



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2022

**Protagonismo governativo
ed alterazione del sistema delle fonti
del diritto: nuovi equilibri
in tempo d'emergenza?**

di Carlo Alberto Ciaralli

EDITORIALE SCIENTIFICA

PROTAGONISMO GOVERNATIVO ED ALTERAZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO: NUOVI EQUILIBRI IN TEMPO D'EMERGENZA?

di Carlo Alberto Ciaralli

Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

SOMMARIO: 1. ORDINAMENTO GIURIDICO ED EMERGENZA SANITARIA: ALCUNE CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE; 2. LEGISLAZIONE EMERGENZIALE E CONFUSIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO; 3. PROTAGONISMO DELL'ESECUTIVO E MARGINALIZZAZIONE DEL RUOLO DEL PARLAMENTO; 4. RIFLESSIONI SULLE ANOMALIE NEL PERCORSO PARLAMENTARE DEI DECRETI LEGGE: UNA "NUOVA" MODALITÀ D'AZIONE EMERGENZIALE?; 5. CONCLUSIONI.

1. Ordinamento giuridico ed emergenza sanitaria: alcune considerazioni introduttive

La drammatica crisi pandemica di rilievo globale, cagionata dalla diffusione incontrollata del virus Covid-19¹, emersa, in prima istanza, nella provincia della Repubblica Popolare cinese dello *Hubei* (ed in particolare nel suo capoluogo, *Wuhan*), ha sottoposto i sistemi sanitari nazionali e regionali² ad uno *stress test* di dimensioni inedite nella

¹ Variamente identificato, nel corso del tempo, come "coronavirus", "Sars-CoV-2" e, da ultimo, "Covid-19".

² Sul punto, si vedano, in particolare, G. FALCON, *Editoriale. Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2020, pp. 453 ss.; A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2020, pp. 385 ss.; G. DI GASPARRE, *L'impatto del Coronavirus sulle risorse del Servizio Sanitario Nazionale. Qualche spunto di riflessione, Corti Supreme e Salute*, fasc. 1/2020, pp. 85 ss.; M. CONTICELLI, *La crisi sanitaria: tra disegno organizzativo e regime delle competenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. spec. 2020, pp. 99 ss.; S. NERI, *Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, fasc. 2/2020, pp. 239 ss.; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 406 ss., spec. pp. 410 ss.; M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, pp. 307

storia italiana e, del pari, globale³. In tal guisa, l'emergenza sanitaria che sta segnando, indelebilmente, la storia recente dell'umanità ha contribuito profondamente a ridefinire le abitudini, il modo di pensare e, finanche, la considerazione dell'approccio umano del singolo nei riguardi dei consociati, specie con riferimento al tema del distanziamento interpersonale e della riconfigurazione delle modalità di svolgimento delle attività lavorative non necessitanti un impiego "presenziale"⁴. Un tema di primo momento, quello del *day after* ordinamentale e psico-sociale che, pur non potendo trovare particolare spazio nelle presenti note, dovrà necessariamente essere investigato ed analizzato anche da parte della dottrina giuspubblicista, al fine di intendere quali potranno essere, dal punto di vista della vita futura dell'ordinamento giuridico, le possibili evoluzioni dello stesso, a fronte di un'esperienza drammaticamente impattante sul piano personale e, nondimeno, istituzionale e che ha, per ragioni evidenti, provocato una divaricazione fra "prima e dopo", tanto a livello di relazioni istituzionali ed ordinamentali⁵, quanto sul piano strettamente umano⁶.

ss.; A. RIMEDIO, *Criteri di priorità per l'allocazione di risorse sanitarie scarse nel corso della pandemia da Covid-19*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2021, pp. 13 ss.

³ L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato, in data 30 gennaio 2020, lo stato di "emergenza globale", seguito, in data 11 marzo 2020, dal riconoscimento della crisi sanitaria, legata all'infezione da Covid-19, avente carattere di "pandemia" globale. Cfr., sul punto, I.R. PAVONE, *La pandemia globale di CoViD-19: riflessioni sul ruolo dell'OMS*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1/2020, pp. 459 ss.

⁴ La recente letteratura in tema di *smart working* e, più in generale, sulla ridefinizione di rilevanti settori del mercato del lavoro e del rapporto fra lavoratori e datori di lavoro, al tempo della pandemia da Covid-19, è estremamente composita. Sul punto, si vedano, per tutti, S. GIUBBONI, *Contro la pandemia: obblighi datoriali di sicurezza, tutele sociali, questioni risarcitorie*, in *Politica del Diritto*, fasc. 4/2020, pp. 617 ss.; F. MAINO, F. RAZETTI, *Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale: piccole e grandi organizzazioni di fronte alle sfide del COVID-19*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 2/2020, pp. 215 ss.; M. BENTIVOGLI, *Indipendenti. Guida allo smart working*, Soveria Mannelli, 2020; S. BALZANO, *Contro lo smart working*, Roma-Bari, 2021; F. DI MASCIO, S. ANGELETTI, A. NATALINI, *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2021, pp. 95 ss.

⁵ Sul punto, a parere di N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2020, pp. 145 ss., p. 146, «il Covid-19 si è rivelato essere, nel suo primo impatto sul sistema istituzionale, soprattutto un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già in atto».

⁶ Esempiarmente, con particolare riferimento al tema dell'istruzione durante la

Una minaccia, quella di cui si discorre, che, lungi dall'atteggiarsi esclusivamente quale elemento dirompente nell'ambito dei sistemi di assistenza sanitaria e sociale di rilievo nazionale, si impone all'attenzione quale fenomeno che ha contribuito in maniera decisiva (anche) alla ridefinizione di una nuova geografia strutturale e, nondimeno, fattuale dei poteri, intesa nel senso di una pervasiva dinamica evolutiva degli ordinamenti giuridici, nell'ambito dei quali la pandemia ha disvelato (e, al tempo stesso, acuito) vecchie incertezze e nuove fenditure, nodi irrisolti che gli interventi governativi di contrasto all'emergenza epidemiologica hanno, ineluttabilmente, amplificato.

In prima istanza, la pandemia ha determinato l'incombente necessità di garantire la preservazione del fondamentale diritto alla salute collettivo e di ciascun individuo nonché, d'altro canto, indotto i decisori pubblici ad adottare un "approccio onnicomprensivo" nel processo di contrasto agli effetti nefasti della crisi pandemica, la quale, com'è noto, ha indotto uno *shock* di natura non esclusivamente sanitaria, bensì economico, giuridico, sociale e culturale⁷, difficilmente prevedibili quanto ad esiti ed evoluzioni.

Entrando pienamente nel quadro degli effetti (diretti ed indiretti) della pandemia sulle fonti del diritto e sull'ordinamento giuridico nel suo complesso, appare necessario, in prima istanza, evidenziare come l'economia del presente lavoro si fondi su due profili d'indagine fondamentali: in primo luogo, analizzare alcune delle più rilevanti ricadute istituzionali e costituzionali della pandemia sull'ordinamento giuridico, con speciale riferimento all'impatto del "fatto" sul diritto e sul sistema delle fonti; in secondo luogo, verificare quale sia stato e quale potrà essere il ruolo del Parlamento nel mutato scenario istituzionale, a fronte delle contingenze che l'emergenza epidemiologica ha imposto, oltretutto, a ben vedere, del protagonismo assunto dall'esecutivo e, in

pandemia e delle potenziali diseguaglianze generabili in detta esperienza sociale, si vedano le riflessioni di R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le diseguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, parte III, pp. 57 ss.

⁷ In tal senso, a parere di A. D'ALOIA, *Poscritto. Costituzione ed emergenza: verso la fine del tunnel, con qualche speranza e (ancora) con quale dubbio*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1/2020, pp. 13 ss., p. 23, quella di cui si discorre è «una crisi "totale", di quelle che invadono tutti gli spazi della vita pubblica e privata, in cui tutti gli aspetti (quello sanitario, quello economico, quello giuridico, quello psicologico e culturale) sono fortemente interconnessi, devono essere valutati nella loro complessità che è economica, sociale, "politica", non solo scientifica».

special modo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (nonché, seppur con minor enfasi, dai Presidenti di Regione)⁸.

In particolare, l'emergenza pandemica ha, forzatamente, definito una nuova, plurale, "frontiera" di studio ed acuito una problematica risalente. Nel primo caso, infatti, ha aperto dinanzi agli studiosi del diritto costituzionale una sequela di questioni di primo momento, metodologiche quanto sostanziali, dalla risoluzione delle quali dipenderà buona parte dello sviluppo futuro degli ordinamenti giuridici "post-pandemia". Si pensi, per citarne solo alcuni: *a*) alla gestione ordinata ed efficace, nell'ambito dei pubblici poteri, della crisi economica derivante dall'emergenza pandemica⁹, con riguardo, al contempo, ai livelli nazionale¹⁰ e continentale¹¹ (in particolare,

⁸ Come noto, specialmente durante la fase più acuta dell'emergenza pandemica, le Regioni hanno prodotto, a mezzo di ordinanze dei Presidenti di Regione, numerosi provvedimenti diretti ad arginare la crisi sanitaria, specie con riguardo alla "tenuta" delle strutture sanitarie regionali, nonché ad implementare e dettagliare minutamente le misure di carattere generale predisposte a livello centrale. Sul punto, in particolare, si vedano M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 443 ss.; G. COINU, *Un nuovo capitolo nel variegato conflitto Stato-Regioni: le ordinanze regionali "contro" gli spostamenti verso le seconde case*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, pp. 31 ss., spec. pp. 37 ss.; A.M. CECERE, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 358 ss.; F. FURLAN, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020, pp. 67 ss.; D. TRABUCCO, *I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 1/2021, pp. 355 ss.; A. PIAZZA, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2020, pp. 1001 ss.

⁹ In tema, analizzando la connessione fra debolezza "pre-pandemica" dei sistemi economico-finanziari e delle strutture sanitarie di talune aree dell'Europa e la necessità di adottare, in piena emergenza Covid-19, misure maggiormente restrittive delle libertà individuali e delle attività economiche al fine di salvaguardare la tenuta delle strutture ospedaliere (con conseguente, ulteriore, impatto negativo sull'economia reale di livello nazionale), si rinvia all'analisi di M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria, quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo (Rassegna online)*, fasc. 2/2021, pp. 20 ss., spec. pp. 25 ss. Del pari, si veda, sul punto, B. RAGANELLI, *Oltre la crisi Covid. Una sfida per l'Europa tra limiti e distorsioni*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 2/2020, pp. 361 ss.

¹⁰ Cfr., in tal senso, A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte IV, pp. 1 ss.

¹¹ Sul punto, si veda, in particolare, l'analisi di F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte*

il programma NGEU¹², il regolamento RRF¹³ ed il PNRR¹⁴); b) agli strumenti ordinamentali idonei a far fronte alla presente ed a future (eventuali) “emergenze”, specie sotto il versante della previsione del percorso normativo più idoneo per l’adozione di atti aventi, fra gli altri, i caratteri della “eccezionalità” e della “temporaneità”¹⁵, tipici de-

alla crisi pandemica, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1/2021, pp. 41 ss., spec. pp. 48 ss. Si vedano, parimenti, C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, parte III, pp. 87 ss.; C. BERGONZINI, *L’Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2020, pp. 761 ss., spec. pp. 765 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, spec. pp. 60 ss.; P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *Brevi note sulla gestione dell’emergenza sanitaria nell’Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1-2/2020, pp. 37 ss.; C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell’emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 231 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all’emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’economia*, n. 1/2021, pp. 154 ss.

