

Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*

di Francesco Clementi – Professore di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Perugia

ABSTRACT: The first phase of the normative management of the emergency, putting our legal system under stress, has once again brought to light important problems and structural apories of our constitutional legal system. This contribution aims to focus on three main aspects, severely weakened by the effects of emergency management, to foster the necessity of constitutional reforms.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Riguardo al sistema delle fonti. – 3. Riguardo al rapporto tra lo Stato e le Autonomie. – 4. Riguardo al rapporto tra il Governo e il Parlamento. – 5. Annotazioni finali.

1. Introduzione

È stato Giorgio Agamben ad aver sottolineato che i provvedimenti adottati dal Governo in ragione del coronavirus, a seguito della delibera dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020¹,

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

¹ Questo è stato proclamato, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del d.lgs n. 1 del 2018, ossia il Codice della Protezione civile, con la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ("Dichiarazione dello stato di

erano «irrazionali e del tutto immotivati», in quanto le iniziali dichiarazioni del C.N.R. – sulle quali lo stesso Agamben fondava appunto le sue argomentazioni critiche – sostenevano che «non c'è un'epidemia di Sars-CoV2 in Italia»².

Naturalmente, a leggere quell'articolo oggi, si ha buon gioco a ritenerlo una forma eccessiva di critica, radicale e decontestualizzata.

Eppure, ad oltre due mesi dalla delibera dello stato di emergenza, ed avviandoci auspicabilmente alla chiusura della prima fase della gestione dell'emergenza di quella che è poi divenuta una vera e propria pandemia, partire da quell'interpretazione così forte, data allora, ci consente oggi con maggiore consapevolezza di sottolineare a contrasto - quasi come con una cartina di tornasole - alcuni dei problemi e delle aporie del nostro ordinamento che il periodo della gestione dell'emergenza nel nostro Paese, appunto, ha fatto emergere (*rectius*, ri-emergere).

Per sintesi espositiva, questi elementi possono essere raggruppati intorno a tre principali ambiti, naturalmente tra loro fortemente intrecciati: (a) riguardo al sistema delle fonti del diritto; (b) riguardo al rapporto tra lo Stato e le Autonomie; (c) riguardo al rapporto tra Governo e Parlamento.

2. Riguardo al sistema delle fonti

Di fronte all'esplosione del coronavirus nel nostro Paese, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo ha scelto un approccio gradualista nell'uso delle misure da adottare³, approvando via via una lunga serie di provvedimenti emergenziali attraverso l'utilizzo di almeno quattro fonti diverse e dal diverso rango: decreti-legge; decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; ordinanze e circolari⁴.

emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.”), in G.U. Serie Generale n. 26 del 1 febbraio 2020, disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>

² Cfr. G. AGAMBEN, *Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata*, in “Il Manifesto”, p. 1, 26 febbraio 2020. Del medesimo autore, in tema, *amplius*, si v. G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

³ Un approccio – può essere utile rammentarlo – derivante dalla scelta far conseguire le misure normative da adottare ai preventivi pareri ed indicazioni del Comitato tecnico-scientifico istituito dal Capo del Dipartimento della protezione civile (ora legittimato anche ex art. 2, co. 1, del decreto-legge n. 19 del 2020).

⁴ Le misure adottate dal Governo, per fronteggiare l'emergenza sanitaria del coronavirus, sono disponibili sul sito del Governo al link: <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus/13968>.

Si tratta di provvedimenti tenuti assieme, innanzitutto, da una considerazione: la disciplina dell'emergenza nel nostro ordinamento è ambigua, debole e frammentata, essendo per lo più costruita intorno ad una logica che privilegia la legislazione di urgenza più che quella, appunto, di emergenza⁵.

Così, nel nostro testo costituzionale, rispetto alle varie soluzioni costituzionali e normative per qualificare questo concetto adottate in altri ordinamenti europei e non europei⁶, si possono rintracciare poche disposizioni, dedicate in particolare al tema dell'urgenza *lato sensu*, tanto in modo esplicito (a partire dall'art. 77 relativo al decreto legge⁷), quanto pure in modo implicito. Infatti, l'unica eccezione sostanzialmente esplicita nel testo costituzionale di trasformazione dell'urgenza in emergenza è prevista dall'art. 78 della Costituzione riguardo agli effetti derivanti dalla deliberazione parlamentare dello stato di guerra ed ai poteri che, in ragione di ciò, il Parlamento conferisce al Governo, peraltro alla luce pure del ruolo chiave giocato in merito dal Presidente della Repubblica (cui spetta, *ex art. 87, c. 9*, come noto, la dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere).⁸

Su queste ridotte basi normative, pure altamente flessibili ed elastiche, si è sviluppato dunque il potere di emergenza nel nostro ordinamento, non da ultimo in ragione del fatto che il concetto di «emergenza» viene spesso interpretato, non soltanto nel linguaggio comune, come un ombrello lessicale che copre tutto indistintamente.

⁵ In via generale, cfr. almeno: V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988; F. MODUGNO e D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano 1988, pp. 513 e ss. nonché, più di recente, almeno i seguenti volumi (e le relative bibliografie alle quali si rinvia): G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010; A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; G. DE MINICO, *Costituzione emergenza terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016 (in particolare riguardo ai profili teorico-generalisti del tema, trattati nei primi due capitoli); E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

⁶ Si v. almeno A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2004; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006; e più di recente: P. PICIACCHIA, *Lo stato di emergenza e il tortuoso cammino del controllo parlamentare*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 773 e ss.

