo che l'analisi possa rivelarsi interessante anche *pro futuro*.

Quanto all'articolazione dell'esposizione, intendo soffermarmi essenzialmente su due profili: da un lato, sui nodi organizzativi dell'istituzione parlamentare in tempi di coronavirus, e quindi, essenzialmente, sulla questione dell'attività parlamentare "a distanza"; dall'altro, sull'attività di produzione legislativa, e normativa in genere, che si sta registrando in queste settimane, e che solleva una serie di problemi relativamente all'assetto del sistema delle fonti, particolarmente avvertiti nel momento in cui gli atti adottati si rivelano essere assai incisivi sui diritti di libertà di noi tutti. Si tratta, in effetti, di due profili che in qualche modo intrecciano tematiche che ho affrontato nei miei percorsi di studio, e su cui quindi qualcosina posso provare a dire, seppure con tutte le incertezze del caso. Al termine, proverò a trarre qualche conclusione, nel senso della indifferibilità di una profonda "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari e di produzione normativa: una "re-ingegnerizzazione" che era già necessaria prima del coronavirus, e che forse si sarebbe comunque resa ancor più urgente a seguito della revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, una volta entrata in vigore (ovviamente ove approvata dal referendum costituzionale), ma che il coronavirus ha reso, appunto, non più differibile.

## **2. L'organizzazione del Parlamento e la questione della partecipazione "a distanza"**

Vengo dunque a trattare del primo profilo, quello relativo appunto all'istituzione Parlamento. Ci troviamo davanti a un non facile, a tratti persino drammatico bilanciamento tra il diritto della salute dei parlamentari, da un lato, e funzionalità dell'istituzione parlamentare, dall'altro. È un bilanciamento inevitabilmente dilemmatico, perché è chiaro che quello che Parlamento fornisce al Paese è un servizio

---

<sup>3</sup> Cfr. G. ORSINA, *La democrazia ai tempi del coronavirus*, web seminar tenuto il 23 marzo 2020 (il cui testo è disponibile <https://sog.luiss.it/news/2020/03/31/sog-web-academic-seminars-la-democrazia-ai-tempi-del-coronavirus>).

assolutamente essenziale: sempre, ma a maggior ragione in questa fase, in cui altrimenti il Governo sarebbe solo nel compiere una serie di opzioni assai delicate e profondamente incisive sulle libertà di tutti i cittadini italiani. È perciò indispensabile che si individuino modalità che consentano alle due Camere di svolgere le loro attività pur nel rispetto, per quanto possibile, del diritto alla salute dei parlamentari (oltre che del personale di Camera e Senato).

D'altronde, non si deve dimenticare che il Parlamento è organo per sua natura complesso e plurale, che deriva la sua essenza e la forza proprio dalla capacità di mettere insieme, riunendoli nello stesso luogo, secondo equilibri assai delicati, rappresentanti eletti nelle diverse parti del paese e aventi idee e sensibilità variegata. Dietro questo assetto c'è l'idea che una sede unica della rappresentanza nazionale sia essenziale e c'è altresì la convinzione che la legittimazione del Parlamento e della decisione che in Parlamento viene presa derivi dal confronto e dalla negoziazione continua che si svolge all'interno delle sedi formali e di quelle informali. Vengono in rilievo anche gli spazi di passaggio, come i corridoi: il famoso Transatlantico di palazzo Montecitorio, al pari dei "corridoi dei passi perduti" che esistono in tutti i parlamenti del mondo, e che sono spesso considerati per certi aspetti persino più importanti rispetto all'aula. Insomma, è lo stare assieme, nello stesso tempo e nello stesso luogo, che rafforza la capacità decisionale del Parlamento e che costituisce elemento essenziale della sua legittimazione. Non c'è neanche bisogno di scomodare la "teoria dei comitati" elaborata da Giovanni Sartori<sup>4</sup> per mostrare come sia proprio la continuità del rapporto a consentire una negoziazione continua, e dunque ad offrire un valore aggiunto al lavoro che si svolge nell'ambito delle commissioni parlamentari, anche grazie – aggiungo io – ad un regime di pubblicità "controllata" e in qualche modo graduabile (specie prima dell'avvento della rete)<sup>5</sup>.

Ebbene, è chiaro che il coronavirus e le regole di distanziamento sociale mettono in discussione tutto ciò. Quello del funzionamento del Parlamento in tempi di coronavirus è perciò un nodo che si pone, evidentemente, non solo per l'Italia. E le prime ricerche comparate ci mostrano un grado piuttosto differenziato di

---

<sup>4</sup> Cfr. G. SARTORI, *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees*, in *Government and Opposition*, 1975, n. 2, p. 131 s.

<sup>5</sup> Su questo nodo cfr., volendo, C. FASONE, N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015, n. 3, p. 342 s.

reattività da parte dei diversi Parlamenti, a seconda del contesto politico-istituzionale che il coronavirus ha trovato<sup>6</sup>.

Ci sono ordinamenti in cui la questione si pone in termini persino più drammatici di quanto accade in Italia, perché il coronavirus cade in un contesto politico e istituzionale contingente molto critico. Basti qui richiamare il caso dello Stato di Israele, in cui vi sono appena state nuove elezioni e il Parlamento deve essere convocato, ad opera dello Speaker della precedente Knesset, perché si instauri un nuovo governo. Senza citare il caso ungherese, in cui il coronavirus ha costituito un'occasione propizia per un'ulteriore accelerazione in senso autoritario; o quello della Polonia, in cui sono previste all'inizio di maggio le elezioni per il Presidente della Repubblica.

Ecco, anche il rinvio degli appuntamenti elettorali solleva problemi di non poco conto, sui quali non ho tempo di soffermarmi analiticamente. Salvo ovviamente ricordare che l'aver elezioni a scadenze regolari e certe è requisito essenziale per una qualunque democrazia<sup>7</sup>. In Italia, gli appuntamenti elettorali interessati sono il referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, che è slittato in autunno, e le elezioni per sei regioni ordinarie (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) e una speciale (Val d'Aosta), le quali avrebbero dovuto tenersi in maggio e per le quali è presumibile che sia disposto un rinvio.

Come è noto, Camera e Senato, da un lato, hanno rallentato decisamente la loro attività, senza peraltro mai giungere a una vera sospensione dei lavori parlamentari; dall'altro, hanno limitato, con misure concordate tra i gruppi, le presenze in aula, dando origine – dopo il contingentamento dei tempi ed il contingentamento degli emendamenti (ossia la segnalazione degli emendamenti da votare) – ad una sorta di “contingentamento dei parlamentari”.