¹² Regolamento (UE) 2020/2094, del Consiglio, del 14 dicembre 2020, “che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19”.

¹³ Regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, “che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

¹⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza integralmente disponibile sul sito istituzionale del Governo italiano. Sul dibattito concernente i contenuti e l’attuazione del PNRR, anche con riferimento ai riflessi del Piano sulla forma di governo italiana, si rinvia all’analisi di F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021 (in corso di pubblicazione). Sul punto, si vedano, del pari, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2/2021, pp. 199 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 1 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 51 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235 ss.; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2/2021, pp. 139 ss.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 113 ss.

¹⁵ In tal senso, seppur afferente ben altro tema (nello specifico, la dilatazione dei termini di custodia preventiva di soggetti sospettati di aderire a formazioni o gruppi appartenenti al c.d. “terrorismo politico”, con finalità di eversione dell’ordine democratico), merita di essere rammentata la pronuncia della Corte costituzionale 14 gen-

gli strumenti idonei ad innovare, in senso derogatorio, l'ordinamento giuridico, al fine di fronteggiare una grave minaccia per l'incolumità e la sicurezza pubblica; c) alla tutela efficace della salute, individuale e collettiva¹⁶, senza dover giungere al punto di sacrificare oltremisura ogni altro diritto e libertà individuale (anche con riferimento al tema della certificazione *green*)¹⁷ e, a maggior ragione, rispettando l'ordinata

naio 1982, n. 15, nell'ambito della quale il Giudice delle leggi ha stabilito due chiari presupposti ermeneutici rilevanti per il tema oggetto delle presenti note, specie sotto il profilo della "possibilità" di porre in essere misure di carattere eccezionale, nonché della loro "temporaneità". In tal senso, in prima istanza, in tempo d'emergenza «Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza» (*Cons. in Dir.*, p.to 5); in secondo luogo, la condizione emergenziale, a giudizio della Corte, «nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo» (*Cons. in Dir.*, p.to 7). Sul punto, C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritticomparati.it*, n. 2/2020, pp. 45 ss., p. 47, ha rammentato come la giurisprudenza costituzionale abbia «giustificato la sospensione di diritti o competenze costituzionalmente garantite sulla base della delimitazione temporale prevista dalle discipline di volta in questione, e volte alla salvaguardia di beni, dall'ordine pubblico (sent. n. 15 del 1982) ai "limiti generali della finanza pubblica" (sent. n. 307 del 1983), collocati e collocabili su un piano comunque inferiore a quello della tutela della salute e della stessa vita umana, al di là della nota assenza di una gerarchia fra principi costituzionali».

¹⁶ Per un'analisi critica circa la necessità di individuare un corretto bilanciamento valoriale e normativo che, al tempo della pandemia, non produca un'irragionevole "compressione" dei diritti e delle libertà fondamentali, al fine di salvaguardare il "bene superiore" della salute pubblica, si vedano, in particolare, i contributi di M. D'AMICO, *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza sanitaria da Coronavirus: profili costituzionali*, in *BioLaw Journal*, n. 3/2020, pp. 31 ss., spec. pp. 40 ss.; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 1 ss., spec. pp. 31 ss.; D. MORANA, *Uno stress test per le garanzie costituzionali dei diritti: pressione pandemica e fonti del diritto*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 1/2021, pp. 93 ss.; F. GRANDI, *L'art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un dovere?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 82 ss.; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 253 ss.

¹⁷ Un interessante profilo analitico afferisce, a ben vedere, la problematica applicazione, tanto dal punto di vista ordinamentale quanto etico e sociale, del c.d. *green pass* (Certificazione verde COVID-19 – *EU Digital COVID Certificate*), ossia della certificazione a mezzo della quale "consentire" ai possessori del *pass* di accedere a numerose attività interdette o limitate a causa della pandemia, ivi compresa anche la mobilità all'interno dell'area Schengen. Originariamente, sulla base del Regolamento

gerarchia delle fonti del diritto interno¹⁸; *d*) al riordino, in funzione chiarificatoria, delle competenze tra Stato e Regioni¹⁹ (specie, ma non

(Ue) 2021/953, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, nonché del dpcm 17 giugno 2021, si sarebbe potuto ottenere il *pass* in presenza di una delle seguenti condizioni: *a*) completamento del ciclo vaccinale o somministrazione della prima dose di vaccini ove si prevedano almeno due dosi; *b*) sottoposizione ad un test molecolare od antigenico rapido con risultato negativo al virus Covid-19; *c*) avvenuta guarigione dal virus Covid-19. Non potendosi dilungare oltremodo sul punto, si rinvia all'analisi critica proposta da E. BERTOLINO, "Certificato verde Covid-19" tra libertà ed eguaglianza, in *Federalismi.it*, n. 15/2021, pp. 1 ss., p. 6, la quale, scorrendo delle "limitazioni" della libertà personale che i non possessori del *pass* soffrirebbero, evidenzia come tale disciplina parrebbe introdurre «surrettiziamente la necessità di sottoporsi a vaccinazione», risultando così di non facile risoluzione «la condizione di coloro che, in presenza della disponibilità vaccinale, non siano tuttavia nelle condizioni di salute per poterla effettuare o, stante l'assenza di una disposizione di legge che obblighi alla vaccinazione, scelgano di non aderirvi. Questi soggetti – come si dirà – sarebbero infatti posti in condizione/costrizione, quando intendano esercitare le *supra* menzionate libertà, di sottoporsi a ripetuti test molecolari o antigenici rapidi». In tema, si vedano, del pari, C. ANGIOLINI, *Le proposte di Regolamento UE sul Certificato COVID digitale UE tra tutela della salute, libertà di circolazione e protezione dei dati personali*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2021, pp. 151 ss.; S. CACACE, *La proposta europea di certificato verde digitale: per un ritorno alla libera circolazione nel contesto pandemico. Audizione informale innanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 4/2021, pp. 1 ss. Per una riflessione, in chiave comparata, sullo strumento in parola, si vedano, in particolare, G. GRASSO, *Il passe sanitaire e i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti nella decisione n° 2021-824 DC del 5 agosto 2021 del Conseil constitutionnel*, in *Dpce Online*, fasc. 3/2021, pp. 2819 ss., nonché I. SPADARO, *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, pp. 51 ss.

¹⁸ In tal senso, infatti, F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2020, pp. 333 ss., p. 346, sottolinea come «l'attenzione degli studiosi dovrà, presto, volgere alla connessa e forse più rilevante questione della ridefinizione del quadro dei ruoli di tutti i pubblici poteri per le redistribuzioni di pesi e contrappesi che la gestione della crisi economica alle porte finirà, necessariamente, per comportare».

¹⁹ Sulla problematica gestione "compartecipata" della crisi sanitaria fra Stato e Regioni, nonché sulle prospettive del regionalismo italiano a seguito dell'esperienza pandemica, si rinvia al corposo ed approfondito lavoro di P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 137 ss. In tema, si vedano, parimenti, A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2021, pp. 1 ss.; F. BILANCIA, *Ragionando "a freddo": sugli effetti della crisi emer-*

solo, in materia sanitaria), ovvero mettendo in moto un processo di profonda revisione dell'art. 117 della Costituzione²⁰.

Nondimeno, si è stagliato sullo sfondo il complesso tema della procedura per la validazione (in ambito europeo e nazionale) dei vaccini²¹

genziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni, in *Istituzioni del Federalismo*, n. spec. 2020, pp. 29 ss., nonché, più ampiamente, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, cit., spec. pp. 346 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 368 ss.; E. CATELANI, *Centralità della conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 501 ss., spec. pp. 511 ss.; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 536 ss.; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 1/2020, pp. 885 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 739 ss.; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 1/2020, pp. 79 ss.; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 753 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2020, pp. 361 ss., spec. pp. 380 ss.; E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 377 ss.; M. BORGATO, *Il riparto di competenza Stato-Regioni in merito alle ordinanze contingibili ed urgenti al tempo del Covid-19*, in M. BORGATO, D. TRABUCCO (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020, pp. 53 ss.; C. NEGRI, *Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021, pp. 650 ss.

²⁰ Sul punto, a parere di M.P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"?*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021, pp. 584 ss., p. 613, «la grande confusione e conflittualità manifestatasi tra Stato e Regioni nel corso della pandemia è il riflesso, per niente sfocato, dell'endemica incertezza che ancora contraddistingue l'esperienza del regionalismo italiano, ad oramai 50 anni dall'avvio della stessa, dopo il lungo ritardo nell'attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione».

²¹ La gestione e l'avvio, anche dal punto di vista della comunicazione, della campagna di vaccinazione della popolazione sono stati piuttosto farraginosi, tanto per la carenza "strutturale" dei vaccini stessi (a causa, come noto, dei ritardi nelle forniture da parte delle aziende produttrici), quanto per la disomogenea programmazione (quantomeno, nella prima fase della campagna) a livello regionale di coloro i quali fossero i soggetti riconosciuti nelle condizioni di ricevere, in via preferenziale (le c.d.

e della vaticinata obbligatorietà *ex lege*, quantomeno per alcune (determinate) categorie lavorative, della vaccinazione anti-Covid, nonché degli effetti giuridici e fattuali di questa sul diritto al lavoro²² e sul necessario contemperamento tra tutela della salute pubblica e principio di autodeterminazione terapeutica, specie a fronte delle incertezze che l'ipotesi di una imposizione di tale natura ha prodotto nel dibattito pubblico ed accademico²³.

In tal senso, un “primo passo” è stato compiuto mediante la previsione contenuta nell'art. 4, co. 1, del d.l. n. 44/2021²⁴, sulla base del

“categorie fragili”), il vaccino, nonché, da ultimo, per le incertezze suscitate nella popolazione dalla *querelle* circa il *target* di riferimento di ciascuna tipologia di vaccino (*over 60, under 60*, efficace per ogni fascia d'età) e dai potenziali effetti collaterali di un determinato vaccino rispetto agli altri.

²² Per un'analisi di ampio respiro in tema di lavoro e vaccinazione obbligatoria, si vedano, fra gli altri, M. MASSA, *Lavoro e vaccinazione contro il Covid-19. Note costituzionali su un dibattito giuslavoristico*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2021, pp. 89 ss.; G. GARDINI, *Vizi e virtù della vaccinazione obbligatoria selettiva. Obiettare o lavorare? Questo è il dilemma (sbagliato)*, in *Orizzonti del Diritto Pubblico*, 13 aprile 2021; B. LIBERALI, *Vaccinazioni contro il Covid-19: obbligo e nuove forme di obiezione di coscienza?*, in *Diritticomparati.it*, 15 aprile 2021; R. RIVERSO, *Note in tema di individuazione dei soggetti obbligati ai vaccini a seguito del decreto legge n. 44/2021*, in *Questionegiustizia.it*, 20 aprile 2021; M. CERBONE, *Vaccinazione anti-Covid, autodeterminazione del lavoratore e riflessi sul rapporto di lavoro*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 1/2021, pp. 79 ss.