⁷ Come è noto, la dottrina ricostruisce l'ipotesi dell'emergenza nella Costituzione italiana, oltre che nell'art. 77, anche negli articoli 78, 120 e 126, dentro una evidente e necessaria dialettica tra i poteri dello Stato in modo da garantire il mantenimento di un sistema pluralistico e democratico ed un assetto stabile di garanzie e tutele per i cittadini.

⁸ Per un commento aggiornato, anche intorno ai profili critici, alle lacune e agli anacronismi in tema, da ultimo si v. A. VEDASCHI, *Commento all'art. 78 della Costituzione*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 133 e ss.

Un potere che – è importante sottolinearlo – stabilisce innanzitutto che il diritto vigente è inadeguato a fare fronte al fatto emergenziale e che, per ragioni di necessità appunto, si deve intervenire con mezzi giuridici straordinari. Non a caso d'altronde, per chi è chiamato ad esercitarlo, si tratta di una valutazione discrezionale, che investe il titolare di questo potere di una responsabilità politica e giuridica piena⁹ e che gli impone, evidentemente, *in primis*, un adeguato obbligo di motivazione, oltre che il dovere di prevedere una natura doverosamente temporanea degli atti posti in essere in regime, appunto, di “emergenza”.¹⁰ Infatti, la «costituzione d'emergenza» e la «legislazione d'emergenza» sono elementi comunque di un sistema, in primis quello delle fonti, che deve trovare nei provvedimenti posti in essere le caratteristiche della contingenza, della straordinarietà e della atipicità, onde evitare di trasformare quanto stabilito in uno “stato di eccezione”; tale da configurare, pericolosamente e al contrario, un vero e proprio cambio di regime politico.¹¹

Dunque, in oltre settant'anni di storia repubblicana, si è visto in merito, da un lato, il progressivo uso - che poi è divenuto abuso - della decretazione d'urgenza per fini sempre più incoerenti rispetto al senso della previsione costituzionale¹², e, dall'altro, sono emersi prepotentemente poteri straordinari di tipo amministrativo in capo al Governo, ai Presidenti delle Regioni e pure ai Sindaci, innanzitutto in ragione della legge che ha istituito il Servizio Nazionale della Protezione Civile (la l.

⁹ Non a caso, d'altronde, era stato inserito – e poi ritirato sotto la pressione della stampa – un sub-emendamento (numero 1000/58), firmato da due senatori Paola Boldrini e Stefano Collina, al decreto c.d. “Cura Italia” per limitare «ai soli casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile, penale e amministrativo-contabile dei titolari di organi di indirizzo o di gestione che, nel corso dell'emergenza sanitaria in atto, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, anche normative od amministrative, abbiano adottato ordinanze, direttive, circolari, raccomandazioni, pareri, atti o provvedimenti comunque denominati, la cui concreta attuazione, da parte delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, degli esercenti le professioni sanitarie, degli enti preposti alla gestione dell'emergenza o di altri soggetti pubblici o privati tenuti a darvi esecuzione, abbia cagionato danni a terzi». Cfr. A. GONNELLA, *Scovato il “Salva Conte” tra le pieghe del “Cura Italia”*, in “Orwell.live”, disponibile al link: <https://www.orwell.live/2020/04/05/scovato-il-salva-conte-tra-le-pieghe-del-cura-italia/> Poi ripreso anche da “La Stampa”, con un articolo di FABIO MARTINI, dal titolo: “Decreto Cura Italia, spunta lo scudo “Salva politici”. Poi la retromarcia del Pd” (disponibile al link: <https://www.lastampa.it/politica/2020/04/06/news/decreto-cura-italia-spunta-lo-scudo-salva-politici-poi-la-retromarcia-del-pd-1.38685105>).

¹⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, voce *Emergenza (stato di)*, in Enc. Sc. Soc., vol. III, Roma, 1993, pp. 551 e ss.

¹¹ Cfr. almeno: C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria (1921)*, a cura di A. CARACCILO, tr.it. della III ed. (1964), Laterza, Roma-Bari 1975.

¹² In tema, la dottrina è assai vasta e, per la tipologia di questi tipi di interventi, non ha senso ripercorrerla qui. In tal senso ci si limita a sottolineare soltanto due riferimenti in tema: l'importante *turning-point* che è stata la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e il più recente commento generale e di sintesi sistematica curato da Giovanni Tarli Barbieri (G. TARLI BARBIERI, *Commento all'art. 77 della Costituzione*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 127 e ss.).

n. 225 del 24 febbraio 1992), la quale, come noto all'art. 2, c. 1, lett. c), prevede che si possano fronteggiare «calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, [...] con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo»¹³.

Necessità, rischio, urgenza, uso di mezzi straordinari ed *extra ordinem* hanno legittimato, insomma, l'uso del potere amministrativo come regola e misura dell'emergenza – normalizzandola, come ha scritto lucidamente Andrea Cardone¹⁴ - facendo sì che i titolari di questo potere lo esercitassero – come ebbe a stigmatizzare già più di quindici anni fa, ad esempio, Vincenzo Cerulli Irelli - innanzitutto intorno a quattro principali settori normativi: appalti di lavori, servizi e forniture e altri contratti pubblici; conformazione e pianificazione di beni immobili o del territorio; rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; altre discipline generali e di settore.¹⁵ A tutti questi temi, da tempo, con forza, si è aggiunto pure l'ordine pubblico, soprattutto in ragione delle ordinanze urgenti contingibili dei sindaci.