---

<sup>6</sup> Per prime, utilissime, analisi di tipo comparato cfr. I. BAR-SIMON-TOV, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A Comparative Overview*, 22 marzo 2020 (disponibile su <https://www.researchgate.net/publication/340091555>) e M. DEL MONTE, *Remote voting in the European Parliament and national parliaments*, EPRS, 25 marzo 2020 (disponibile su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS\\_ATA\(2020\)649348\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATA(2020)649348_EN.pdf)).

<sup>7</sup> Si vedano l'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, nel quale è sancito, l'impegno degli Stati a organizzare le consultazioni elettorali “a intervalli ragionevoli” e il c.d. *Codice di buona condotta in materia elettorale*, elaborato dalla Commissione di Venezia, ove si richiede che gli intervalli tra due consultazioni successive siano “regolari” e “ragionevoli”, specificando ulteriormente che “il mandato delle assemblee legislative non deve superare i cinque anni”.

L'attenzione del Parlamento si è fin qui concentrata soprattutto in due direzioni. Anzitutto, nell'esaminare i decreti-legge, a partire dal fondamentale decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, che è stato convertito, nell'arco di un paio di settimane, e con pochi emendamenti, nella legge 5 marzo 2020, n. 13: badate che, come sottolineerò meglio nella seconda parte, si tratta del decreto-legge che ha costituito la base giuridica per larga parte dei provvedimenti che sono stati adottati per fronteggiare il coronavirus, per cui la sua conversione in tempi rapidissimi è stata essenziale. La seconda importante decisione che è stata presa da Camera e Senato è stata quella di deliberare, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, come richiesto dall'art. 81, secondo comma, Cost. e dall'art. 6 della legge "organica" o "rinforzata" n. 243/2012, l'autorizzazione all'ulteriore indebitamento, già concordato con la Commissione europea, derivante appunto dalla necessità di fronteggiare l'impatto economico dell'emergenza<sup>8</sup>. Per fortuna, in quest'ultimo caso si è trattato di una decisione politicamente non controversa: e quindi per i gruppi parlamentari è stato sufficiente accordarsi per garantire un numero di presenze in aula in misura di poco superiore alla maggioranza assoluta. Una procedura su cui alcuni hanno sollevato obiezioni, ma che a me non pare prestarsi a critiche in termini di costituzionalità, risultando anzi il frutto di un *gentlemen's agreement* tra i gruppi, giustamente assai frequenti nella dinamica parlamentare<sup>9</sup>.

Al tempo stesso, per le sedute delle commissioni, limitate alle sole questioni connesse all'emergenza, si sono messe a disposizione sale più ampie e in qualche

---

<sup>8</sup> Su di essa cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 aprile 2020, spec. p. 4 s. Nel senso che il ricorso alla clausola in questione configuri uno "stato d'eccezione economico" cfr. G. MARAZZITA, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, 2017, p. 77 s., spec. 93.

<sup>9</sup> Per un panorama delle diverse posizioni cfr. le interviste apparse su *Il Fatto Quotidiano*, 14 marzo 2020, p. 9, e i due seminari sul tema "Parlamento aperto: a distanza o in presenza?", organizzati dal presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, il 27 marzo e il 3 aprile 2020 (entrambi disponibili su [www.radioradiocale.it](http://www.radioradiocale.it)). Per una posizione critica cfr. M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati è incostituzionale*, in *Il Foglio*, 11 marzo 2020, p. 14. In senso opposto, cfr. S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 11 marzo 2020 (proponendo anche un parallelo con il c.d. *pairing*, cioè con "la ponderazione degli assenti per cui alle forzate assenze di un certo numero di parlamentari della maggioranza corrisponde la volontaria assenza di altrettanti parlamentari dell'opposizione, e viceversa, di modo che nessuno possa profittare di tali situazioni").

caso si è consentita anche una videoconferenza, che in passato era stata già autorizzata, seppure limitatamente al solo soggetto audito, e non anche ai parlamentari.

Si tratta di soluzioni razionali, a mio avviso, anche se di carattere prettamente emergenziale e di tipo per così dire “conservativo”, oltre che piuttosto deboli sul piano simbolico. Si potrebbe, dunque, secondo alcuni<sup>10</sup>, proseguire su questo andazzo, facendo leva sul potere del presidente di assicurare il buon andamento dei lavori e sulla consuetudine *nemine contradicente* che consente, sulla base di un accordo unanime tra i parlamentari, di derogare a norme del regolamento, anche se non della Costituzione<sup>11</sup>.

D'altro canto, e questo è a mio avviso un punto essenziale<sup>12</sup>, la Costituzione non pone vincoli invalicabili nei confronti di queste prassi, perché l'art. 64, terzo comma, laddove richiede la maggioranza dei presenti, è stato tradizionalmente interpretato in senso assai lasco, ossia nel senso di rimettere integralmente a Camera e Senato la determinazione su chi debba intendersi come presente e chi no. Lo ha sancito la stessa Corte costituzionale, con riferimento al quorum funzionale di cui al medesimo terzo comma, nella celebre sentenza sugli astenuti: la sentenza n. 78 del 1984, nella quale, per sostenere che entrambe le interpretazioni a quel tempo adottate da Camera e Senato circa il valore dell'astensione – ora fortunatamente appianatesi dopo che il regolamento del Senato ha adottato il modello Camera, dal

---

<sup>10</sup> Cfr., tra gli altri, A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Papers della School of Government della Luiss, n. 57, marzo 2020, p. 5 s. (disponibile su <https://sog.luiss.it/research/working-papers>).

<sup>11</sup> Cfr., per tutti, rispettivamente, R. IBRIDO, *Clausola del "nemine contradicente"*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 2, p. 367 s., e Id., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, spec. p. 23 s.

<sup>12</sup> Cfr., tra gli altri, C. FUSARO, *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in <https://perfondazione.eu/le-camere-nellemergenza-della-pandemia/>, 18 marzo 2020, e, volendo, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2020, n. 3, 31 marzo 2020. In senso opposto, cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in [www.federallismi.it](http://www.federallismi.it), 1° aprile 2020, spec. p. 5 s., nonché, in termini più problematici e facendo leva soprattutto sull'art. 48 Cost., M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 aprile 2020, spec. p. 36 s.

2017 – fossero costituzionalmente legittime, ha fatto leva proprio su questa autonomia di interpretazione spettante a ciascun ramo del Parlamento<sup>13</sup>.