²³ Sulla compatibilità di un generalizzato obbligo di vaccinazione con i principi costituzionali in tema di autodeterminazione terapeutica, solidarietà e tutela della salute pubblica, A. RUGGERI, *La vaccinazione contro il Covid-19 tra autodeterminazione e solidarietà*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 2/2021, pp. 170 ss., p. 184, vaticina, in funzione di tutela della salute e dell'incolumità pubblica, una «estensione generalizzata dell'obbligo di vaccinazione». Sul punto, si vedano, del pari, V. ZAGREBELSKY, *Obbligo di vaccino. Istruzioni per l'uso*, in *Giustiziainsieme.it*, 30 marzo 2021; Q. CAMERLENGO, L. RAMPÀ, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 199 ss.; G. GEMMA, *La vaccinazione obbligatoria è utile ed è costituzionalmente legittima*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 340 ss.; A.A. NEGRONI, *Contro l'autoritarismo. Breve nota in risposta al viceministro della Salute Pierpaolo Sileri sull'obbligo di vaccino anti covid-19*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 1/2021, pp. 255 ss.; C. D'ORAZI, *Se è legittimo imporre il vaccino contro il Covid-19, fra autodeterminazione e necessità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 1 ss.; S. FLORE, *Obbligo vaccinale e obiezione di coscienza nel caso del covid-19*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 3/2021, pp. 29 ss.

²⁴ D.l. 1° aprile 2021, n. 44, recante “Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici”, convertito, con modificazioni, a mezzo della l. 28 maggio 2021, n. 76.

quale, a ben vedere, viene fatto obbligo di sottoposizione alla vaccinazione gratuita per tutti “gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali”, al fine di poter esercitare l’attività professionale ed in funzione di tutela della salute pubblica²⁵. Parimenti, il d.l. n. 172/2021 ha previsto l’estensione dell’obbligo vaccinale anche per altre categorie di individui, tale per cui, unitamente all’implementazione del nuovo “super green pass”²⁶, può ben dirsi che la vaccinazione, seppur non formalmente obbligatoria a livello generalizzato, sia vieppiù divenuta un necessario presupposto per l’esercizio ed il godimento di ampie porzioni di esperienze sociali e diritti personali²⁷. Sul punto, rileva, da ultimo, il d.l. n. 1/2022²⁸, a mezzo del quale è stata disposta l’estensione della sottoposizione alla vaccinazione obbligatoria Covid-19 per tutti coloro i quali abbiano compiuto i 50 anni di età e non si trovino in una posizione lavorativa attiva²⁹.

²⁵ L’unica, potenziale, deroga all’obbligo vaccinale per gli operatori di ambito sanitario è prevista al secondo comma del medesimo articolo, ove si specifica che può esservi “omissione” o “differimento” dell’obbligo vaccinale (senza per questo subire conseguenze in termini di conservazione della mansione svolta e di continuità lavorativa) laddove vi sia un “accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale”.

²⁶ Introdotto a mezzo del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, recante “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19”, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 giugno 2021, n. 87 ed implementato per il tramite del d.l. 26 novembre 2021, n. 172, avente ad oggetto “Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali”, convertito, con modificazioni, a mezzo della l. 21 gennaio 2022, n. 3.

²⁷ Le categorie cui è stato imposto l’obbligo vaccinale, a norma dell’art. 2 del d.l. n. 172/2021, sono: *a*) operatori sanitari, amministrativi e funzionari; *b*) personale del sistema nazionale d’istruzione, delle scuole non paritarie, dei servizi educativi per l’infanzia, dei centri provinciali d’istruzione per adulti, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore; *c*) personale del settore difesa, sicurezza e soccorso pubblico; *d*) tutto il personale delle strutture adibite all’esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie.

²⁸ D.l. 7 gennaio 2022, n. 1, recante “Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore”.

²⁹ Diversamente (ma non troppo), per i lavoratori che abbiano superato il cin-

Con riferimento, per converso, ad una problematica certamente di non recente emersione, l'emergenza pandemica ha ulteriormente appalesato la difficoltà delle Assemblee di "contenere" il protagonismo governativo (specie a fronte della rapidità e mutevolezza della diffusione del virus Covid-19, il quale ha richiesto, come noto, interventi a carattere puntuale, elaborati ed eseguiti con estrema rapidità), rendendo, in tal senso, manifesta la necessità, da un lato, di una doverosa, ancorché necessaria, riflessione sulla relazione funzionale tra poteri esecutivo e legislativo, nonché, dall'altro lato, di un'elaborazione nuova, tesa, in particolare, ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella gestione dell'emergenza³⁰.

In tal senso, infatti, può parlarsi, a ragion veduta, di "fatto" che si "impone" sullo *ius*, sull'ordinamento giuridico e sulle fonti stesse del diritto, caratterizzando la complessa procedura gestionale dell'emergenza (in particolare, nella primissima fase della stessa) per un utilizzo sovente "non convenzionale" degli strumenti giuridici predisposti dall'ordinamento³¹, specie laddove si voglia prendere in considerazione la circostanza per la quale vi sarebbe stato il rischio concreto che la mutazione imprevedibile e repentina delle circostanze fattuali avesse potuto rendere "inutile" o, del pari, "tardivo" l'intervento del Parlamento in sede di conversione legislativa³², ratificando così una gestione "non convenzionale" e, tuttavia, efficace dell'emergenza sanitaria.

quantesimo anno d'età è previsto l'obbligo di possesso ed eventuale esibizione del c.d. "super green pass" (ciclo vaccinale completo, compreso di eventuale "richiamo", o certificato di guarigione).

³⁰ Sulla "difficoltà" nel governare i processi in atto negli ordinamenti contemporanei (specie al tempo della pandemia) ed il ruolo, necessario, che la politica ed i partiti politici dovrebbero ricoprire, si vedano, in particolare, le riflessioni di P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta Online*, fasc. 2/2021, pp. 406 ss.

³¹ Dell'importanza del "fatto" sul diritto discorre, in particolare, E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 64 ss. Nel medesimo senso, si veda P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 2/2020, pp. 689 ss., spec. pp. 710 ss. Parimenti, di "forza della necessità", sottesa ai numerosi interventi restrittivi adottati al fine di fronteggiare l'incontrollata diffusione del virus Covid-19, discorre S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it (Osservatorio emergenza Covid-19)*, 20 maggio 2020, pp. 2 ss., spec. pp. 4 ss.

³² Su tali profili, si veda, più diffusamente, *infra* par. 4.

2. Legislazione emergenziale e confusione nel sistema delle fonti del diritto

Come noto, l'ingresso dell'Italia nel quadro dello "stato di emergenza" derivante dal diffondersi dell'infezione virale rinviene le proprie scaturigini nella Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, a mezzo della quale venne dichiarato lo "stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"³³. A seguito di detto provvedimento, si è venuta progressivamente instaurando una c.d. "legislazione d'emergenza", composta, fra gli altri, da alcuni decreti legge di notevole rilevanza (tra cui meritano una particolare menzione i d.l. nn. 6/2020³⁴, 9/2020³⁵, 19/2020³⁶, 33/2020³⁷) nonché, in particolare, da numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁸, i quali, a ben

³³ Potere di dichiarazione dello stato di emergenza radicato, come noto, nel combinato disposto degli artt. 7, co. 1, lett. c), e 24, co. 1, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, istitutivo del "Codice della Protezione Civile", sulla base dei quali, in particolare, si intendono per eventi emergenziali, fra gli altri, quelle "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo", le quali autorizzano, in sostanza, "il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa", a deliberare "lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi".

³⁴ D.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, mediante la legge 5 marzo 2020, n. 13 ed infine abrogato dal decreto legge 25 marzo 2020, n. 19.

³⁵ D.l. 2 marzo 2020, n. 9, avente ad oggetto "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" e successivamente abrogato mediante la legge 24 aprile 2020, n. 27.

³⁶ D.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, mediante la legge 22 maggio 2020, n. 35.

³⁷ D.l. 16 maggio 2020, n. 33, avente ad oggetto "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" e convertito, con modificazioni, mediante la legge 14 luglio 2020, n. 74.

³⁸ La bibliografia (in particolare, quella di recente fattura) sul problematico inquadramento giuridico dei dpcm (specie in relazione alla loro implementazione in tempo di emergenza pandemica), nonché sulla relazione intercorrente fra dpcm e fonti

vedere, hanno cadenzato le chiusure e le riaperture di gran parte delle attività economiche, culturali e produttive nazionali, del mondo della scuola e dell'università, nonché perentoriamente interdetto l'esercizio di numerosi diritti e libertà costituzionalmente garantiti³⁹, al fine (no-

di rango primario, è estremamente ampia. Nondimeno, si vedano, in particolare, C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibri rapporti fra Stato e Regioni*, cit., spec. pp. 51 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 109 ss.; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 174 ss.; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistemico*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 1/2021, pp. 37 ss.; 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*, n. 1/2020, pp. 518 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 558 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 531 ss., spec. pp. 536 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 456 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "Covid-19"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 142 ss.; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it (Osservatorio emergenza Covid-19)*, 18 marzo 2020, pp. 1 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1/2020, pp. 95 ss.; E. FALLETTI, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2020, pp. 167 ss.; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, pp. 648 ss.; L.A. MAZZAROLLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. *Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *Federalismi.it (Osservatorio emergenza Covid-19)*, 23 marzo 2020, pp. 2 ss., spec. pp. 12 ss.; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 286 ss., spec. pp. 297 ss.; R. MANFRELOTTO, *La delegificazione nella disciplina dell'emergenza pandemica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 226 ss.

³⁹ Con particolare riguardo al caso italiano, una dettagliata ricostruzione del rapporto tra "emergenza" e sistema delle fonti è offerta da A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 313 ss., spec. pp. 321 ss. Sul punto, si vedano, parimenti, le riflessioni di C. IANNELLO, *Riflessioni su alcune conseguenze ordinamentali prodotte dall'emergenza Covid: dalle limitazioni delle libertà costituzionali alla riemersione del sistema parallelo di amministrazione extra ordinem*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc.

torio) di salvaguardare la salute pubblica e porre in sicurezza la tenuta delle strutture sanitarie⁴⁰.

In una circostanza di tal fatta, sarebbe potuto apparire di secondario momento, ad occhi disattenti, il tema della difesa del procedimento democratico e delle istituzioni rappresentative, stante l'accurato bisogno collettivo di provvedimenti, nel processo di contrasto alla diffusione dell'infezione su scala nazionale, di carattere "protettivo", finanche "imposti", nonché univoci, rapidi ed agili, capaci di immediata esecuzione e subitanea efficacia. Una richiesta popolare ed una necessità fattuale che insistevano nel quadro della perdurante e problematica, diremmo persino "drammatica", ricerca di quali settori, attività, diritti fossero, tanto in ipotesi teorica quanto nella pratica, "sacrificabili" e "comprimibili"⁴¹, al fine di garantire il raggiungimento degli intendimenti poc'anzi evidenziati⁴².

Tuttavia, le ragioni di fondo che invitano ad una riflessione com-

1/2021, pp. 81 ss., nonché di M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o un sfida?*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1/2021, pp. 155 ss., spec. pp. 174 ss.

⁴⁰ Strutture sanitarie che, giova ricordarlo, negli angosciosi mesi di marzo ed aprile del 2020 sembravano quasi aver raggiunto il limite estremo del collasso (resteranno, a perenne monito, negli archivi audiovisivi e nei libri di storia le drammatiche immagini, provenienti da Bergamo, della "carovana" di mezzi militari colmi di feretri), con la potenziale conseguenza di non trovarsi più nelle condizioni di accogliere tutti i pazienti infetti bisognosi di assistenza e, di conseguenza, di dover ricorrere ad una tragica "selezione" di quali soggetti, a fronte di un intervento tempestivo, godessero delle maggiori "probabilità" di guarigione dall'infezione.