Quando è arrivato il coronavirus, la situazione è ulteriormente degenerata, anche in ragione del combinato disposto delle norme del Codice della Protezione civile (d. lgs. 2 gennaio 2018, n.1) e di quelle relative al Servizio sanitario nazionale previste dalla sua legge istitutiva (l. n. 833 del 1978).

Così, pur nel rispetto del principio di legalità e nell'obiettiva difficoltà di prevedere tempi, modi e luoghi della diffusione della pandemia, la gestione normativa della conseguente emergenza ha ulteriormente slabbrato e distorto quel potere perché, pur fondati sul decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 (poi convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020 n. 13), l'uso intenso e profondo, in latitudine e in longitudine – e si badi bene, pure con una formulazione volutamente generica e non tassativa delle misure che si sarebbero adottate¹⁶ - dei decreti del Presidente del Consiglio dei

¹³ Per un quadro ricostruttivo, si v. almeno: C. MEOLI, voce *Protezione civile*, in Dig. disc. pubbl., XII, Torino 1997, 131. E poi, più di recente: A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in "Diritto pubblico", n. 2, 2009, pp. 317 ss

¹⁴ A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

¹⁵ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in "Diritto pubblico", n. 2, 2007, pp. 345 e ss.

¹⁶ Su questo la dottrina da subito non ha fatto mancare il suo dissenso per la non puntuale perimetrazione dell'intervento normativo del Governo, vieppiù per il tramite dei dpcm. Cfr. G.M. SALERNO, *Coronavirus, decreto del Governo/Caos e scontro tra poteri: 4 domande a Conte*, in "Il Sussidiario.net", 26 febbraio 2020, disponibile al link: <https://www.ilsussidiario.net/news/coronavirus-decreto-del-governo-caos-e-scontro-tra-poteri-4-domande-a-conte/1990158/>; F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: sospensione dei diritti*, intervista di Giovanna Reanda al

Ministri al posto dei decreti legge, non solo hanno ulteriormente indebolito un già fragile e pericolante sistema delle fonti, ma hanno reso instabile, tra legalità formale e legalità sostanziale, il rapporto tra cittadini ed istituzioni: legame che, è ben noto, invece, che non debba vacillare né subire scossoni innanzitutto dentro un regime di emergenza¹⁷.

Eppure, il rapporto tra cittadini ed istituzioni si è palesemente infragilito: tanto in ragione della confusione che si è prodotta a causa dei vari dpcm adottati e delle misure ivi previste (comprehensive pure di quattro progressive differenti autocertificazioni da produrre per poter circolare...¹⁸), quanto in ragione del conflitto di questi dpcm con la restante normativa, compresa quella adottata dai Presidenti delle Regioni e dai sindaci, sui quali – non a caso – si è poi dovuti intervenire a sistematizzare il quadro normativo prodotto con un ulteriore decreto legge, il n. 18 del 17 marzo 2020.

Insomma, pur nel rispetto del principio di legalità, l'uso troppo disinvolto da parte del Governo delle elastiche potenzialità delle fonti del diritto, soprattutto se queste si sostanziano di contenuti ampi e profondi per limitare le libertà costituzionali come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati, ha degradato e svilito almeno in parte proprio le libertà costituzionali che si dovevano tutelare (al netto della “cautela anti-demonizzante” espressa da Paolo Ridola¹⁹ e con

Professor Fulco Lanchester, Radio Radicale, 6 marzo 2020, disponibile al link: <http://www.radioradicale.it/scheda/600293/emergenza-coronavirus-sospensione-dei-diritti-intervista-al-professor-fulco-lanchester>; M. OLIVETTI, *Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in “Avvenire”, 11 marzo 2020, p. 3; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in “Questione giustizia”, 18 marzo 2020, disponibile al link: http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tremendissima-lezione-del-covid-19-anche-ai-giuristi_18-03-2020.php; E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in “BioLaw Journal”, n. 2, 2020, disponibile al link: <https://www.biodiritto.org/content/download/3793/45322/version/1/file/21+Raffiotta.pdf>; G. GUZZETTA, *Il decreto legge sull'emergenza e la retroattività delle nuove sanzioni*, “Il Dubbio”, 28 marzo 2020, p. 15.

¹⁷ Sulla strategia del Governo e la catena dei provvedimenti adottati, si v. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in “Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19”, 18 marzo 2020, disponibile al link: https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?sezione=Italia&area=Stato&content=Covid%2D19%2E%2BUna%2Bprima%2Blettura%2Bdei%2Bprovvedimenti%2Badottati%2Bdal%2BGoverno&content_author=%3Cb%3EMassimo%20Cavino%3C/b%3E&content_source=&Artid=41287

¹⁸ Su questo, si v. almeno: S. CASSESE, *Il dovere di essere chiari*, in “Il Corriere della Sera”, 24 marzo 2020, p. 1.