Tuttavia, fondare esclusivamente su questi accordi tra i gruppi la funzionalità del Parlamento è rischioso, perché, alla loro base occorrono due precondizioni: si presuppone, da un alto, che maggioranza e opposizione siano sempre concordi nel non utilizzare strumenti che a questo punto assumono un valore ostruzionistico, come ad esempio la richiesta di verifica del numero legale o di un effettuare una votazione qualificata (quella cioè da cui emerge il numero legale); e, dall'altro, si dà per pacifica la capacità da parte dei gruppi di individuare loro rappresentanti in grado di esprimere una posizione in qualche modo unitaria.

Com'è evidente, si tratta di precondizioni tutt'altro che scontate, e che comunque, bene che vada, diminuiscono la capacità del Parlamento di assicurare la rappresentanza della complessità. Oggi il processo è reso più difficile dalla minore significatività dei partiti politici. Allorquando il sistema dei partiti era più forte, in realtà non si era così lontani da una situazione di questo tipo: con le leggi approvate in larga prevalenza dalle commissioni in sede legislativa, dove sedevano i responsabili dei diversi partiti per ogni settore. Per cui, ove sussistesse un contesto siffatto, non dovrebbe neppure originare uno scandalo eccessivo un'ipotesi, come quella provocatoriamente formulata anni orsono da Silvio Berlusconi, secondo la quale sarebbe bastato, di regola, il voto dei soli capigruppo; specie se l'alternativa consistesse in un'Assemblea che tiene centinaia di votazioni in una seduta, obbligando i parlamentari a restare per ora seduti sulle loro poltrone, anziché valorizzarne il ruolo.

È in ogni caso importante che le norme costituzionali – e le norme di diritto parlamentare fanno a pieno titolo parte del diritto costituzionale<sup>14</sup> – siano concepite anche per i momenti più critici, per le situazioni più difficili. Per dirla con la celebre immagine usata da Madison nel “*Federalist*” n. 51<sup>15</sup>, se gli uomini fossero

---

<sup>13</sup> Cfr., tra gli altri, G.G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 1798 s.; S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, ivi, p. 1208 s., e R. MORETTI, *Note sul voto di astensione dei parlamentari*, in *Il foro italiano*, 1984, I, c. 1192 s.

<sup>14</sup> Cfr., in proposito, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il mulino, Bologna, 2018, p. 20 s.; L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 2, N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, in corso di pubblicazione in *Handbook of Parliamentary Studies*, edited by C. Benoît and O. Rozenbeng.

<sup>15</sup> Il celebre passaggio del *Federalist* n. 51, una delle pietre miliari della Costituzione americana e del costituzionalismo in genere, è il seguente: “*If men were angels, no*

angeli, non vi sarebbe bisogno di *checks and balances*, e dunque neppure di norme costituzionali, le quali vanno invece predisposte appunto in vista di circostanze in cui gli uomini si comportino in modo diverso dagli angeli.

Ecco allora, ineludibile, il nodo di un adeguamento tecnologico e procedurale. Un adeguamento da fare repentinamente, in qualche misura anche senza poter modificare il regolamento, posto che nello stato attuale non è facile ottenere il voto della maggioranza assoluta dei deputati e dei senatori. È chiaro che quest'ultima sarebbe l'ipotesi astrattamente preferibile, e che la maggioranza assoluta la si potrebbe ottenere, così come la si è raggiunta sulla richiesta di deroga all'indebitamento, anche per una modifica al regolamento ampiamente condivisa, magari concernente esclusivamente questa fase eccezionale<sup>16</sup>. In ogni caso, sarebbe possibile introdurre tale adeguamento e adattare le procedure anche senza modifiche esplicite al regolamento. Vi sono stati infatti numerosi casi, specie alla Camera, di discipline adottate "in via sperimentale" o "in via provvisoria", in deroga al regolamento<sup>17</sup>, alcune delle quali sono ormai vigenti, sempre a titolo sperimentale o provvisorio, da un ventennio. Non da oggi sono piuttosto critico rispetto a queste soluzioni, ma se adottate in una situazione davvero emergenziale come quella attuale esse mi sembrerebbero invero ben più giustificate.

Purtroppo, come si accennava, negli ultimi trenta anni, anche in risposta a un quadro politico assai instabile, l'azione dell'istituzione parlamentare è stata ispirata a un atteggiamento troppo spesso miope e conservativo. Il che, in questa fase, certamente non aiuta. Basti soltanto richiamare il dato per cui, prima dell'ultimo concorso per consiglieri, che attualmente è in corso di svolgimento (e i cui tempi è facile prevedere subiranno un rallentamento, a seguito dell'attuale emergenza), gli ultimi consiglieri parlamentari sono entrati alla Camera nel 2003, ossia ben 17 anni or sono. Certamente, questa situazione non aiuta nel momento in cui invece si

---

*government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions".*

<sup>16</sup> È questa, ad esempio, la soluzione che ha adottato il Bundestag tedesco, approvando, il 25 marzo 2020, una modifica al regolamento con la quale, fino al 30 settembre 2020: *a*) ha abbassato dalla metà più uno a un quarto il numero legale richiesto in Assemblea e in Commissione; *b*) ha consentito la presenza e la partecipazione alle votazioni in commissione via mezzi di comunicazione elettronica.

<sup>17</sup> Cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 82 s.

tratta di operare, sulla spinta dell'emergenza attualmente in corso, una accelerazione tecnologica e procedurale non di poco conto.

Si tratta, come è evidente, di un'emergenza che interessa tutti i parlamenti del mondo, ed è abbastanza naturale che ognuno reagisca in modo diverso, coerentemente con le sue tradizioni e le sue caratteristiche. Molto interessante, ad esempio, è il voto tenutosi il 26 marzo 2020 al Parlamento europeo e che, per larga parte dei parlamentari, ha avuto luogo "a distanza". È chiaro che in questo caso la molla principale è stata rappresentata dalla difficoltà per i parlamentari europei di raggiungere Strasburgo (e Bruxelles, dove in effetti si è tenuta la plenaria di questo mese, e dove si terranno anche, in via appunto eccezionale, quelle dei mesi successivi). Peraltro, lo stesso presidente Sassoli ricordava che si è trattato di tre voti e che il meccanismo sarebbe stato assai più complicato da gestire nel caso di votazioni molteplici<sup>18</sup>. A maggior ragione lo sarebbe per il Parlamento italiano, le cui procedure sono rette, diversamente da quelle del Parlamento europeo, dal principio per cui la discussione (e in particolare la dichiarazione di voto) e la votazione devono svolgersi necessariamente l'una dopo l'altra, senza interruzioni: un principio che è ispirato all'idea, forse un po' illuministica, che dalla discussione si possano trarre elementi sulla base dei quali cambiare idea al momento della votazione.