⁴¹ G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1/2021, pp. 83 ss., p. 90, evidenzia come sia «nella fisiologia del sistema costituzionale, quindi, che i diritti in parola vadano, di volta in volta, bilanciati in concreto. Non è a rischio la democrazia – né è fuori dall'orbito costituzionale – se, in circostanze di emergenza sanitaria, l'autorità (democraticamente investita), al fine di garantire il diritto alla salute di tutti (e soprattutto dei meno abbienti), comprima, anche sensibilmente, la libertà personale e la libertà di circolazione».

⁴² A parere di U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 299 ss., pp. 302-303, nonostante non siano «accettabili generiche e perentorie affermazioni sul fatto che le discipline adottate avrebbero in modo illegale contraddetto il nostro sistema costituzionale di tutela delle libertà, tanto da giustificare perfino alcuni impropri appelli al Presidente della Repubblica, non appare neppure sufficiente riferirsi genericamente alla pacifica possibilità di garantire la tutela della salute mediante limitazioni "ordinarie" alla libertà di circolazione, dal momento che si è, invece, posta in essere una disciplina largamente eccedente alle limitazioni all'art. 16 della Costituzione».

piuta sulla articolata relazione tra esecutivo e legislativo, specie in tempi d'emergenza, origina dalla legittimazione stessa del potere "impositivo"⁴³, ossia dalla essenziale compartecipazione decisionale dell'organo rappresentativo della volontà popolare nella imposizione del comando e del divieto, a fronte della necessità, ancorché problematica, drastica riduzione delle libertà e dei diritti dei cittadini che la crisi sanitaria ha, inevitabilmente, comportato. Sul punto, a ben vedere, l'alternarsi, compulsivo quanto (sovente) necessitato dall'andamento epidemiologico, di decreti legge, dpcm, linee-guida⁴⁴, ordinanze regionali⁴⁵ e finanche

⁴³ Sul punto, a ben vedere, rileva la pronuncia della Corte costituzionale 22 ottobre 2021, n. 198, mediante la quale il Giudice delle leggi ha negato che i d.l. nn. 6 e 19 del 2020 abbiano conferito la potestà legislativa in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri (a mezzi dei dpcm), vanificando, così, l'intento del ricorrente di evidenziare una potenziale violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione. A commento della pronuncia in parola, si vedano, in particolare, M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, n. 25/2021, pp. 81 ss.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, fasc. 3/2021, pp. 841 ss.; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, pp. 1 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei D.P.C.M. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Diritti-comparati.it*, 10 gennaio 2022.

⁴⁴ Un interessante profilo analitico involge tanto l'utilizzo quanto la collocazione nel sistema delle fonti del diritto delle c.d. "linee-guida", nonché la loro capacità di incidere sulle azioni ed i fatti idonei a fronteggiare la crisi sanitaria da Covid-19. Sul punto, si vedano, in particolare, i contributi apparsi nel fascicolo n. 1/2021 della *Rivista Corti Supreme e Salute*: E. D'ORLANDO, F. NASSUATO, *Linee guida e sistema delle fonti: un'ipotesi ricostruttiva*, pp. 55 ss.; D. MARTIRE, *Le linee guida alla prova della pandemia. Atti di normazione flessibile e sistema delle fonti del diritto*, pp. 77 ss.; A. POGGI, *Qualche riflessione sul variegato mondo delle linee guida in tempo di pandemia*, pp. 145 ss.; G. RUGGIERO, *Stato di necessità e conflitto di doveri nel triage pandemico. Qualche riflessione di diritto comparato sui rapporti fra linee guida, raccomandazioni e cause di giustificazione nel diritto penale*, pp. 155 ss.; C. SGROI, *Il "problema" delle linee guida nella gestione della pandemia e l'iniziativa della Procura generale presso la Corte di Cassazione*, pp. 169 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, pp. 187 ss.

⁴⁵ Sulle "reazioni" di talune esperienze regionali all'emersione della crisi pandemica, nonché sui profili di criticità che i provvedimenti regionali hanno comportato, si vedano, in particolare: sulla *Regione Marche*, G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1/2020, pp. 183 ss., spec. pp. 190 ss., nonché E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, cit.,

(quantomeno in una prima fase) sindacali⁴⁶ ha comportato una trasver-

spec. pp. 394 ss.; sulla Regione Siciliana, G. VERDE, *La Regione siciliana e la definizione delle misure per limitare il diffondersi della pandemia da coronavirus Covid-19*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 659 ss.; sulla Regione Campania, S. PARISI, *Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 867 ss.; G. DI GENIO, *DPCM e ordinanze regionali seriali Covid-19 nella legge n. 35 del 22 maggio 2020 (il caso della regione Campania)*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 2/2020, pp. 429 ss., nonché G. ZARRA, *Sulla compatibilità di misure restrittive, adottate in Italia e nella Regione Campania per contenere l'epidemia di COVID-19, con gli articoli 5 e 2 del Protocollo n. 4 CEDU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2/2020, pp. 583 ss.; sulla Regione Emilia-Romagna, A.C. VISCONTI, *L'approccio regionale di contrasto all'emergenza sanitaria nazionale. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 882 ss.; sulla Regione Piemonte, G. BOGGERO, F. PARUZZO, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione Piemonte*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 893 ss.; sulla Regione Valle d'Aosta, V. CAVANNA, *Risposte regionali alla pandemia da COVID-19: il caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2020, pp. 931 ss.; sulla Regione Toscana, G. AVERSENTE, *L'amministrazione dell'emergenza sanitaria in Toscana. Studio sulla gestione regionale e comunale ai tempi del COVID-19*, in *Le Regioni*, fasc. 6/2020, pp. 1457 ss. Da ultimo, per quanto concerne la Regione Abruzzo, si veda M. FERRARA, *L'ordinanza del Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo sull'assegnazione temporanea del personale regionale sanitario ad altra sede o Asl nella gestione della pandemia da Covid-19 (ord. n. 30, 8 aprile 2020)*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, pp. 42 ss. Parimenti, sia consentito il rinvio a C.A. CIARALLI, *La gestione della crisi sanitaria tra centro e periferia. Le misure adottate dalla Regione Abruzzo nel quadro dell'emergenza epidemiologica nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. spec. 2020, pp. 133 ss., spec. pp. 143 ss.

⁴⁶ Sulla gestione di livello municipale dell'emergenza pandemica, nonché sul ruolo svolto dalle ordinanze sindacali nel quadro, ben più ampio, delle misure nazionali e regionali di contrasto alla diffusione dell'infezione da Covid-19, si veda, in particolare, l'analisi di I. FORGIONE, *La gestione locale dell'emergenza da Covid-19. Il ruolo delle ordinanze sindacali, tra sussidiarietà e autonomia*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 102/2020, pp. 71 ss., p. 105, a parere della quale, tanto in ragione della eterogeneità territoriale che ha caratterizzato la diffusione del virus nella fase di "emersione" dell'emergenza, tanto in funzione della centralità costituzionale delle autonomie locali, il ruolo svolto dalle autorità territoriali non può essere compreso «sia quale valvola di elasticità del sistema, sia in ragione della centralità riconosciuta dall'ordinamento alle autonomie locali, che non sono soltanto l'ultimo anello della catena politico-amministrativa, ma sono anche l'ente deputato alla cura e allo sviluppo della collettività governata». Sul punto, si vedano, parimenti, A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferita tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, fasc. 1/2020, pp. 210 ss., spec. pp. 217 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *Giustiziainsieme.it*, 15 maggio 2020; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, cit., spec.

sale superfetazione normativa⁴⁷ di rara disarmonia e disomogeneità⁴⁸, la quale ha richiesto, al fine di venire a capo della “titolarità” della “competenza” nel contrasto alla pandemia, anche un intervento chiarificatore da parte del Giudice delle leggi⁴⁹. Nondimeno, tale intensa

pp. 525 ss.; N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere "inesauribile"*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, pp. 68 ss.

⁴⁷ Per una ricostruzione dei provvedimenti adottati nella prima fase dell'emergenza pandemica, a far data, in sostanza, dal febbraio 2020, si veda, in particolare, E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, cit., spec. pp. 290 ss. Sul punto, sia altresì consentito rinviare a C.A. CIARALLI, *La gestione della crisi sanitaria tra centro e periferia. Le misure adottate dalla Regione Abruzzo nel quadro dell'emergenza epidemiologica nazionale*, cit., spec. pp. 135 ss.

⁴⁸ In tal senso, a parere di A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2020, pp. 747 ss., p. 749, il compulsivo e frenetico susseguirsi di provvedimenti atti a contenere l'emergenza sanitaria, su tutti i livelli di governo della Repubblica, è stato determinato, da un lato, dalla scelta di adottare «un approccio gradualistico e scientificamente orientato», nonché, per altro verso, «anche dall'ansia, avvertita da tutti i soggetti istituzionali di qualunque livello, di dimostrare il proprio impegno sul campo, adottando ordinanze che spesso ripetevano il contenuto di provvedimenti già precedentemente assunti dagli enti di livello superiore e, in qualche caso, introducendo misure più restrittive». Sul punto, si veda, del pari, M. PICCHI, *Il potere "punitivo" delle Regioni*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 623 ss., spec. pp. 636 ss.

⁴⁹ Sulla problematica relazione tra poteri ed organi della Repubblica nella complessa gestione dell'emergenza pandemica, appare emblematica e (in parte) chiarificatrice della confusione generatasi a cagione del susseguirsi di provvedimenti di varia natura, provenienti dai più disparati livelli governativi, la pronuncia della Corte costituzionale 12 marzo 2021, n. 37, avente ad oggetto la presunta incostituzionalità di numerose disposizioni contenute nella legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, recante “Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza”. Nella pronuncia in discorso, come noto, la Corte costituzionale, sulla base della competenza esclusiva dello Stato radicata nell'art. 117, co. 2, l. q), della Costituzione (“dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale”), ha ricondotto la competenza in merito all'elaborazione ed imposizione delle misure restrittive in capo allo Stato, lasciando alle Regioni un ristretto margine d'autonomia, il quale deve comunque porsi nell'alveo di quanto stabilito dal decisore nazionale. A commento della pronuncia, che ha sollevato un intenso dibattito in dottrina, si vedano, fra gli altri, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021; V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 1/2021, pp. 415 ss.; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in

produzione normativa ha indotto profonde incertezze circa le misure da adottare per far fronte all'emergenza sanitaria⁵⁰ (si pensi, in particolare, alla *querelle*, protrattasi per lungo tempo, sulla capacità dei dpcm di limitare i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti ed al problematico rapporto tra dpcm ed ordinanze regionali, nonché, in ambito prettamente amministrativo, al frenetico susseguirsi di nuovi modelli di autocertificazione necessari per gli spostamenti⁵¹) e, parimenti, aval-

Osservatorio costituzionale AIC, fasc. 4/2021, pp. 1 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 2/2021, pp. 11 ss.; F. DAL CANTO, *Il sistema giustizia alla prova dell'emergenza pandemica, tra forme e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 110 ss., spec. pp. 134 ss.; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 2/2021, pp. 311 ss.; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 1/2021, pp. 1 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2/2021, pp. 169 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, fasc. 1/2021, pp. 329 ss.; F. GRANDI, *L'art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un dovere?*, cit., spec. pp. 116 ss.; A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Gruppo di Pisa*, fasc. 2/2021, pp. 85 ss., spec. pp. 119 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, pp. 102 ss.; F. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2021, pp. 419 ss.

⁵⁰ Profondi rilievi sulla "qualità" della normazione in tempo di emergenza pandemica vengono sollevati, fra gli altri, da L. DI MAJO, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da COVID-19*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, pp. 140 ss.