¹⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Post sulla sua pagina personale Facebook*, 26 marzo 2020, disponibile al link: <https://www.facebook.com/paolo.ridola/posts/2728904320492293>. Sul punto si veda anche il bel dialogo, pieno di spunti e suggestioni, tra Salvatore Prisco e Fulvia Abbondante (S. PRISCO e F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in “Federalismi.it - Osservatorio-Covid19”, 24 marzo 2020, disponibile al link: <https://federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=41346&dpath=document&dfile=25032020182057.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BI%2Bdiritti%2Bal%2Btempo%2Bdel%2Bcoronavirus%2E%2BUn%2Bdialogo%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>).

accenti simili da Antonio Ruggeri²⁰; non da ultimo perché, nonostante l'uso distorto che negli anni si è fatto del decreto-legge da parte di tutti i Governi, l'emergenza del coronavirus poteva essere, invece, un'ottima occasione per adottare, financo in modo plurimo e ripetuto proprio lo strumento normativo ad hoc che la Costituzione esattamente prevede «in casi straordinari di necessità e di urgenza», ossia il decreto-legge; e difficilmente qualcuno avrebbe avuto da ridire non da ultimo perché questo avrebbe coinvolto da subito il Parlamento in modo formale dentro questa emergenza.²¹

Invece, si è preferito scegliere un'altra strada, facendo almeno in parte un cattivo servizio proprio a quel principio di legalità, tanto invocato dal Governo di fronte ai cittadini per chiedere loro, per paradosso, proprio il rispetto di quei decreti emergenziali, espressivi della scelta di limitare le loro libertà costituzionali tramite una fonte normativa di rango secondario, al posto invece di una di rango primario.

E' pur vero, però, che il Governo, nonostante i disagi arrecati da tale normativa, ha sin qui goduto di un ampio consenso tra i cittadini, registrato unanimemente dagli istituti demoscopici, perché essi hanno comunque ritenuto difficile, per chiunque, esercitare in tale contesto il ruolo spettante all'esecutivo in carica.

Eppure, dentro la superiorità che il criterio di gerarchia delle fonti riconosce al decreto legge, vi è la garanzia suprema di un atto che, proprio per la sua delicatezza, passa nelle mani (e negli occhi) tanto del Capo dello Stato quanto, poi, del Parlamento, chiamato alla sua conversione.

Non aver voluto considerare quindi, nella scelta dell'uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche gli effetti conseguenti l'estromissione delle istanze di controllo e del rapporto tra Parlamento-Governo²², vieppiù in questa fase²³, non soltanto è stato un errore in sé ma è stata la conferma di tendenze che non possono più attendere di essere affrontate.²⁴

²⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in "Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali – Forum. la gestione dell'emergenza sanitaria tra stato, regioni ed enti locali", n. 1, 2020, del 21 marzo 2020 (disponibile al link: <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/03/documento-integrale-23.pdf>).

²¹ Su come il testo costituzionale si sia dispiegato e sia stato utilizzato rispetto all'emergenza del coronavirus, si leggano le attente riflessioni di Beniamino Caravita nell'editoriale di "Federalismi.it" del 18 marzo 2020 (B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in "Federalismi.it", n. 6, 2020, 18 marzo 2020).

²² Ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un dpcm*, in "Il Sole 24Ore" del 13 marzo 2020, p. 12.

²³ Basti considerare le implicazioni che la gestione dell'emergenza virus ha avuto in tanti ambiti, come ad esempio sul sistema penitenziario italiano, il quale, stretto nel rischio di una bomba sanitaria in ragione del sovraffollamento

3. Riguardo al rapporto tra lo Stato e le Autonomie

A differenza di altri ordinamenti dove questo problema si è presentato in misura minore²⁵, il secondo ambito problematico riguarda il rapporto tra lo Stato e le Autonomie, che è stato - ed è tutt'ora - uno dei nodi principali di conflitto emersi nella gestione dell'emergenza.

Ciò è avvenuto per almeno due ragioni: innanzitutto per quanto delineato ambiguamente dal testo del Titolo V della Costituzione riguardo alle competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni, in specie riguardo alla tutela della salute²⁶; e poi perché il coronavirus ha colpito in modo più intenso proprio quelle Regioni del nord (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna e Liguria)

degli spazi nei quali vivono le persone recluse ed operano gli agenti di polizia penitenziaria, dentro un allarme sociale già alto, ha già visto più volte il ripetersi di tensioni e di rivolte nelle singole realtà territoriali che mettono a rischio la sicurezza della collettività. In tema, si v. R. DE VITO, *Il vecchio carcere ai tempi del nuovo colera*, in "Questione giustizia", 11 marzo 2020, disponibile al link: <http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-vecchio-carcere-ai-tempi-del-nuovo-colera-11-03-2020.php>; L. ZILLETTI, *L'immoralità pericolosa: il carcere nel tempo del coronavirus*, in "Diritto penale e uomo", 1 aprile 2020, disponibile al link: https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/limmoralita-pericolosa-il-carcere-nel-tempo-del-coronavirus/; in P. GENTILUCCI, *La longa manus del Coronavirus sulla giustizia penale e sulle carceri*, in "Giurisprudenza Penale Web", n. 3, 2020, disponibile al link: <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/20/la-longa-manus-del-coronavirus-sulla-justizia-penale-e-sulle-carceri/>

²⁴ Da tempo infatti la dottrina sottolinea la necessità di razionalizzare la legge 400 del 1988 e di migliorare la potestà normativa del Governo (*ex multis*, si v. almeno: N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2003), sebbene ciò non sia semplice anche in ragione della forte mutevolezza di questa potestà (*ex multis*, si v. almeno: si v. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in "Diritto pubblico", n. 2, 2010, pp. 398 e ss.; e, più di recente: D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in "Federalismi.it", n. 3, 2018). Eppure, è un fenomeno così «radicato e persistente, [che] meriterebbe dunque più di una riflessione non solo in ambito accademico, ma anche in ambito politico-istituzionale, nella più generale prospettiva di una verifica della tenuta del sistema delle fonti.» (cfr. V. DI PORTO, *La carica dei Dpcm*, in "Osservatorio sulle fonti", n. 2, 2016).