Come accennavo, non mi pare che vi siano ostacoli in Costituzione alla partecipazione di parlamentari o allo svolgimento di votazioni "a distanza". E non credo perciò che vi sia bisogno, come è accaduto ad esempio in Cile (il 25 marzo scorso), di ricorrere ad una revisione costituzionale allo scopo di stabilire che per un anno "*la Cámara de Diputados y el Senado podrán funcionar por medios telemáticos una vez declarada una cuarentena sanitaria o un estado de excepción constitucional por calamidad pública*", comunque assicurando che "*el voto de los parlamentarios sea personal, fundado e indelegable*".

Sul punto si è aperto un certo dibattito tra costituzionalisti, ma a me sembra che a maggior ragione in questa fase straordinaria spetti a ciascuna Camera decidere chi ritenere presente, ai fini dell'accertamento del numero legale (per il quale peraltro vale la regola della presunzione). Si pensi ai casi dei parlamentari in congedo o in missione, considerati tra i presenti sin dai tempi dello Statuto albertino; o alle prescrizioni regolamentari secondo cui si considerano come presenti (automaticamente, perciò, anche se anche se assenti dall'aula al momento del voto) i richiedenti la verifica del numero legale e, alla Camera, altresì i richiedenti la votazione qualificata (art. 46, comma 6, del regolamento della Camera; art. 108, comma 3, del regolamento del Senato). Inoltre, non va dimenticato che l'art. 64, terzo

---

<sup>18</sup> Cfr. l'intervento del Presidente Sassoli nel primo seminario sul tema "Parlamento aperto: a distanza o in presenza?", prima ricordato.

comma, Cost. si riferisce, per interpretazione ormai pacifica, alle sole votazioni e soltanto alle sedute dell'Assemblea.

Ecco perché è corretto che la seduta della Giunta per il regolamento della Camera si sia concentrata esclusivamente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle commissioni nel periodo dell'emergenza Covid-19, muovendosi peraltro, almeno per ora, con grande cautela<sup>19</sup>. La partecipazione dei parlamentari "a distanza" richiede una profonda re-ingegnerizzazione dei procedimenti parlamentari, per cui ogni procedimento va ripensato in base a questa realtà. È ovviamente un discorso complesso che qui si può soltanto accennare, ma è evidente che per alcuni procedimenti tale opera appare più facile che per altri.

Per le commissioni, come si accennava, specie al di fuori del procedimento legislativo, e quindi per audizioni e simili, non vedo grandi problemi a usare videoconferenze. Del resto, il loro formato è abbastanza vicino, per dire, a quello del nostro seminario odierno: una presentazione dell'auditore (o degli auditori); una sessione di domande/interventi; infine, una replica dell'auditore. Non va poi

---

<sup>19</sup> Si veda la seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento della Camera (in A.C., XVIII legislatura, Bollettino Giunte e Commissioni parlamentari, p. 3 s.), nella quale il Presidente Fico ha prospettato, con successo, alla Giunta "in ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale": *a*) "la possibilità di consentire [...] la partecipazione da remoto – tramite sistemi di videoconferenza – ad alcune attività delle Commissioni svolte in sedi informali" (uffici di presidenza, comitati ristretti, comitati dei nove, etc.), purché tali riunioni abbiano luogo "presso le sedi della Camera, con la presenza del Presidente della Commissione, o di un Vicepresidente, nonché del funzionario segretario dell'organo e dei deputati che intendano assicurare la loro presenza in sede"; *b*) "la partecipazione dei deputati da remoto anche alle audizioni informali svolte in sede plenaria, anche alla luce del fatto che la prassi consente [...] che le stesse si svolgano anche attraverso interventi degli auditori in videoconferenza", consentendosi la partecipazione a tali sedute, sempre "da remoto", anche di deputati non appartenenti alla Commissione; *c*) "la trasmissione via web – in formato accessibile tramite la rete Intranet della Camera o tramite apposite credenziali – delle sedute delle Commissioni in sede referente, ovviamente ove vi sia l'unanimità dei consensi su tale forma di pubblicità, come previsto per il circuito chiuso" (ma da verificare in anticipo rispetto alla seduta), "al fine di favorire il massimo accesso possibile all'informazione sui lavori parlamentari in questo momento di emergenza, sia da parte dei deputati impossibilitati a prendervi parte, sia da coloro che in base alle regole vigenti possono seguire i lavori delle Commissioni tramite il circuito chiuso".

Per quanto invece riguarda le sedi formali di riunione delle Commissioni, resta ferma – almeno al momento – la regola della partecipazione diretta ai lavori: secondo quanto sostenuto dal Presidente Fico, "ogni altra valutazione richiederebbe peraltro, come detto nella precedente riunione della Giunta, il coinvolgimento e il raccordo con il Senato, attenendo ad una interpretazione della norma costituzionale".

dimenticato che per i lavori in commissione la regola è quella dell’informalità. Semmai, vi è l’esigenza di adattare i diversi strumenti di pubblicità dei lavori, ai quali i lavori delle commissioni sono particolarmente sensibili: la soluzione, escogitata negli anni settanta e ancora presente nei regolamenti, della trasmissione dei lavori a circuito chiuso (collegato con la sala stampa di Montecitorio) risponde infatti ad una logica ormai lontana nel tempo, e che solo in parte è stata aggiornata per effetto di alcuni pareri della Giunta per il regolamento.

In Assemblea, per le sedute dedicate al *question time* – incluso il *Premier question time*, che è stato riattivato in questa legislatura – l’adattamento si presenta invero abbastanza facile: è già una procedura, a tempi serrati e a parti ben delineate, concepita per la ripresa televisiva diretta e non vi si svolgono votazioni. Forse non a caso, è una procedura che è stata riscoperta in questi ultimi anni e che gode di un notevole successo sui *social media*. È inoltre una procedura che è stata pienamente informatizzata e a cui l’informatizzazione sembra aver fatto bene: in particolare, l’introduzione di un numero massimo di caratteri per l’atto di sindacato ispettivo lo ha reso decisamente più efficace<sup>20</sup>.

Per il procedimento legislativo, soprattutto in Aula, il quadro è oggettivamente più critico. Da un lato, per il voto a distanza occorrerebbe un’infrastruttura tecnologica adeguata, idonea a ad assicurare quelle garanzie normalmente discendenti dalla tradizionale immunità di sede e a porre il risultato al riparo da ogni possibile contestazione (con l’impiego del riconoscimento facciale o delle impronte digitali, quest’ultime già utilizzate nel sistema di votazione attualmente in essere nell’aula di Montecitorio). Dall’altro, non va dimenticato che l’Assemblea non è solo un “votificio”, e che, per non vanificare la natura stessa del Parlamento, occorre che si sviluppi appieno un processo deliberativo. Ha raccolto una certa eco l’ipotesi di istituire una commissione speciale, anche con poteri redigenti, avanzata nei giorni scorsi<sup>21</sup>. Tuttavia, occorre considerare che in questo caso, diversamente dal quel che accade ad inizio legislatura, quando si usa istituire una commissione di tal tipo per esaminare i disegni di legge di conversione in scadenza, le commissioni permanenti esistono e sono chiaramente controinteressate rispetto all’ipotesi di istituire una commissione siffatta.