⁵¹ Si vedano, sul punto, in particolare, le riflessioni di M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 181, a giudizio del quale, specie nella fase più sofferta dell'emergenza sanitaria (riferibile, in particolare, ai mesi di marzo ed aprile dell'anno 2020), l'intervento del decisore pubblico è apparso quale «rapsodico, caotico, irrazionale, solo apparentemente dettato dai criteri della proporzionalità, progressività, ragionevolezza e temporaneità, efficacemente e plasticamente rappresentato dal compulsivo e irragionevole susseguirsi di sempre nuovi modelli di autocertificazione, quale concretizzazione di una burocrazia pervasiva, che vessa il cittadino anche di fronte alle emergenze». Una valutazione più cauta, seppur in tono critico rispetto alle puntuali limitazioni poste in essere dall'esecutivo, viene espressa da G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in *Osservatorio*

lato una prassi fattuale di “gestione” dell’emergenza al di fuori (per ragioni di carattere testuale ed obiettivo) del tracciato costituzionale.

In tal guisa, seguendo la suggestione di Francesco Bilancia, il profilo di maggiore criticità si sarebbe dovuto rinvenire nello «stato di incertezza giuridica nel quale l’affastellarsi di scomposte, contraddittorie e confuse misure di disciplina emergenziale hanno ridotto tanto gli operatori ed i responsabili della sicurezza e dell’ordine pubblico quanto, e forse soprattutto, i comuni cittadini»⁵²; “stato di incertezza” che, inevitabilmente, si sarebbe riverberato nel tessuto sociale in termini di «disparità di trattamento e ripetute ingiustizie nei singoli casi concreti di applicazione di misure sanzionatorie»⁵³.

Esemplificativa del caotico ed irrazionale accavallarsi di disposizioni contenenti comandi e divieti è, indubbiamente, la vicenda concernente l’ambito applicativo del dpcm 21 gennaio 2022, il quale, come noto, ha disciplinato i residui spazi ed ambienti all’interno dei quali non sia necessario il possesso della certificazione verde di base e, parimenti, di quella rinforzata⁵⁴. In tal senso, l’art. 1, co. 1, del dpcm in discorso consente, al fine di assolvere ad “esigenze essenziali e primarie”, l’ingresso in locali chiusi per la soddisfazione di “esigenze alimentari e di prima necessità per le quali è consentito l’accesso esclusivamente alle attività commerciali di vendita al dettaglio”, con conseguente, puntuale, elencazione delle “attività commerciali di vendita al dettaglio” nell’allegato al dpcm. In sostanza, la disciplina in parola avrebbe sì consentito l’accesso ai locali per soddisfare le esigenze di “natura alimentare e di prima necessità”, inibendo tuttavia l’avventore dal poter acquistare articoli “non di prima necessità” presenti all’interno del punto vendita. Il controllo sul rispetto e sulla “corretta formazione” del “paniere” sarebbe stato rinviato ai titolari degli esercizi commer-

sulle Fonti, fasc. spec. 2020, pp. 565 ss., p. 566, a giudizio del quale «la notevole tensione alla quale il tessuto costituzionale è stato sottoposto non ne ha procurato una lacerazione, dacché le misure governative: a) sono finalizzate ad affrontare uno stato di necessità senza precedenti con lo scopo di salvaguardare la salute e la vita dei cittadini; b) hanno una durata limitata nel tempo; c) sono previste da una fonte di rango primario, e precisamente tre decreti legge, due dei quali già convertiti dal Parlamento».

⁵² F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, cit., p. 343.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ In particolare, la disposizione in parola “esenta” ciascun individuo dal possesso della certificazione sanitaria per l’accesso a quattro tipologie di servizi: a) esigenze alimentari; b) esigenze sanitarie; c) esigenze di sicurezza; d) esigenze di giustizia.

ciali, i quali avrebbero dovuto vigilare sul rispetto della disciplina in discorso.

Evidentemente, la sostanziale inapplicabilità del dispositivo ha indotto il Governo (sia consentito, irritualmente) a “chiarire”, a mezzo delle notorie FAQ⁵⁵, il senso della disposizione, specificando che l’accesso agli esercizi commerciali legati al soddisfacimento delle esigenze alimentari e di natura primaria “permette” altresì “l’acquisto di qualsiasi tipo di merce, anche se non legata al soddisfacimento delle esigenze essenziali e primarie individuate dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”. In sostanza, trattasi di una condizione per la quale la FAQ governativa, atto meramente “esplicativo” e “chiarificatore” dei contenuti di una disciplina normativa o amministrativa, ad uso dei cittadini, diviene una “interpretazione derogatoria” di un dpcm, con evidenti, rilevanti, profili di criticità di sistema, in quanto, a ben vedere, l’applicazione del dpcm (sul punto, tutt’altro che criptico) verrebbe costantemente disattesa, sulla scorta “legittimante” delle FAQ governative, non sottoposte, come noto, ad alcun controllo di tipo costituzionale od amministrativo.

Sul punto, a ben vedere, si ritiene di dover concludere, con riguardo alla prassi lungamente intercorsa durante la crisi sanitaria, nel senso di riconoscere una gestione non integralmente rispondente ai principi costituzionali⁵⁶ e, in special modo, al principio di legalità ed alla

⁵⁵ Come noto, le *Frequently Asked Questions*, meglio note con la sigla FAQ, sono risposte esplicative a domande poste di frequente, da parte di una pluralità di interlocutori, rispetto ad un determinato, specifico, tema. Durante l’emergenza pandemica, al fine di dirimere le difficoltà interpretative cagionate dalla sostenuta produzione normativa e sub-normativa, il Governo ha implementato l’utilizzo delle FAQ, costituendo le stesse, sovente, punto di riferimento essenziale per i cittadini nella comprensione delle attività consentite, inibite o subordinate a determinate condizioni personali o lavorative.

⁵⁶ Sul coacervo di problematiche normative, strutturali e fattuali, che la crisi pandemica ha sottoposto all’attenzione dell’interprete, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., spec. pp. 548 ss., ha evidenziato come l’emergenza sanitaria abbia rivelato, fra gli altri, taluni rilevanti «vizi strutturali del sistema», quali, in particolare, «l’inefficienza del sistema amministrativo», gli «eccessi monocratici e asimmetrie nell’ordinamento regionale», nonché la «inefficienza della forma di governo». Sulla medesima traiettoria, a ben vedere, si muovono le riflessioni di G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 351 ss.

riserva di legge⁵⁷, nonché dell'ordinato rispetto della gerarchia delle fonti, seppur in condizioni certamente "eccezionali"⁵⁸, non potendosi attagliare al caso di specie il paradigma, previsto in Costituzione, di deroga "emergenziale" al consueto andamento ordinamentale, ovvero il disposto costituzionale *ex art. 78*, il quale, sommariamente, prevede che le Camere deliberino lo stato di guerra (che viene dichiarata, a seguito della deliberazione camerale, dal Presidente della Repubblica, sulla base della previsione contenuta nell'art. 87, co. 9, della Costituzione), "conferendo" al Governo i "poteri necessari"⁵⁹

⁵⁷ Sul punto, A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 143 ss., p. 158, sostiene come «quello dei dPCM, insomma, più che un problema di legittimità costituzionale, o di generico rispetto della Costituzione e dei ruoli che questa ripartisce tra Parlamento e amministrazione, è più un problema di rispetto del principio di legalità, e delle forme da rispettare per consentire la verifica di questo principio da parte della giurisdizione (non solo) amministrativa». Nel medesimo senso, fra gli altri, si vedano le riflessioni di L. FERRARO, L. DI MAJO, *La gestione dell'emergenza sanitaria in Italia e profili di comparazione*, in M. BORGATO, D. TRABUCCO (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020, pp. 103 ss.

⁵⁸ In tal guisa, è opportuno rimarcare la nota pronuncia della Corte costituzionale 30 dicembre 1987, n. 617, nella quale il Giudice delle leggi, richiamando a supporto la propria giurisprudenza (in particolare, le sentt. nn. 201/87, 4/77 e 26/61) ha riconosciuto la conformità a Costituzione della "possibilità che alle autorità amministrative siano affidati i poteri di emissione di provvedimenti diretti ad una generalità di cittadini, emanati per motivi di necessità e di urgenza, con una specifica autorizzazione legislativa che però, anche se non risulti disciplinato il contenuto dell'atto (che rimane, quindi, a contenuto libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata. Inoltre, i provvedimenti devono adeguarsi alle dimensioni territoriali e temporali della concreta situazione di fatto che si deve fronteggiare" (*Cons. in Dir.*, p.to 4.2).

⁵⁹ Circa le suggestioni afferenti ad ipotesi di "estensione" del modello previsto dall'art. 78 della Costituzione alle "emergenze" che minaccino la salute pubblica e l'integrità dello Stato, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 137-138, sostiene come tale proposito sia «inquietante, considerato che la dichiarazione dello stato di "emergenza-guerra" comporterebbe il medesimo, completo, stravolgimento dell'ordinario funzionamento delle istituzioni che è determinato dalla dichiarazione di "guerra-guerra"». L'A., del pari, rifiuta ogni tentativo di "interpretazione evolutiva" del dispositivo costituzionale in parola, il quale non potrebbe trovare applicazione all'infuori dello stretto sentiero delineato testualmente dalla norma costituzionale. D'altro canto, V. BALDINI, *La gestione dell'emergenza sanitaria tra ripristino della legalità costituzionale perduta e realizzazione di un nuovo ordine costituzionale. Aspetti problematici della tutela della salute pubblica in tempo di pandemia*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. 3/2021, pp. 290 ss., p. 295, rilevando l'assenza

al fine di fronteggiare l'emergenza bellica⁶⁰.

Tuttavia, ad onor del vero, gli atteggiamenti governativi di livello nazionale e regionale ed i relativi provvedimenti succedutisi nel corso dell'emergenza sanitaria (specie nella fase di emersione della "questione pandemica") hanno scontato un triplice livello di difficoltà, ciascuno di non secondaria entità: in primo luogo, infatti, ci si è trovati dinanzi ad un fenomeno (una crisi sanitaria di natura globale) del tutto sconosciuto in epoca contemporanea ed estremamente insidioso da contrastare, specie a fronte della estrema mobilità transfrontaliera che connota l'attuale società globalizzata⁶¹.

In secondo luogo, a ben vedere, la "discrasia interpretativa" (quantomeno nelle fasi immediatamente antecedenti il *lockdown* del marzo-maggio 2020) all'interno della comunità scientifico-sanitaria circa la natura del virus, la capacità di diffusione dell'infezione, le misure di contrasto da intraprendere e, parallelamente, la connessa "dettatura"

in Costituzione di una disciplina puntuale in tema di contingenza emergenziale (nel caso di specie, sanitaria), ha inteso evidenziare come «la reazione dello Stato, per quanto ragionevole e giustificata, in mancanza della relativa norma di riconoscimento non si colloca entro l'orizzonte dell'ordinamento giuridico e, dunque, dell'esercizio legittimo di un potere tipizzato. Nella specie, dove la necessità e l'urgenza nel provvedere rappresentano i presupposti esclusivi dell'intervento pubblico, queste ultime finiscono per declinarsi come la "fonte" ultima della produzione giuridica».

⁶⁰ Dalla lettura combinata degli artt. 11 e 78 della Costituzione si evince che tale dichiarazione debba avvenire a fronte di una grave minaccia militare all'integrità dello Stato, proveniente dall'esterno e non in funzione offensiva, bensì esclusivamente difensiva. Sull'origine della disposizione costituzionale in parola, nonché sull'estensione e sui limiti insiti nella concessione dei "poteri necessari" all'esecutivo in caso di guerra, si vedano, fra gli altri, M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, 1975, pp. 569 ss.; C. DE FIORES, *L'Italia ripudia la guerra?*, Roma, 2002; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 263 ss.