²⁵ Cfr. L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, presentazione del Report di ricerca, in "Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19", n. 1, 2020, disponibile al link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41288>. In prospettiva comparata, si v. anche il nuovo "Osservatorio Covid-19", nato come iniziativa congiunta della Associazione Italiana di Diritto Comparato (A.I.D.C.) e dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (D.P.C.E.), disponibile al link: <https://comparativecovidlaw.wordpress.com>

²⁶ Sul punto, si v. almeno D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, III ed.; nonché ID. *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in "Osservatorio AIC", n. 1, 2018. E più di recente, anche alla luce dell'emergenza del coronavirus, si v. ID., *Il Ssn di fronte al Coronavirus: la sanità italiana tra ordinarietà ed emergenza*, in "Il Sole 24Ore.it", 21 marzo 2020 (disponibile al link: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-ssn-fronte-coronavirus-sanita-italiana-ordinarieta-ed-emergenza-ADhVkyE>)

che, pure su questa materia, avendo anche un migliore sistema sanitario, avevano chiesto al Governo una maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, c. 3 della Costituzione²⁷.

Su questo sfondo, pur dentro un gradualismo che ben si intende, il Governo ha adottato una strategia normativa lasca, troppo a maglie larghe che, se da un lato ha portato i Presidenti delle Regioni - dapprima del Nord, poi di tutto il Paese - ad adottare, non di rado da soli, spesso con "garibaldina" e creativa autonomia, normative più cogenti e restrittive (determinando così ulteriori problemi di comprensione da parte di cittadini e imprese, smarriti e incerti sul loro agire quotidiano in ragione di disposizioni spesso contrastanti, financo tra regioni o comuni contigui²⁸), dall'altro ha costruito un sistema comunque accentrato, plasticamente rappresentato dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Fatto si è che, nonostante un certo grado di equi-ordinazione tra Regioni e Stato sia uno dei cardini che qualifica proprio il Titolo V, ne è uscito fuori un coordinamento volutamente debole da parte dello Stato verso le Regioni²⁹; posto che, di fronte alla complessità dell'articolazione della dimensione territoriale del potere nel nostro ordinamento, si è prevista una debole consultazione del sistema delle Conferenze, compresa quella Conferenza unificata che, fino ad oggi, è stata convocata

²⁷ Si v. le interessanti riflessioni in tema di C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in "laCostituzione.info", 2 marzo 2020, disponibile al link: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/02/coronavirus-e-territori-il-regionalismo-differenziato-coincide-con-la-zona-gialla/>

²⁸ Basti pensare – come sottolinea opportunamente da ultimo Alessandro Morelli – che «l'ultimo decreto-legge, in ordine di tempo, il n. 19 del 25 marzo 2020, ha quasi integralmente abrogato il primo decreto-legge, il n. 6 del 23 febbraio, convertito dalla legge n. 13 del 5 marzo, 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 con misure 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, introducendo qualche previsione che, nelle intenzioni, dovrebbe servire a dirimere i conflitti tra disposizioni statali e regionali tra loro incompatibili» (cfr. 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 "Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali", n. 1, 2020, 4 aprile 2020, disponibile al link: <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/04/documento-integrale-2.pdf>).

²⁹ Ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI, *Resta debole il coordinamento tra il Governo e le Regioni*, in "Il Sole 24Ore" del 26 marzo 2020, p. 5. Peraltro, proprio riguardo al tema del rapporto tra lo Stato e Regioni sull'uso dei poteri di emergenza, non sono mancati importanti interventi della dottrina. *Ex multis*, S. MANGIAMELI, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in "Giurisprudenza costituzionale", n. 4, 2006, pp. 2926 e ss.; F. GIUFFRÈ, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statalistici e nuova ispirazione autonomistica*, in "Diritto e Società", n. 3, 2001, pp. 111 e ss.; E. DI BENEDETTO, *Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, in "Giurisprudenza costituzionale", n. 6, 2003, pp. 3979 e ss.; A. CARDONE, *La direttiva del Presidente del Consiglio del 14 marzo 2011 in materia di deliberazione dello stato di emergenza e di adozione ed attuazione delle ordinanze di protezione civile*, in "Osservatoriosullefonti.it", n. 2, 2011.

– compresi due rinvii – solo due volte, nonostante il ruolo strategico che stanno svolgendo sui territori anche i sindaci con le loro ordinanze.³⁰

Almeno in termini formali, questa scelta per un coordinamento debole ha generato una forte incertezza e già molti contenziosi a causa di conflitti interpretativi³¹, a discapito, peraltro, sia di quanto previsto dal testo costituzionale riguardo alla necessità di favorire un dialogo inter-istituzionale imperniato sui principi di leale cooperazione, di proporzionalità e di sussidiarietà (a maggior ragione di fronte all'assenza di una clausola di supremazia nell'art. 117 della Costituzione), sia rispetto al continuo richiamo a quell'unità, condivisione e fiducia reciproca che da più parti si evidenzia come necessaria, invece, per sconfiggere oggi questo virus.

Ne è conseguita, allora, una forte confusione sui comportamenti da adottare da parte dei cittadini – quasi come se il nostro ordinamento, erroneamente, fosse davvero un ordinamento di tipo federale o quasi confederale – determinando un doppio conflitto: quello tra autorità e regole e quello tra cittadini ed autorità; che, non a caso in molte realtà, anche per questa duplice confusione, ha determinato problemi di ordine pubblico, così come un aumento vertiginoso delle sanzioni erogate per i cittadini non rispettosi delle singole ordinanze territoriali prima che dei provvedimenti nazionali del Governo.