---

<sup>20</sup> Cfr. S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l’inammissibilità*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 31 gennaio 2017.

<sup>21</sup> Cfr. F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il sole 24 ore*, 16 marzo 2020, p. 4, e S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 17 marzo 2020.

Anche per le procedure elettive la votazione a distanza si presenta come non facilissima, ma nemmeno impossibile, purché, anche in questo caso, con adeguati meccanismi volti ad assicurare la sicurezza, personalità e segretezza del voto. Anche perché altrimenti sarebbe davvero difficile raggiungere i numeri necessari, per fare un solo esempio, per rinnovare i vertici di AGCOM e Garante per la Privacy: autorità indipendenti chiamate, anche in questa fase, a svolgere un ruolo assai delicato, i cui vertici, però, sono stati oggetto di ripetute proroghe, per i soli atti di ordinaria amministrazione e indifferibili e urgenti, che hanno avuto luogo – molto discutibilmente – con norme di decreti-legge<sup>22</sup>.

Molti di questi nodi verranno al pettine nei prossimi giorni, se non altro perché è in corso la conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (il cosiddetto “cura Italia”), che si compone di ben 127 articoli, ai quali sono stati presentati, al Senato, oltre un migliaio di emendamenti. Alla luce di questo ultimo riferimento si comprende bene, dunque, il collegamento tra le due parti della mia esposizione: tra la percorribilità delle procedure parlamentari e la questione delle fonti con cui si è affrontata l'emergenza coronavirus.

### **3. L'attività normativa emergenziale del Governo e il ruolo dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.)**

Intorno all'attività di produzione normativa posta in essere in risposta al coronavirus – che qui è possibile ricostruire in forma necessariamente assai sommaria e provvisoria – è già sorto un dibattito piuttosto ampio. Siamo nel bel mezzo, come si sottolineava sin dall'inizio, di fenomeni per larga parte inediti, pieni di incognite, particolarmente sfidanti per regimi liberaldemocratici, ai quali i poteri pubblici hanno dovuto reagire in tempi rapidissimi: non sorprende, perciò, che la sensazione prevalente sia quella di un diffuso disorientamento.

Un disorientamento provocato da una molteplicità di fattori: il progressivo – e apparentemente interminabile – crescendo delle misure adottate; la novità delle

---

<sup>22</sup> Si vedano, rispettivamente: per la proroga fino al 31 dicembre 2019, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132 e l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2019, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 ottobre 2019, n. 107; per la proroga fino al 30 marzo 2020, l'art. 2 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. Ora una ulteriore proroga sostanzialmente indeterminata nei tempi, operante cioè “fino a non oltre i 60 giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale”, è stata disposta – rispettivamente – dagli artt. 117 e 118 del decreto-legge n. 18 del 2020. In sede di conversione, per effetto del maxiemendamento approvato dal Senato, si è inoltre soppressa la limitazione agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti.

forme di comunicazione istituzionale utilizzate (sulle quali giustamente si è scelto di incentrare il prossimo seminario); l'aggiornamento costante della modulistica per l'autocertificazione; l'adozione di provvedimenti "a tempo", ma senza un vero *dies ad quem*, assai impattanti sulla vita quotidiana di tutti noi, ma anche spesso senza un chiaro *dies a quo*, perché entrati in vigore contestualmente, ma di fatto anteriormente, alla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; il protagonismo assoluto di Palazzo Chigi e dei Governi nazionali in genere; i messaggi contraddittori lanciati dai vertici delle istituzioni dell'Unione europea e i compromessi sempre più faticosamente raggiunti nelle sedi intergovernative; il tentato, ma non sempre riuscito, coordinamento tra lo Stato e le Regioni.

Ognuno di questi fattori meriterebbe di essere approfondito, magari con un seminario *ad hoc*. In particolare, avendo scelto di concentrarmi solo sulle dinamiche dell'attività normativa tra Parlamento e Governo, mi limito a sottolineare, con riguardo all'ultimo fattore evidenziato, come anche nei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni, il coronavirus stia facendo venire al pettine i principali nodi scoperti del nostro sistema istituzionale. È noto infatti come l'assenza di meccanismi efficienti e trasparenti di coordinamento rappresenti, non da oggi, il principale problema del regionalismo italiano per come risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione: quest'ultima, com'è noto, rinviò sia la revisione del bicameralismo paritario, sia un ripensamento e un'eventuale costituzionalizzazione del "sistema delle Conferenze" Stato-autonomie territoriali, finendo per demandare alla sola Corte costituzionale assicurare il rispetto, *a posteriori*, del riparto delle competenze come (ri-)disegnato dalla carta fondamentale<sup>23</sup>.

Lo stesso può dirsi, invero, per quel che più specificamente attiene ai rapporti tra Parlamento e Governo. Anche qui non bisogna dimenticarsi, soprattutto se si vogliono evitare polemiche strumentali, quale era la situazione quando è scoppiata l'emergenza coronavirus. Per esempio, le varie patologie nel ricorso ai decreti-legge non sono certo notizia di oggi, né lo sono la prassi del loro accorpamento in sede di conversione, spesso a colpi di questioni di fiducia su maxiemendamenti. Analogamente, anche le ordinanze di protezione civile previste dalla legge n. 225 del 1992 – chiamate talora "ordinanze libere"<sup>24</sup> – hanno conosciuto uno sviluppo

---

<sup>23</sup> Ad esempio, cfr. i contributi raccolti in *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e accordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>24</sup> L'uso di questa terminologia, soprattutto da parte della dottrina amministrativistica (per tutti, autorevolmente, cfr. G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, n. 1, p. 33 s. e F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2020,

sensibile e non sempre fisiologico, che è stato oggetto di attente analisi pure da parte della dottrina costituzionalistica, sia prima sia dopo il riordino ad opera del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018 (in particolare agli artt. 25-27)<sup>25</sup>.

Qui, però, è effettivamente difficile disconoscere che i decreti-legge finora adottati si fondino su casi straordinari di necessità e urgenza e che le ordinanze di protezione civile si reggano su un effettivo stato di emergenza. Se non ci fossero stati questi strumenti, come si usa dire, si sarebbe dovuto inventarli. E il Governo è stato abbastanza rapido nel predisporre lo strumentario necessario: prima con la dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020; e poi con il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, come si è accennato convertito in legge in un paio di settimane.