⁶¹ Una lettura profondamente interconnessa tra emersione della crisi sanitaria e processo di globalizzazione viene proposta da A. CANTARO, *Potenza e impotenza del sovranismo europeo. Pandemia e tecnocrazia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2021, pp. 24 ss., p. 30, a giudizio del quale la pandemia, seppur non porrà fine al processo di globalizzazione, così come sviluppatosi nell'ultimo trentennio, certamente «ne rimetterà in discussione alcuni dei suoi presupposti ideologici, a partire dal tritico neoliberale – apertura dei mercati, ritiro dello Stato, privatizzazioni – già in sofferenza prima della crisi sanitaria».

(*rectius*: “suggerimento”) di numerose misure restrittive operata dal CTS (comitato tecnico scientifico) nei confronti dell’esecutivo⁶², ha prodotto un’atmosfera di generale smarrimento e confusione che poco ha giovato allo sforzo di contenere la diffusione dell’infezione⁶³. Confusione, beninteso, riferita precipuamente al necessario “contemperamento”⁶⁴ fra le esigenze di natura (tecnica) sanitaria e quelle di matrice economica e sociale⁶⁵, intese, quest’ultime, quale precipuo compito

⁶² Sul complesso rapporto tra scienza e politica nell’imposizione delle misure restrittive delle libertà personali, a parere di E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2020, pp. 727 ss., p. 728, «un’emergenza sanitaria impone un ruolo sicuramente primario e preliminare del dato scientifico, ma le indicazioni che emergono dagli studi scientifici non consentono di avere certezze, spesso sono dati opinabili ed incerti, cosicché si impone ancor di più un ampio spazio ed un’autonomia di valutazione dell’organo politico al fine dell’adozione delle relative decisioni. Dati, il cui contenuto deve essere in ogni caso conoscibile, quantomeno per consentire al Parlamento, organo deputato dalla Costituzione a far valere direttamente la responsabilità politica delle decisioni assunte dal governo, la valutazione politica di esse». Sul punto, si veda, parimenti, l’analisi di S. SILVERIO, *Sui rapporti fra scienza e politica a partire dall’emergenza sanitaria da Coronavirus*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2020, pp. 121 ss.

⁶³ A giudizio di P. BONETTI, *La Costituzione regge l’emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, cit., p. 693, «l’impressione di confusione verificatasi in Italia a tutti i livelli (statale, regionale e locale), pare verificata anche in ogni altro Stato colpito dalla pandemia. La confusione deriva dalla gravità e dalla pervasività di un virus prima sconosciuto, che può essere letale, che è altamente contagioso, facilmente trasmissibile da chiunque e che perciò si diffonde con una velocità impensabile».

⁶⁴ In tal senso, la riconduzione dell’imposizione di rilevanti misure restrittive alla dialettica interna fra potere esecutivo e consulenti tecnici (scienziati, esperti sanitari di varia natura) ha arrecato indubbiamente nocumento al ruolo, necessario, dell’organo rappresentativo della volontà popolare, il Parlamento. Sul punto, a parere di R. CABAZZI, E. COSTANZO, *La pandemia e i suoi lasciti. Tensioni e sfide del costituzionalismo democratico sociale nell’ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, pp. 1 ss., p. 15, «allorquando la discrezionalità del decisore politico continui ad essere privata della sua legittimità (ovvero la mediazione di istanze provenienti dal corpus elettorale) in virtù di ragioni tecniche – economiche o scientifiche che siano – si inverte un sacrificio del principio democratico rappresentativo con un conseguente svilimento dell’intera assiologia costituzionale».

⁶⁵ Meritevole di attenzione è la riflessione di G. GARDINI, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all’emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. spec. 2020, pp. 7 ss., p. 16, il quale pone in evidenza come «con una sorta di paradossale inversione, la crisi attuale ha enfatizzato l’importanza degli specialisti, dei corpi tecnici in generale (dai virologi, ai manager sanitari, economisti, sociologi, esperti di protezione civile, ecc.). (...) Partendo da questo presupposto condivisibile si è passati

affidato all'organo di governo e, più in generale, alla sfera del politico⁶⁶. In terzo luogo, l'estrema mutevolezza e rapidità di propagazione dell'infezione ha richiesto interventi immediati, flessibili, capaci di adattarsi al contesto sanitario in rapido (quasi giornaliero) mutamento ed intrinsecamente, nonché giuridicamente, soggetti ad una agevole modificazione ed integrazione⁶⁷.

Infine, sul medesimo crinale in discorso, attenta dottrina ha posto in evidenza la circostanza per la quale «il fatto che in contesto emergenziale si avverta indubbiamente un senso di “vuoto giuridico”, insomma, discende dalla natura intrinseca dell'emergenza, cioè dalla sua fondamentale *imprevedibilità*»⁶⁸; ragion per cui, a ben vedere, le mosse del decisore pubblico sarebbero state dettate da un moto di carattere finalistico, sovente disancorato dall'utilizzo di strumenti e metodologie giuridiche ortodosse, con lo scopo precipuo di ottenere

rapidamente all'estremo opposto, alla convinzione che i corpi tecnici, gli specialisti possano sostituirsi ai politici, decidere anziché limitarsi a consigliare».

⁶⁶ Con riguardo alla “responsabilità” della politica nelle decisioni basate su valutazioni di natura tecnica, nonché con riferimento al necessario contemperamento tra valutazione tecnica e scelta politica, si vedano, in particolare, le riflessioni di E. CA TELANI, *Politica e tecnica: presupposti imprescindibili del buon governo*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, pp. 121 ss., p. 129, a parere della quale «anche una valutazione tecnica, pur basata su conoscenze scientifiche, non è mai completamente neutra, ma condizionata da una serie di fattori interpretativi che concorrono alla decisione stessa, essa può comunque costituire il presupposto di una decisione politica. Ciò non significa che possa completamente giustificare qualunque atto normativo, amministrativo o provvedimento e, più che altro, l'organo politico possa deresponsabilizzare la propria decisione come mero frutto di una decisione tecnica».

⁶⁷ Sulla necessità di approntare provvedimenti agili e di immediata applicazione, capaci di contrastare l'incedere dirimpente del virus Covid-19, riconducendo, in detta fase, il ruolo della decretazione d'urgenza a “quadro contenitivo” dei provvedimenti sub-normativi adottati dall'esecutivo e, in special modo, dal Presidente del Consiglio, si veda A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta Online*, fasc. 3/2020, pp. 684 ss., p. 694, a parere del quale «il decreto-legge è strumento non in tutto adeguato a far fronte al tipo di emergenza che ancora al presente ci affligge ed inquieta; se ne ha, sì, la necessità, se non altro al fine di delimitare pur sempre, in qualche modo, i poteri di normazione del Presidente del Consiglio, dei Ministri e degli operatori istituzionali in sede locale, che nondimeno risultano naturalmente portati ad emergere in contesti nei quali si richiede l'adozione in tempi ristretti o ristrettissimi di decisioni gravide di valenza politica».

⁶⁸ Così A. RIVIEZZO, *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 4/2021, pp. 129 ss., p. 143.

gli obbiettivi ricercati a mezzo delle concrete disposizioni normative e sub-normative.

3. Protagonismo dell'esecutivo e marginalizzazione del ruolo del Parlamento

In un quadro sì delineato, il ruolo delle Assemblee elettive, centrale nella tradizione costituzionale occidentale, diviene, a ben vedere, ancor più rilevante e, parimenti, baricentrico, in special modo in tempi “non convenzionali”, ovvero laddove le circostanze “d'emergenza”⁶⁹ (fattuali, congiunturali od istituzionali, *ab extra* o a carattere strettamente interno) richiedano interventi straordinari ed indifferibili, da parte dell'autorità pubblica, atti a fronteggiare efficacemente e, di conseguenza, porre rimedio ad una grave ed incombente minaccia per la sopravvivenza dello Stato⁷⁰, nonché al fine di tutelare l'incolumità e la salute pubblica.

⁶⁹ In tema di “emergenza”, si vedano, in particolare, le elaborazioni teoriche di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, 1909, pp. 251 ss.; C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, 1922, trad.it., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 2013, pp. 33 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di C.A. Jemolo*, III, Milano, 1963, pp. 189 ss. Più di recente, si vedano V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenze nel diritto pubblico*, Padova, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; G. AGAMBEN, *Lo Stato di eccezione*, Torino, 2003; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pp. 1 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2020; I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 98 ss.

⁷⁰ Sul punto, sottolinea M.A. CABIDDU, *Emergenze abissali. Cosa resterà di diritti e processo dopo la pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 303 ss., p. 326, come «a differenza dell'eccezionale necessità, che può essere al più tollerata ma mai interiorizzata dal sistema fondato sul principio di validità, l'emergenza è, nella prospettiva dei poteri sostanziali o della funzione, la reazione dell'ordinamento a una situazione patologica

Come noto, nella fase di emersione della crisi sanitaria a livello nazionale, il ruolo di protagonista assoluto è stato ricoperto dall'esecutivo e, in specie, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (nonché, in posizione parzialmente defilata, dal Ministro della Salute), coadiuvato dagli "esperti" in materia scientifica e sanitaria e, in misura maggiormente periferica (quantomeno nelle prime fasi della crisi sanitaria), dai Presidenti di Regione. In sostanza, si è inverata, seppur per un brevissimo arco temporale, una "gestione presidenziale" della crisi, accompagnata da una "sospensione" dell'attività camerale e da un astioso e provocatorio "scontro", a mezzo dei *social networks*, fra governo ed opposizioni, nonché, d'altro canto, da un intenso dibattito accademico sulle modalità idonee a garantire, in tempi d'emergenza, l'operatività dell'istituzione parlamentare⁷¹, salvaguardando, al contempo, il rispetto delle necessarie misure di distanziamento interpersonale⁷².

che, alla luce del confronto dinamico degli interessi, ha bisogno – è il caso di dire – di una cura straordinaria».

⁷¹ Il dibattito sulla possibilità di "salvaguardare" i lavori camerale in tempo d'emergenza, avvalendosi, ove necessario, di strumenti di interconnessione telematica "a distanza", è stato estremamente ampio ed articolato. Per una ricognizione sulle ipotesi in campo, si vedano, quantomeno, B. CARAVITA, *Editoriale. L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, pp. IV ss.; F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 2/2020, pp. 379 ss., nonché, col medesimo tenore, ID., *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, pp. 216 ss.; 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 *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 23 ss.; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1/2020, pp. 79 ss.; A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 2/2020, pp. 382 ss.; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020, pp. 45 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "Covid-19"*, cit., spec. pp. 162 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *MediaLaws*, fasc. 2/2020, pp. 52 ss.; L. DI MAJO, *Un Parlamento smart? (Poche) luci e (molte) ombre dei lavori a distanza*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 1/2021, pp. 149 ss.