4. Riguardo al rapporto tra il Governo e il Parlamento

Il terzo nodo problematico che la gestione normativa dell'emergenza presenta attiene alla dialettica tra Governo e Parlamento, pressoché assente nella prima fase di gestione della crisi se si pensa che il Parlamento è rimasto silente in tema per quasi tutto il mese successivo alla dichiarazione di emergenza (dal 31 gennaio al 24 febbraio)³².

³⁰ Proprio in tema - al di là del titolo redazionale un po' forte - si v. L. CASTELLI, *Caos Stato-Regioni? La legge è incompleta e urgono correttivi*, in "Il Riformista", 28 marzo 2020, p. 6.

³¹ Sinteticamente, per un primo quadro, si v. ad esempio: TAR Marche, Sez. I, decreto 27 febbraio 2020, n. 56; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 20 marzo 2020, n. 433; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 21 marzo 2020, n. 436; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 24 marzo 2020, n. 471; TAR Sicilia - Catania, Sez. IV, decreto 27 marzo 2020, n. 235; Cons. St., Sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553.

³² Il 25 febbraio infatti, a seguito dell'approvazione dei provvedimenti varati dal governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, si è approvato all'unanimità nuovo calendario alla Camera, dopo che il 24 febbraio era stato

Questo silenzio può avere almeno due ragioni: in parte – in minima parte – esso è figlio dello spaesamento e della difficoltà di dover dimostrare che una democrazia può debellare una pandemia senza per questo doversi necessariamente trasformare in una “democrazia”, cioè resistendo al desiderio di considerare le formalità e i meccanismi democratico-rappresentativi previsti dalla nostra Costituzione come fastidiosi orpelli dai quali invece, rapidamente, liberarsi³³.

In parte – in larga parte – è stato però conseguenza della strategia di politica del diritto messa in campo dal Governo, volta al parziale aggiramento del Parlamento tramite un uso eccessivo, come detto, della normativa secondaria rispetto alla fonte legislativa propria di queste situazioni, ossia il decreto legge.

Eppure, anche tenuto conto di questi due elementi, non si può non sottolineare che la reazione del Parlamento - al di là delle dichiarazioni dei *leaders* di partito o dei singoli parlamentari – è stata comunque assai debole, rinunciando ad esercitare da subito il controllo con gli strumenti del sindacato ispettivo, tali da mostrare con chiarezza che il Parlamento era impegnato in sessione permanente - nei modi e nelle forme più consone anche in ragione della necessità di garantire ai parlamentari la tutela della salute, e dunque pure della loro funzione rappresentativa - sull’attività e la produzione normativa che il Governo in emergenza stava via via adottando riguardo al coronavirus.

Invece si è dovuto attendere circa un mese prima che il Parlamento reagisse.

Lo ha fatto il 22 febbraio la Camera dei Deputati, tramite un post del Presidente Roberto Fico sulla sua pagina Facebook, dove dichiarava il ringraziamento per gli operatori non soltanto sanitari e il cordoglio per le vittime del coronavirus³⁴; cui ha fatto seguito, dopo l’incardinamento del primo

incardinato nella commissione Affari sociali l’esame del decreto Coronavirus, che sarà discusso dall’Aula, appunto, a partire dal 25 febbraio (cui farà seguito l’informativa urgente in tema del ministro della Salute Roberto Speranza).

³³ Su questo, di recente, Giuliano Amato ha detto «Il confronto tra una democrazia e un regime autoritario, in situazioni di emergenza così drammatiche, è un confronto in cui le somme si tirano alla fine. Non c’è dubbio che quando regime autoritario dice: tutti a casa, ci si sta con maggiore osservanza che dipende dalla consapevolezza della forza degli apparati repressivi. Da noi, le misure restrittive sono efficaci via via che la coscienza collettiva ne assorbe il significato e lo fa proprio. Una democrazia funziona così. Qualcuno osserva: ci si mette più tempo. Forse troppo. Beh, io ci metto un bel punto interrogativo. Perché i regimi autoritari prima di accettare il fatto che la situazione è davvero grave, condannano per diffusione di notizie false e tendenziose i medici che lanciano l’allarme. È in quel tipo di raffronto che ci rendiamo conto che per sapere come stanno le cose, noi abbiamo la trasparenza, i mezzi di informazione, la libera stampa.». Si v. C. FUSI, intervista a GIULIANO AMATO «Nel Dna degli italiani la ricetta antivirale», in “Il Dubbio”, 28 marzo, 2020, p. 2.

³⁴ Questo è il testo completo del post sulla pagina Facebook del Presidente ROBERTO FICO del 22 febbraio 2020 «Desidero rivolgere un ringraziamento, mio e della Camera dei deputati, a tutti gli uomini e le donne impegnati per garantire la nostra salute: medici, ricercatori, personale sanitario, della Protezione civile e delle Forze armate. Esprimo

decreto Coronavirus e l'informativa urgente in tema del ministro della Salute Roberto Speranza, qualche giorno dopo, il 5 marzo, un altro intervento istituzionale in tema, sempre tramite un post sulla sua pagina Facebook, dove dichiarava che, in ragione dell'emergenza Covid, la Camera dei Deputati avrebbe lavorato «solo i provvedimenti urgenti».³⁵ Per il Senato, invece, un primo cenno istituzionale in tema si è avuto il 25 febbraio con un messaggio di cordoglio da parte della Presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati, in apertura di seduta dell'Aula, nei confronti dei familiari delle persone che avevano perso la vita a causa del contagio da coronavirus.³⁶

Se dunque, dal punto di vista formale, è corretto riconoscere che le Camere non hanno mai chiuso davvero i loro battenti³⁷, non si può tuttavia non riconoscere che, dal punto di vista sostanziale, vi sia stato durante la prima fase, durata circa un mese, un reale silenzio sulla possibilità di controllare, sindacare, discutere le attività che il Governo stava ponendo in essere in considerazione dell'emergenza; non a caso tutto ciò ha portato taluni addirittura ad invocare per reazione - pur di riunirsi e discutere - la necessità di deliberare lo stato di guerra (al virus) ai sensi dell'art. 78 della Costituzione.