È stato proprio questo decreto-legge ad individuare quello che è senz'altro lo strumento che l'ha fatta da padrone, in questa fase (seppure preceduto e, soprattutto, accompagnato da ordinanze dei Presidenti di Regione, ordinanze di protezione civile, del ministro della salute e sindacali; decreti ministeriali)<sup>26</sup>: i d.P.C.M., ossia decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

—

p. 3 s.), se vale a chiarirne il carattere atipico, rischia però di non sottolineare adeguatamente come anche tali ordinanze siano tenute a muoversi per usare la formula dell'art. 25, comma 1, del decreto legislativo n. 1 del 2018, “nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea”. E non solo: “le ordinanze libere sono comunque sottoposte ad una serie di limiti e seguono un percorso di necessaria legalità: sono motivate, sono emanate dalla p.a. titolare del potere dopo aver sentito altre istituzioni competenti, derogano solo alcune norme predeterminate e non altre (quando è possibile indicarlo), devono rispettare il principio di proporzionalità” (così F. CINTIOLI, *op.cit.*, p. 9).

<sup>25</sup> Cfr., tra gli altri, gli studi monografici di A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. p. 202 s.; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2010, spec. p. 53 s., e E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

<sup>26</sup> Avanza l'ipotesi che l'adozione del decreto-legge n. 6 del 2020, con la configurazione dei d.P.C.M., sia derivata dalla “percezione dell'inadeguatezza delle normative di settore dettate in riferimento a diversi tipi di emergenza (quella sulla protezione civile come quella sulla sanità) di fronte a un'epidemia che per aggressività e generalità di portata non era mai stata sperimentata in epoca repubblicana” C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *ASTRID-Rassegna*, 2020, n. 5, p. 6 s. Un'accurata ricostruzione critica è ora in M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 11 aprile 2020.

Stiamo parlando di uno strumento abbastanza atipico, non espressamente previsto dalla legge n. 400 del 1988. Il d.P.C.M., ad ogni modo, è ritenuto tendenzialmente assimilabile, nel sistema di questa legge, ai decreti ministeriali e, ove avente carattere normativo, e qualificato come regolamento, ai regolamenti ministeriali. Tuttavia, per come configurati dal decreto-legge n. 6 del 2020, i d.P.C.M. in questione non sono qualificati come regolamenti, ma sono abilitati ad adottare una serie sostanzialmente indefinita di misure per proteggere l'emergenza (si veda soprattutto l'art. 2), con il principale limite di non poter determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Un ennesimo, macroscopico caso di quella che alcuni studiosi hanno da tempo definito come la "fuga dal regolamento"<sup>27</sup>.

I d.P.C.M. hanno come caratteristica di una notevolissima flessibilità, evidentemente assai preziosa in questa fase, perché saltano a piè pari (ad esempio, rispetto a un regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica-d.P.R.): la delibera del Consiglio dei Ministri; il parere del Consiglio di Stato (sempre che non siano qualificati come regolamenti); il visto e la registrazione della Corte dei Conti (nel senso che tale controllo continua a essere previsto, ma con termini dimezzati e, soprattutto, senza effetto sospensivo dell'efficacia dei provvedimenti in questione); e il Presidente della Repubblica, il quale pure com'è noto svolge nella prassi un significativo ruolo di controllo in sede di emanazione dei regolamenti governativi, e anche dei decreti-legge. Si evita così di dover attendere quell'intervallo, durato a volte anche più di una settimana, che per i decreti-legge intercorre tra la delibera del Consiglio dei Ministri e la loro emanazione, in genere dovuto all'esigenza di concordare i testi in sede endogovernativa (la prassi del cosiddetto "salvo intese") e spesso anche al confronto con il Quirinale<sup>28</sup>.

Lo strumento dei d.P.C.M. dunque già esisteva, e non era esente da qualche critica<sup>29</sup>. Tuttavia, una cosa è adottare d.P.C.M. per attuare, ad esempio, la cosiddetta "spending review" nei ministeri, o altre determinazioni di natura organizzativa, così come è accaduto fin qui; e altra cosa è ricorrervi al fine di incidere anche molto pesantemente sulla regolazione dei diritti fondamentali, sin quasi ad

---

<sup>27</sup> Il riferimento è, in particolare, a U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Giuffrè, Milano, 1991, p. 277 s., e G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 1. Sul punto, volendo, cfr. anche N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Il mulino, Bologna, 2003, spec. p. 127 s.

<sup>28</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2019, n. 2.

<sup>29</sup> Cfr., per tutti, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2016, n. 2.

annullarli, e allo scopo di introdurre numerosissimi divieti, corredati di sanzioni anche di natura penale<sup>30</sup>.

In questi casi, per d.P.C.M. contenenti misure così drastiche, si pongono evidentemente problemi assai più rilevanti in termini di rispetto delle riserve di legge previste in Costituzione. Perché sì, è vero, abbiamo una base legislativa, ma fintanto che tale base si rinveniva solo nel suddetto decreto-legge n. 6 del 2020, come convertito, questa base era parsa troppo generica e ambigua, mentre è direttamente a tale decreto-legge che dovrebbero essere ricondotte, in forza appunto delle riserve di legge (prevalentemente assolute), le limitazioni dei diritti di libertà. In particolare, sono stati criticati il riferimento generico alle “autorità competenti” presente all’art. 1, comma 1, e all’art. 2, comma 1; così come quello, contenuto solo in questa seconda disposizione, che consentiva di adottare “ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza”, senza definirne, neanche in termini generali, i contenuti<sup>31</sup>. Va però detto che le autorità competenti sono state indicate nel successivo art. 3 e che in quella fase era davvero difficile immaginare con esattezza ciò che sarebbe successo. In ogni caso, sono stati individuati in quell’occasione due cardini dell’impianto normativo: da un lato, i principi di adeguatezza e di proporzionalità delle misure rispetto all’evolversi della situazione epidemiologica, principi che sono in contesti emergenziali sono i veri limiti all’azione dei pubblici poteri; dall’altro, lo strumento appunto dei d.P.C.M., per i quali si è definito un iter volto a coinvolgere gli altri Ministri interessati e le Regioni. Tali d.P.C.M. devono essere infatti adottati “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 delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale”.

---

<sup>30</sup> Per accurate preoccupazioni in proposito cfr., ad esempio, G. LATTANZI, in *La pandemia aggredisce anche il diritto?* intervista di F. De Stefano a C. Caruso, G. Lattanzi, G. Luccioli e M. Luciani, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 2 aprile 2020.