⁷² Come noto, la soluzione prescelta al fine di preservare il funzionamento del Parlamento si è direzionata nel senso di una "riduzione concordata" fra i gruppi parlamentari della presenza fisica dei membri presso le sedi istituzionali (poco più della metà dei componenti di ciascun ramo del Parlamento), in ragione proporzionale alla

In tema di coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale atto a fronteggiare l'emergenza pandemica, parte della dottrina ha inteso evidenziare come, superata la primissima fase d'emergenza, il Parlamento abbia visto, seppur parzialmente ed in un peculiare contesto emergenziale, "ripristinata" una posizione di rilevanza⁷³ nella valutazione e deliberazione dei provvedimenti atti a fronteggiare l'emergenza pandemica⁷⁴, nonostante (è bene sottolinearlo) l'esecutivo, stante la natura estremamente fluida della condizione data, abbia occupato (diremmo quasi "naturalmente") una posizione preminente nell'imposizione di nuove misure restrittive o, viceversa, nell'alleggerimento delle stesse. Posizione di preminenza del Governo che si è inverata, *de facto*, nella previsione di quei provvedimenti di carattere

consistenza numerica dei singoli gruppi parlamentari, salvaguardando così il raggiungimento del numero legale necessario per la validità delle sedute. Un'accurata ricostruzione degli eventi intercorsi e delle decisioni intraprese circa la "riduzione concordata" della presenza fisica dei parlamentari presso la sede istituzionale è offerta da F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, pp. 26 ss., spec. pp. 28 ss. Sulle difficoltà applicative e le criticità fattuali ed istituzionali insite in tale *Gentlemen Agreement* si veda, in particolare, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2020, pp. 705 ss.

⁷³ In tal senso, si veda, in particolare, V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 268 ss., spec. p. 275, a giudizio del quale, tuttavia, se «il controllo parlamentare dell'operato del Governo non è mancato, altro discorso può essere fatto riguardo alla sua incisività ed efficacia. Le informative hanno dato luogo a dibattiti in cui i gruppi hanno ribadito posizioni già note. La parlamentarizzazione dei Dpcm si è rivelata una procedura alquanto farraginoso e generica». Per converso, a parere di G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 384 ss., p. 390, le modalità e la forma con cui si è tentato di coinvolgere maggiormente il Parlamento nella gestione dell'emergenza sanitaria si è rivelata «una soluzione debole e insufficiente, dal momento che finisce per ridurre il Parlamento al rango di consulente dell'esecutivo, ridimensionando anche per questa via i suoi già compromessi poteri».

⁷⁴ In particolare, la legge 22 maggio 2020, n. 35, di conversione (con modificazioni) del d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", ha introdotto in sede di conversione, la prescrizione per la quale "Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo".

economico atti a “ristorare”⁷⁵ i titolari delle attività economiche costrette alla chiusura od a forti limitazioni alla possibilità di svolgere la propria attività lavorativa⁷⁶. Al contempo, a tale visione si contrappone una circostanza fattuale difficilmente controvertibile, ovvero, come è stato posto in rilievo da attenta dottrina, «il contributo del Parlamento è stato, comunque, marginale, perché in fase di conversione è sempre stata posta la questione di fiducia e perché la pluralità d’interessi e di soggetti coinvolti induceva anche i parlamentari riottosi ad accettarne il contenuto non gradito, al fine di raggiungere in ogni caso i propri obiettivi normativi»⁷⁷. In tal senso, seppur “formalmente” ricondotta nell’alveo assembleare e costituzionale⁷⁸, la gestione della crisi ha visto, anche nelle successive fasi di contrasto all’emergenza pandemica, quella che potremmo definire una “primazia funzionale” dell’esecutivo, a

⁷⁵ Si pensi, fra gli altri, ai d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (decreto “Cura Italia”), convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (decreto “Liquidità”), convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40; d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (decreto “Rilancio”), convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77; d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126; d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176; d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (decreto “Sostegni”), convertito, con modificazioni, dalla l. 21 maggio 2021, n. 69; d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (Decreto “Sostegni-bis”), convertito, con modificazioni, dalla l. 23 luglio 2021, n. 106.

⁷⁶ Sul complesso tema del “ritorno” della mano pubblica nell’economia, nel quadro delle misure intraprese a livello nazionale e sovranazionale per sostenere l’economia dinanzi ai danni cagionati dalla pandemia, si vedano, fra gli altri, A. SANDULLI, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2020, pp. 405 ss., spec. pp. 410 ss.; V. MINERVINI, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, fasc. 3/2020, pp. 471 ss.; G. CENTURELLI, *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l’economia*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, fasc. 3-4/2020, pp. 723 ss.; M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato intervento dello Stato nell’economia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, fasc. 1/2021, pp. 55 ss.

⁷⁷ Così E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., p. 733.

⁷⁸ I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, pp. 65-66, evidenzia come il processo di “parlamentarizzazione” dei dpcm si sia «risolto, sovente, con un obbligo informativo che non ha evitato l’adozione di numerosi provvedimenti governativi in assenza di un previo dibattito parlamentare. In fin dei conti, le fonti del diritto del quadro emergenziale hanno comportato una significativa restrizione delle prerogative parlamentari».

discapito (sovente, in forma consapevole) del dibattito e della capacità analitica e decisionale del Parlamento⁷⁹.

Parimenti, appare rilevante sottolineare come l'analisi comparata tra la realtà domestica ed esperienze afferenti ad altri ordinamenti giuridici (anche) assai diversi da quella italiana ha dimostrato come, in buona sostanza, in tempo d'emergenza l'esecutivo abbia assunto "necessariamente" e, nondimeno, "naturalmente" una forte posizione di iniziativa e direzione, allo scopo, evidentemente, di porre in essere (quanto più rapidamente possibile) ogni misura necessaria al contrasto, al contenimento ed alla risoluzione dell'emergenza in questione, seppur ciò abbia potuto comportare, altrettanto "naturalmente", delle tensioni istituzionali e costituzionali tra Governo e Parlamento⁸⁰.

Ampliando lo sguardo d'insieme, l'esperienza emergenziale di relazione complessa tra potere esecutivo e potere legislativo si inserisce altresì in un quadro di generale "sfiducia" nei confronti dell'Assemblea, enfatizzata dalla riforma costituzionale sulla c.d. "diminuzione del numero dei parlamentari"⁸¹, originata quale "punta di diamante" del programma elettorale del movimento politico uscito maggiormente rafforzato dal voto politico nazionale del 4 marzo 2018 (il Movi-

⁷⁹ Sul punto A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., p. 581, sottolinea come il Parlamento, specie nella prima fase d'emergenza, si sia «limitato, nel processo di conversione del decreto legge, a "ratificare" volontà espresse dal governo che ha delegato a sé stesso i poteri, finalizzati a governare e gestire l'emergenza», ciò comportando, in sostanza, il venir meno della centrale «differenza tra atti di *government* e atti di *governance*, ovvero tra atti di indirizzo politico tesi a fissare principi ed obiettivi ed atti finalizzati alla mera gestione».

⁸⁰ Della tendenza, in ambito emergenziale, all'accentramento dei poteri in capo all'esecutivo, anche in ottica comparata, discorre E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, cit., spec. pp. 80 ss., p. 80, a parere del quale «nella maggior parte dei Paesi lo schema è il medesimo: una fonte primaria autorizza il Governo ad adottare atti per lo più amministrativi, consentendo in taluni casi la limitazione di diritti di libertà».

⁸¹ Riforma prodottasi mediante la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", che ha ridotto il numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi, confermata dagli elettori mediante il referendum popolare tenutosi il 20 e 21 settembre 2020. Come noto, il referendum, inizialmente previsto per il 29 marzo 2020, venne poi posticipato di circa sei mesi, a cagione degli effetti nefasti derivanti dall'emersione della crisi pandemica. Su tale ultimo profilo, si veda, in particolare, V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Ossevatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 6 ss.

mento Cinque Stelle), intesa quale pilastro fondante di una “nuova politica” imperniata, sostanzialmente, sull’asserita disfunzionalità ed inefficienza del meccanismo parlamentare, unitamente all’evidenza di casi di malcostume e corrotte all’interno della classe politica “tradizionale”⁸². Un giudizio sostanzialmente negativo sull’operato dei rappresentanti popolari che emergerebbe, a parere di attenta dottrina, (an-

⁸² Il dibattito sulla riforma costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari è stato ed è, tuttora, estremamente ampio ed articolato. Scevri da pretese di completezza, a commento del contenuto e dei potenziali effetti (positivi e negativi) della riforma costituzionale in parola sull’ordinamento costituzionale e, nondimeno, sul funzionamento dell’istituzione parlamentare, si vedano, quantomeno, G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2019, pp. 2 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2019, pp. 4 ss.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. spec. 2019, pp. 81 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 2/2019, pp. 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, fasc. 2/2019, pp. 375 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte III, pp. 43 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, pp. 507 ss.; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, pp. 527 ss.; A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, pp. 543 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2020, pp. 559 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 517 ss.; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 69 ss.; F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, parte III, pp. 16 ss.; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 1/2020, pp. 167 ss.; R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere” delle riforme regolamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2020, pp. 165 ss.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 2/2020, pp. 761 ss.; M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, pp. 126 ss., spec. pp. 135 ss.

che) da una «sensazione di chiusura delle istituzioni (a partire da quella parlamentare, in cui deve invece realizzarsi la diretta rappresentanza popolare)»⁸³, la quale, nondimeno, «è stata aumentata dalla sostanziale impossibilità non solo di scegliere effettivamente i propri rappresentanti (...) ma anche di condizionarne l'operato nel corso della legislatura, attraverso gli strumenti di democrazia diretta»⁸⁴. In sostanza, una riforma costituzionale che rischia di atteggiarsi, quantomeno sul breve periodo ed in assenza di un'organica revisione dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale, quale fattore di «ulteriore indebolimento del Parlamento, con conseguente impatto sull'equilibrio della forma di governo»⁸⁵. Sul disegno riformatore in discorso, una parte dei commentatori ha altresì posto in evidenza la circostanza per la quale «la riduzione del numero dei parlamentari è una riforma che non mette a fuoco le ragioni della crisi dell'istituzione parlamentare e che rischia perfino di acuire tale crisi, se non contornata da altri interventi»⁸⁶, in quanto un principio riformatore disorganico configurerebbe la «perdita, sì della centralità parlamentare, ma soprattutto la crisi della rappresentanza politica, la sua scarsa qualità, ed è una crisi profonda, che investe gli eletti e, in qualche misura, la società, gli elettori e, dunque, noi stessi»⁸⁷.

In particolare, la combinazione fra crisi di legittimazione del ruolo e dello *status* del Parlamento e dei membri dello stesso, l'imposizione fattuale di una posizione dominante dell'esecutivo (ed in particolare, del Presidente del Consiglio dei Ministri), specie nel contesto post-pandemico, nonché, in ultima istanza, la diminuzione del numero stesso dei componenti dell'Assemblea rischia, finalisticamente, di produrre un ulteriore spostamento del baricentro istituzionale⁸⁸, contribuendo così ad una sensibile ridefinizione dell'intima natura della forma di go-

⁸³ A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 317 ss., p. 324.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Così G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 50 ss., p. 57.

⁸⁶ A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole?*, in *Federalismi.it*, 28 aprile 2020, pp. 2 ss., p. 9.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Della crisi ("eclissi") della sfera politica, quale ulteriore effetto della crisi sanitaria, discorre D. TRABUCCO, *Il principio di legalità formale e sostanziale al tempo del Covid-19. «Le fibrillazioni dello Stato di Diritto»*, in M. BORGATO, D. TRABUCCO

verno italiana⁸⁹. Un processo, quello di cui si discorre, potenzialmente lesivo di uno dei ruoli precipuamente individuati in Costituzione nei riguardi dell'istituzione parlamentare, ossia quello di necessario "controllore", in senso politico e fiduciario, dell'attività del Governo⁹⁰.