Così è apparso evidente che il Parlamento ha ripreso le sue attività a pieno soltanto quando è stato "costretto" a farlo dall'arrivo del testo del primo decreto-legge approvato dal Governo (il

la mia vicinanza ai cari delle due vittime del coronavirus e a coloro che ne sono stati colpiti. Le istituzioni stanno lavorando seriamente e in sinergia per garantire la salute di tutti. Non è il momento delle polemiche né degli allarmismi. Invito tutti a seguire esclusivamente le indicazioni delle autorità competenti, nonché il sito del ministero della Salute utile a chiarire a ciascuno dubbi e interrogativi. Siamo chiamati a una responsabilità collettiva: istituzioni, media e cittadini.»

³⁵ Questo è il testo completo del post sulla pagina Facebook del Presidente ROBERTO FICO del 5 marzo 2020 «Per le prossime settimane la Camera continua a lavorare, ma discuterà solo i provvedimenti urgenti. Tenuto conto dell'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'adozione di nuove misure per il contrasto al virus Covid-19, i lavori della Camera subiranno alcuni cambiamenti: abbiamo da poco stabilito il nuovo calendario nella riunione dei Capigruppo. Resta confermato ogni mercoledì il question time che verterà soprattutto sui temi legati agli ultimi avvenimenti. Inoltre la prossima settimana verrà esaminata l'autorizzazione allo scostamento di deficit necessaria al varo del decreto legge che prevede le misure economiche per fronteggiare l'emergenza Coronavirus. Il 18 marzo dovrebbe arrivare in Aula la proposta di legge sulla sicurezza per le professioni sanitarie e nella stessa giornata si svolgerà la votazione per l'elezione dei componenti dell'Agcom e del Garante della Privacy. Fissate per mercoledì 25 marzo le comunicazioni del premier Giuseppe Conte in vista del Consiglio europeo, a cui seguirà l'esame del provvedimento sul taglio del cuneo fiscale. Voglio nuovamente ringraziare i gruppi parlamentari per la responsabilità e la collaborazione in giornate delicate come queste. Come ho già avuto modo di dichiarare, questo è il momento di lavorare insieme e in modo sinergico per sostenere il Paese in un momento per tutti particolarmente impegnativo.»

³⁶ Cfr. Agenzia Ansa dal titolo «Coronavirus: Casellati, serve impegno e responsabilità comune» del 25 febbraio 2020. A questo, dopo poco, ha fatto seguito il 27 febbraio l'informativa del ministro della Salute Roberto Speranza sulla situazione dell'emergenza coronavirus e poi, a partire dal 4 marzo l'esame del primo decreto legge sul coronavirus.

³⁷ Si v. in merito il bel contributo di Mauro Zampini e le sue annotazioni: M. ZAMPINI, *E infine, si riuniscono le Camere. Trattiamole bene*, in "Libertàeguale.it", 26 marzo 2020 (disponibile al link: <http://www.libertaeguale.it/e-infine-si-riuniscono-le-camere-trattiamole-bene/>).

decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 - Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19); segnalando quindi che, sebbene lo stato di emergenza, in genere, come è stato scritto³⁸, abbia sempre un cammino tortuoso in ogni Parlamento, per quanto ci riguarda, in questo caso, anche per le difficoltà del Parlamento a riunirsi in sicurezza in ragione dell'epidemia, si è avuto un notevole ritardo, non da ultimo per il non voler adottare come altri Parlamenti – europei (compreso il Parlamento europeo) e non europei - forme di deliberazione e di voto a distanza³⁹, superando innanzitutto le resistenze ad interpretazioni rigide dell'art. 64, c. 3 della Costituzione riguardo al concetto di presenza.⁴⁰

³⁸ Cfr. P. PICIACCHIA, *Lo stato di emergenza e il tortuoso cammino del controllo parlamentare*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 773 e ss.

³⁹ Sul punto, in ordine cronologico, si v.: C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente durante la pandemia*, in "Il Sole 24Ore", 15 marzo 2020, p. 6; C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?*, in "Libertàeguale", 15 marzo 2020 (disponibile al link: <http://www.libertaeguale.it/coronavirus-meglio-niente-parlamento-o-un-parlamento-smart/>); F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in "Il Sole 24 Ore", 16 marzo 2020, p. 4; S. CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in [lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 16 marzo 2020 (disponibile al link: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/16/voto-a-distanza-in-parlamento-i-precedenti-non-lo-impediscono-affatto/>); P. PISICCHIO, *Voto a distanza? Per la Costituzione sono on.li, non online*, in "Il Dubbio", 18 marzo 2020, p. 7; M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in "La Repubblica", 19 marzo 2020, p. 34; S. CURRERI, *Caro Fico, meglio votare da casa o mandare a casa la democrazia?*, in "Il Riformista", 19 marzo 2020, p. 4; C. SBAILÒ, *Voto a distanza, l'on. come il medico sia la politica guidare la tecnologia*, in "Il Dubbio", 20 marzo 2020, p. 7; P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari non battono più un colpo*, in "Il Sole 24Ore", 24 marzo 2020, p. 8; E. CATELANI, *La tecnologia può aiutare a far funzionare il Parlamento e i prefetti ascoltino le regioni*, in "Il Dubbio", 26 marzo 2020, p. 15; A. PERTICI, *Il ruolo del parlamento è assolutamente centrale*, in "Left", 27 marzo 2020, p. 36; M. VILLONE, *Parlamento la rappresentanza non si pratica a distanza*, in "Il Manifesto", 31 marzo 2020, p. 1; S. CURRERI, *Parlamento dimezzato giusto votare online*, in "Il Riformista", 31 marzo 2020, p. 7; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Papers della School of Government della Luiss, n. 57, marzo 2019; V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza no grazie la presenza in aula resta essenziale*, in "Il Dubbio", 1 aprile 2020, p. 14.; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in "Federalismi.it", 1 aprile 2020 (disponibile al link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41625>).