<sup>31</sup> Parla, con riferimento all’art. 2 del decreto-legge n. 6 del 2020, di “un evidente difetto di determinatezza che comprometteva la tenuta della catena” normativa dell’emergenza M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., p. 3. Cfr. anche M. OLIVETTI, *Così le norme contro il virus possono rievocare il “dictator”*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020, p. 14, e M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18 marzo 2020, p. 4 s. (quest’ultimo rilevando che l’art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 6 del 2020 “ha ripreso le misure indicate nelle ordinanze del 21 febbraio del Ministro della salute citandole a titolo esemplificativo”).

Devo dire che la formulazione del nuovo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, che ha disposto l'abrogazione pressoché completa del precedente, è un po' più accurata, e sembra tener conto delle principali critiche che sono state rivolte a quello<sup>32</sup>. Anzitutto perché ha previsto per ciascuna misura un termine massimo di durata pari a 30 giorni (rinnovabile). In secondo luogo, perché ha codificato espressamente il termine finale, quello del 31 luglio 2020, peraltro già indicato dalla deliberazione dello stato di emergenza. In terzo luogo, perché ha fornito una categorizzazione abbastanza precisa delle possibili misure. In quarto luogo, perché è stato disciplinato più accuratamente – anche se in modo non pienamente soddisfacente – il rapporto con le Regioni, consentendo tra l'altro che i d.P.C.M. siano adottati anche su proposta dei Presidenti delle Regioni. In quinto luogo, perché ha richiesto che sia sentito, ancorché “di norma”, il comitato tecnico-scientifico istituito presso il Dipartimento della protezione civile. Infine, in sesto luogo, perché finalmente ha previsto un qualche coinvolgimento del Parlamento: ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020 si è stabilito che tutti i provvedimenti attuativi siano trasmessi alle Camere il giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; e si è introdotto un obbligo per il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un Ministro delegato, di riferire alle Camere ogni 15 giorni. Mi sembra, come dicevo, un coinvolgimento assolutamente necessario, ma invero minimale. Vedremo se sarà reso più stringente dalle Camere in sede di conversione.

Anche per questa ragione ritengo essenziale il momento della conversione in legge di questo decreto-legge, così come degli altri che sono stati adottati per fronteggiare questa emergenza e per compensarne in qualche modo gli effetti sull'economia. Il che comporta che inevitabilmente tendo a guardare con forte sospetto a tutte le ipotesi, che pure sono state da più parti prospettate in questi giorni, nel senso di reintrodurre, seppure in via eccezionale, la prassi della reiterazione dei decreti-legge<sup>33</sup>. Mi basti dire che in tanto le riserve di legge previste in Costituzione possono ritenersi soddisfatte – secondo quel che ha costantemente affermato la

---

<sup>32</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 marzo 2020, e G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu), 4 aprile 2020.

<sup>33</sup> Cenni in proposito in B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, n. 6, p. VII, A. VERNATA, *Decretazione d'urgenza e perimetro costituzionale nello stato di “emergenza epidemiologica”*, in [www.bio-diritto.org](http://www.bio-diritto.org), 13 marzo 2020, e A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., p. 12. Criticamente, su questa ipotesi, cfr. anche M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., p. 9. Prospetta la possibilità di convertire i decreti-legge direttamente in commissione V. LIPPOLIS, *Camere voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale*, in *Il dubbio*, 1° aprile 2020, p. 14.

giurisprudenza costituzionale<sup>34</sup> – anche da una disciplina dettata da un decreto-legge, appunto in quanto è costituzionalmente necessaria la sua conversione entro il termine perentorio di 60 giorni, pena la decadenza del decreto, con effetti *ex tunc*. Se invece questa conversione fosse posposta a tempi indefiniti, come accadrebbe in caso di reiterazione – secondo quel che ci ha detto la Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 – è chiaro che questa giurisprudenza costituzionale sul fatto che i decreti-legge soddisfino le riserve di legge terrebbe molto di meno.

Dunque, sul piano del sistema delle fonti qualche degenerazione non escludo che ci sia stata e che ci possa essere, ma, come spesso accade, molte di esse hanno radici in prassi già esistenti. Si pensi in particolare, e in vista di ciò che probabilmente accadrà nei prossimi giorni, alla prassi consistente nell'accorpore più di un decreto-legge in sede di conversione: è facilmente prevedibile che vi si farà ricorso, anche per evitare di aggravare troppo l'attività delle Camere. Del resto, nonostante i tanti profili di dubbia legittimità costituzionale che tale prassi presenta, va ricordato che la Corte costituzionale non la ha fin qui sanzionata<sup>35</sup>.

Da più parti si è segnalata l'assenza nella Costituzione italiana di un diritto dell'emergenza e si è perciò ragionato di introdurlo, in futuro<sup>36</sup>. Altri hanno valorizzato, anche sul piano giuridico, il parallelo con lo stato di guerra, e dunque hanno rinvenuto, seppur ipoteticamente o analogicamente, una possibile base costituzionale nell'art. 78 Cost.<sup>37</sup>. Come accennavo, su ambedue queste prospettive ho più d'una perplessità: sia perché la Costituzione in più disposizioni, sia nella prima sia nella seconda parte, fa riferimento all'urgenza e alle situazioni di

---

<sup>34</sup> Ricostruita, da ultimo, da G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 50 s.

<sup>35</sup> Si è sostenuto che una occasione proficua avrebbe potuto essere la vicenda decisa con la sentenza n. 251 del 2014, la quale avrebbe invece dato a tale prassi un sostanziale (ancorché implicito) "via libera": cfr. G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'"accorpamento" tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale. Nota a Corte cost., sent. n. 251 del 2014*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 4460 s.

<sup>36</sup> Cfr., tra gli altri, S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento*, cit., E.C. RAFFIOTTA,

*Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 18 marzo 2020, e A. MALASCHINI, M. PERA, *Evitare che la democrazia si indebolisca*, in *Corriere della sera*, 31 marzo 2020.

<sup>37</sup> Richiamano, a vario titolo, l'art. 78 Cost. con riferimento alla vicenda in esame, tra gli altri: G. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 14 marzo 2020; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, cit., p. 8 s.; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, cit., p. 8 s.

emergenza<sup>38</sup>, le quali sono state poi disciplinate in modo abbastanza analitico, per quanto ovviamente possibile, dalla legislazione ordinaria (anche con riguardo alle emergenze sanitarie, nell'art. 32 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale; o a quelle di protezioni civile, come si è già visto); sia perché quella in cui siamo ora è sì una situazione priva di precedenti, ma giuridicamente ben distinguibile da una situazione bellica, posto che non ci sono Stati nemici, né forze belligeranti, e non è certo il possibile uso dell'esercito a fini civili – pur consentito sin dal decreto-legge n. 6 del 2020, a integrazione delle forze di polizia – a doverci richiamare la condizione bellica, che presenta caratteristiche ben diverse, decisamente più drammatiche, e in genere ancor più limitative dei diritti di libertà e degli stessi principi del costituzionalismo.