Si segnalano inoltre i due seminari on line organizzati dal Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, Giuseppe Brescia, disponibili su Radio Radicale, che hanno visto la partecipazione di: Michele Ainis, Roberta Calvano, Stefano Ceccanti, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Pino Pisicchio, Lara Trucco, oltre alla presenza del Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli e del Presidente emerito della Camera dei Deputati, Luciano Violante. Per un primo quadro comparato, si v. inoltre, il Rapporto "Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)", a cura di F. CLEMENTI, con contributi di Claudia MARCHESE, Marco SCHIRIPA, Valentina Rita SCOTTI, Stefano TRANCOSSI e Pasquale VIOLA, uscito per "Federalismi.it", n. 6, 2020, (disponibile al link: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41301&content=Proteggere%2Bla%2Bdemocrazia%2Btramite%2Bil%2Bvoto%2Belettronico%3A%2Bproblemi%2C%2Besperienze%2Be%2Bprospettive%2B%28anche%2Bnel%2Btempo%2Bdel%2Bcoronavirus%29&content_author=).

⁴⁰ S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in [lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 11 marzo 2020, disponibile al link: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/11/lattivita-parlamentare-ai-tempi-del-covid-19-fiat-iustitia-et-pereat-mundus/>; da altra prospettiva, si v. 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*

Naturalmente, la scelta di non voler dare flessibilità al lavoro parlamentare, ha fatto sì che anche i tentativi di coinvolgimento dei gruppi di opposizione - sollecitati due volte dal Capo dello Stato - si siano trasferiti sostanzialmente per intero al di fuori dalle Aule delle Commissioni e della plenaria, lasciando così aperti tutti i problemi, non solo attinenti alla flessibilità che avrebbe potuto essere introdotta a Costituzione vigente e a Regolamenti vigenti, ma anche quelli proprio derivanti dall'esigenza di varare, guardando al futuro, norme costituzionali per ulteriori emergenze.

5. Annotazioni finali

Provando a svolgere alcune sintetiche annotazioni finali, si può dire dunque che la prima fase della gestione normativa dell'emergenza, mettendo sotto stress il nostro ordinamento, ha fatto emergere ancora una volta importanti problemi ed aporie strutturali, che hanno toccato, da più lati, aree e snodi molto importanti del nostro ordinamento.

E' emerso, infatti, un sistema di "equilibri instabili" – tre moniti che la gestione dell'emergenza, appunto, ci lascia da affrontare - tanto riguardo al rapporto tra individuo ed autorità, quanto al rapporto tra Governo e Parlamento, nonché quanto a quello tra lo Stato e le Autonomie. Ciò pone nuovamente nel dibattito pubblico il problema della necessità di aggiornare ed adeguare il sistema delle fonti, di modificare ed integrare, anche con una clausola di supremazia e con una riforma del bicameralismo paritario (o con la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze) il sistema delle autonomie e di razionalizzare davvero la forma di governo parlamentare, prendendo atto, altrimenti, della necessità di un suo superamento; non da ultimo perché la forma parlamentare nazionale ha risentito, nel dialogo con enti locali e Regioni, anche dell'asimmetria di stabilità e di efficienza ben più garantita alle forme comunali e soprattutto regionali.

Se dunque l'emergenza può essere un valido pretesto per ragionare su cosa non ha funzionato nel nostro ordinamento, è corretto porre rimedio a queste debolezze quanto prima, non da ultimo per evitare, *pro futuro*, anche precedenti poco in linea con la nostra tradizione costituzionale.

procedimenti parlamentari, in "Osservatorio Costituzionale" dell'A.I.C., n. 3, 2020, 31 marzo 2020, disponibile al link: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_02_Lupo.pdf

Quando l'emergenza sarà terminata, insomma, sarà necessario inevitabilmente tornare ad affrontare quei problemi, provando a risolvere quella sfida – troppe volte fallita in questi ultimi decenni - di un ammodernamento delle nostre Istituzioni con delle riforme costituzionali importanti; anche per evitare quanto ebbe a segnalare in tempi non sospetti, nel suo messaggio alle Camere del 26 giugno 1991, il Presidente della Repubblica Cossiga, ossia il rischio di una perdita «di identità delle Istituzioni, quasi che il cammino compiuto dal 1946 ad oggi, anziché concorrere a puntualizzare e a precisare i caratteri ed i ruoli delle varie istituzioni, avesse invece in qualche modo contribuito ad accrescere, intorno a questi caratteri e a questi ruoli, ambiguità, dubbi, contraddizioni.».