Nella situazione in cui siamo, a mio avviso è essenziale continuare muoversi, all'esatto opposto, pur con tutte le difficoltà del caso – e diversamente da quel che sta accadendo in altri Stati membri dell'Unione europea, dalle tradizioni liberaldemocratiche meno solide – in piena coerenza con i principi della democrazia e del costituzionalismo<sup>39</sup>. Tra questi, ovviamente, la necessità dei pesi e contrappesi e la continuità dell'attività parlamentare. Un buon punto di riferimento può individuarsi nell'esperienza inglese, e in particolare nella recente sentenza *Cherry/Miller* n. 2 della UK Supreme Court, la quale ha annullato la *prorogation* disposta dal premier Johnson, chiarendo che per il Governo non è possibile chiudere le Camere contro la loro volontà neanche per un breve periodo, e riaffermando così i valori della *parliamentary sovereignty* e della *parliamentary accountability*<sup>40</sup>.

Il Parlamento, in altri termini, è un “bene pubblico essenziale”: e di ciò stiamo avendo un'ulteriore conferma appunto in questa fase<sup>41</sup>. Se non c'è, o è

---

<sup>38</sup> Ovviamente, variamente ricostruibili: per una ricostruzione tuttora attuale, cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986, spec. p. 306 s.

<sup>39</sup> Sulla possibilità di una “sospensione” della Costituzione davanti all'emergenza cfr., con opinioni opposte, A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 21 marzo 2020, e G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

<sup>40</sup> Su questa pronuncia cfr., tra gli altri, nella dottrina italiana, C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2019, n. 6; F. Rosa, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, ivi; G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 18.

<sup>41</sup> Parla di una nuova “era costituzionale” C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2020, n. 1, p. 78 s., spec. 87 s., ad avviso della

marginalizzato, siamo tutti meno tutelati, purtroppo, perché i difficili bilanciamenti tra diritti, o tra diritti e doveri, o tra diverse esigenze rappresentate a livello tecnico – si pensi all'alternativa del diavolo tra salute e crescita economica – e le delicate valutazioni in termini di proporzionalità che ciascuna misura presuppone vengono compiuti da pochi, in modo oscuro, e senza perciò che sia facile individuare e far valere le relative responsabilità; né tanto meno possibile immaginare, almeno nel breve periodo, forme di tutela giurisdizionale effettiva<sup>42</sup>.

#### **4. Conclusioni: per una (da tempo necessaria) “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari e di produzione normativa**

Ovviamente, la situazione è in movimento talmente rapido che ogni tentativo di conclusione sarebbe fuori luogo. Preferisco perciò trarre lo spunto da un “vecchio” tweet, risalente al 2013, di Catherine Bracy (la fondatrice di TechEquity), dal seguente tenore: “*Citizens using 21st cent tools to talk, gov't using 20th cent tools to listen, and 19th cent processes to respond*”. Tradotto in termini un minimo più estesi, siamo cioè in una situazione in cui la domanda politica si manifesta ormai in larghissima prevalenza con tecnologie e tempi del XXI secolo (grazie alle possibilità offerte dalla rete e dai *social media*), viene recepita ed elaborata con strumenti che erano quelli propri del XX secolo (i partiti politici, con le loro forme organizzative, rinnovatesi solo assai parzialmente) e riceve risposta perlopiù ricorrendo a meccanismi istituzionali che, nelle loro linee di fondo, risalgono al XIX secolo (a partire dal procedimento legislativo parlamentare e dalle stesse forme della rappresentanza politica).

E' utile richiamarlo per sottolineare che il coronavirus ha colto il Parlamento, e fors'anche le nostre democrazie, in una fase di passaggio assai delicata: una fase in cui la democrazia rappresentativa stava comunque attraversando un momento critico, essendo sottoposta ad una sfida esistenziale per effetto delle nuove tecnologie, le quali hanno falsificato la tradizione giustificazione della democrazia rappresentativa fondata sull'impossibilità pratica di una democrazia diretta su larga scala. Oggi, perciò, occorre fare leva su ragioni diverse, che già esistevano ma che vanno meglio esplicitate, e che continuano a motivare la preferenza per la democrazia rappresentativa: ragioni che consistono, ad esempio, nella capacità di misurare l'intensità delle preferenze; nella possibilità di svolgere negoziati e compromessi tra le

---

quale “potrebbe essere il Covid-19 l'occasione per il Parlamento per riscattarsi, per smentire la sua superfluità”.

<sup>42</sup> Sulle difficoltà che inevitabilmente incontra, specie in questa fase, il controllo giurisdizionale cfr., per tutti, F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, cit., p. 9 s.

diverse posizioni; nel poter uscire dall'alternativa binaria "o tutto o niente" cui obbligano i referendum, consentendo invece mediazioni o anche ripensamenti.

Valorizzare queste peculiarità, e farlo nelle condizioni attuali, così difficili per tutti, costituisce per i Parlamenti una sorta di sfida al quadrato. Tuttavia, dopo aver iniziato con toni abbastanza pessimistici, mi sia consentito di chiudere con un auspicio. Quello cioè che il coronavirus spinga anche le nostre istituzioni – un po' come sta accadendo pure nella vita quotidiana di ciascuno di noi – a superare qualche pigrizia e ad abbandonare alcune tradizioni inveterate, rivelatesi non più funzionali o addirittura dannose<sup>43</sup>. E obblighi Parlamento e Governo a utilizzare questo forzoso e drastico aggiornamento tecnologico per "re-ingegnerizzare" le loro procedure, e in particolare i loro procedimenti di produzione normativa e i meccanismi di controllo, nel rispetto dei principi del costituzionalismo e senza perdere il valore aggiunto che le Camere assicurano ad un ordinamento democratico.

---

<sup>43</sup> Ne danno testimonianza un paio di recenti volumi che raccontano senza molti filtri le modalità con cui si producono norme oggi in Italia: *Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, raccolte da G. Salvaggiulo, Feltrinelli, Milano, 2020, spec. capp. 8 e 9 (su procedimento legislativo e sessione di bilancio) e A. CELOTTO, *È nato prima l'uomo o la carta bollata? Storie incredibili (ma vere) di una Repubblica fondata sulla burocrazia*, Rai Libri, Roma, 2020, spec. p. 35 s.