In sostanza, ciò che emerge con rara chiarezza dall'analisi del "fatto" e delle relazioni ordinamentali al tempo della pandemia è sussumibile nella formula per la quale laddove l'esecutivo ha, indubbiamente, accresciuto il proprio peso specifico nei riguardi del Parlamento (processo, in verità, principiato sin dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso)⁹¹, è parimenti fondato, a ben vedere, sostenere come lo stesso ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri si sia notevolmente imposto all'attenzione pubblica, non già quale *primus inter pares* avente la funzione di «direzione della politica generale del Governo»⁹², bensì quale avanzata ed originale forza propulsiva dell'intero esecutivo⁹³ (*de*

(a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, 2020, pp. 21 ss.

⁸⁹ In tal senso si muovono le riflessioni di G.L. CONTI, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 517 ss., spec. pp. 526 ss., pp. 530-531, a parere del quale «lo scenario futuro è quello della riduzione del numero dei parlamentari, una riforma che appare demagogicamente orientata a una ulteriore svalutazione del Parlamento».

⁹⁰ In tema si rinvia, necessariamente, alla fondamentale elaborazione di G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, spec. pp. 205 ss., nonché ID., *La forma dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, 2011, pp. 1157 ss.

⁹¹ Sul punto, sottolinea S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, parte III, n. 1/2021, pp. 23 ss., p. 47, come si sia assistito, quantomeno nell'ultimo quarantennio di vita repubblicana dello Stato, ad un «progressivo e costante svilimento del ruolo del Parlamento e, conseguentemente, della rappresentanza politica di cui è espressione il sempre crescente fenomeno dell'astensionismo».

⁹² In tal senso, F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte III, pp. 130 ss., p. 139, evidenzia come «questa vicenda, all'esordio collocata nell'ambito della legislazione sulla protezione civile, sia sfuggita dal suo recinto naturale per approdare in quello più ampio della decretazione d'urgenza e soprattutto che con l'assegnazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di stabilire e precisare le misure stabilite nei decreti-legge si sia determinata una sorta di cortocircuito il cui esito è stato quello di esaltare la figura del Primo ministro, non come titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei ministri, ma più direttamente come titolare di un vero potere di decisione».

⁹³ Cfr., in tal senso, le riflessioni di A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in

facto, una sorta di “premierato forte”). Sul punto, acutamente, Gaetano Azzariti si è espresso nel senso di riconoscere «una piena e solitaria assunzione di responsabilità politica del Presidente del consiglio in carica in materia di diritti fondamentali del cittadino»⁹⁴, che si è avverata nella «autoassunzione di un potere *extraordinem* che si legittima per via di necessità»⁹⁵. Una posizione forte, quella del Presidente del Consiglio dei Ministri, propiziata anche dall’intensa sovraesposizione mediatica, specie a seguito delle “comunicazioni” rivolte ai cittadini, sovente in forma diretta e disintermediata⁹⁶, che hanno caratterizzato la prima fase di contrasto all’emergenza epidemiologica⁹⁷.

Tali considerazioni si accompagnano, incidentalmente quanto necessariamente, alla presa d’atto per la quale, nel corso della XVIII Legislatura, il Parlamento italiano ha accordato la fiducia a tre distinti governi (Conte I, Conte II, Draghi) caratterizzati, sin dalla formazione, per la necessaria compresenza nell’area di governo di formazioni politiche e gruppi parlamentare estremamente eterogenei, al vertice dei quali si è posta la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri⁹⁸, il quale, in ogni esperienza di governo nella legislatura corrente, è sta-

Rivista AIC, n. 2/2021, pp. 24 ss.

⁹⁴ G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte I, p. I ss., p. III.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Sulla gestione governativa della comunicazione istituzionale in tempo d’emergenza, nonché sul ruolo, potente ed al contempo di estrema delicatezza, ricoperto dai media durante la crisi sanitaria, si vedano le riflessioni di G.E. VIGEVANI, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2020, pp. 779 ss. In tal senso, si veda, del pari, M. CARRER, *Comunicazione e propaganda nel governo Conte II allo scoppio dell’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Queste Istituzioni*, fasc. 1/2021, pp. 150 ss.

⁹⁷ In tal senso, appaiono condivisibili le riflessioni di E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., p. 744, a giudizio della quale «il governo ed il suo Presidente hanno accentuato quella tendenza che forse emergeva anche in precedenza di accentramento nelle proprie mani dell’attività normativa dello Stato, ma che è stata particolarmente amplificata, sia dalle caratteristiche straordinarie attuali, che da una situazione politica particolarmente instabile e che solo una situazione di emergenza così anomala poteva rendere stabile».

⁹⁸ Sul punto, a ben vedere, M.C. GRISOLIA, *Brevi spunti introduttivi e qualche domanda su “emergenza e governo-pubblica amministrazione”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 433 ss., p. 440, sottolinea come l’importante espansione di poteri e funzioni dell’esecutivo, a discapito del Parlamento, specie nella fase di emersione e consolidamento dell’emergenza pandemica, abbia prodotto, fattualmente, una profonda «torsione della nostra forma di governo che, a dispetto di un processo di riforme che pos-

to individuato, in tutto o in parte, “esternamente” ai partiti politici, acuendone, specie nella prima fase dell’emergenza pandemica, la “visibilità” e la “forza” decisionale⁹⁹, a discapito delle formazioni politiche di maggioranza e, *ça va sans dire*, di opposizione.

Sul bilanciamento della relazione fra Parlamento e Governo, nonché in tema di costituzionalizzazione di una “clausola d’emergenza”, atta a disciplinare puntualmente il percorso necessario ed opportuno al fine di affrontare una condizione emergenziale, senza doversi dar luogo a “parziali ridimensionamenti” del ruolo del Parlamento, parte della dottrina ha inteso sottolineare come «una nuova norma costituzionale potrebbe prevedere che lo stato di emergenza sia oggetto di una deliberazione politica del Parlamento e che esso debba avere una durata limitata e non prorogabile, se non entro precisi confini temporali»¹⁰⁰. In sostanza, appare quanto mai necessario un pieno ed effettivo coinvolgimento camerale nel processo di riconoscimento, dichiarazione, gestione e conclusione di un’emergenza che comporti, ineluttabilmente, la contrazione di talune libertà e diritti costituzionalmente garantiti, derogando così alle ordinarie regole costituzionali a presidio del buon andamento della vita dello Stato, specie laddove le circostanze fattuali richiedano una “supervisione”, di necessaria matrice democratica, sull’operato governativo¹⁰¹. Tale operato, a ben vedere, dovrebbe atteggiarsi quale esercizio del potere “temporaneo”, “necessitato”,

siamo definire fallimentare, si è evoluta verso una predominanza del potere esecutivo che, a sua volta, si è riflessa in un parallelo accrescimento del suo organo di vertice».

⁹⁹ Cfr., sul punto, l’analisi di C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte II, pp. 36 ss.

¹⁰⁰ Così A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, cit., p. 347. Sul punto, si veda, parimenti, la riflessione di S. NICCOLAI, *Il Covid e le sue metafore*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 238 ss.

¹⁰¹ Sul punto, G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 541 ss., p. 549, sottolinea come «la centralità del Parlamento è il principio costituzionale che attrarrà la decisione di sospendere l’ordine giuridico alla valutazione politica esclusiva dell’Assemblea parlamentare (...). Quindi, il Governo potrà intervenire a titolo secondario, come supplente – per delega delle Camere o per urgenza riconducibile al voto parlamentare – nell’esercizio della funzione legislativa primariamente affidata al Parlamento; e questa sua accessorietà nel dichiarare l’emergenza non rappresenta una novità, quanto piuttosto la logica conseguenza della sua subordinazione genetica al Parlamento». Più dubitativo, viceversa,

nonché (si auspica) “efficiente”, al fine di fronteggiare le potenziali conseguenze negative per l’integrità dello Stato, la salute pubblica e l’incolumità collettiva, derivanti da circostanze fattuali che, a cagione della loro intima imprevedibilità, rapidità ed eccezionalità, siano nella condizione di destabilizzare l’ordine costituito e, nondimeno, comprimere sensibilmente i diritti e le libertà costituzionali garantite ai cittadini in “tempi ordinari”.

4. Riflessioni sulle anomalie nel percorso parlamentare dei decreti legge: una “nuova” modalità d’azione emergenziale?

L’utilizzo, sovente disinvolto, della decretazione d’urgenza da parte dell’esecutivo è, come noto, pratica invalsa nell’ordinamento giuridico e nella prassi istituzionale italiana da almeno un quarantennio, laddove, progressivamente assunto un ruolo di primazia fattuale nei confronti del Parlamento, il Governo ha, sostanzialmente ed in numerose circostanze, “aggirato” il principio-cardine secondo cui, in via generale, la potestà legislativa spetta all’Assemblea, residuando la possibilità, in via eccezionale, per l’esecutivo di normare e, consequenzialmente, innovare l’ordinamento giuridico a mezzo dei decreti legislativi e dei decreti legge, specie, in quest’ultimo caso, laddove sussistano “casi straordinari di necessità e di urgenza”. In tal senso, l’abuso della decretazione d’urgenza, lungi dal limitarsi ad eventi o circostanze di carattere eccezionale, indifferibile e, parimenti, non prevedibile, ha registrato un importante accrescimento con l’esplosione della crisi pandemica, nell’ambito della quale vi è stata un’amplificazione di due profili di rilevante criticità per l’equilibrio istituzionale: la “sbilanciata” conversione dei decreti legge da parte dei due rami del Parlamento e, in seconda istanza, la confluenza di precedenti decreti legge, non ancora convertiti, in nuovi provvedimenti del medesimo tenore, con il risultato di alterare il consolidato funzionamento del sistema di bicameralismo paritario e di introdurre un *vulnus* significativo nell’articolato sistema delle fonti del diritto¹⁰².

l’approccio di V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus: La democrazia nel tempo dell’emergenza*, Milano, 2020.

¹⁰² Per un approfondito studio circa le anomalie nel percorso parlamentare di conversione del decreto legge (specie in tempo di pandemia), si veda C. DOMENICALI,

L'emergenza pandemica ha, come si è tentato di tratteggiare sinora, prodotto numerose fenditure nel consueto funzionamento dell'ordinamento giuridico. Fra queste, in particolare, vi è una peculiare modalità d'azione legislativa dell'esecutivo, consistente nel caotico affastellarsi di provvedimenti di vario rango e natura ed estrinsecarsi nella rifusione ed incorporazione di precedenti decreti legge in fase di conversione in provvedimenti posteriori del medesimo tenore, convertiti successivamente mediante legge di conversione, o, direttamente, a mezzo della legge di conversione di un ulteriore decreto legge. In tal guisa, la legge di conversione, oltre a spiegare il proprio ruolo "funzionale", previsto dall'ordinamento giuridico, di naturale terminazione dell'*iter* parlamentare di approvazione e, appunto, conversione del decreto legge, svolgerebbe altresì la funzione di "abrogazione espressa" dei vari decreti legge rifusi, integralmente o parzialmente, nel testo oggetto di conversione, sanando così gli effetti prodotti dal provvedimento non convertito¹⁰³.

Seppure tali prassi, all'analisi del percorso legislativo italiano, non possa essere rintracciata esclusivamente durante la crisi sanitaria¹⁰⁴, quest'ultima ne ha acuito ed accresciuto il ricorso, strutturando la con-

La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 3/2021, pp. 1285 ss.

¹⁰³ Un'analisi ragionata, in senso critico, del tortuoso percorso che ha comportato rifusioni ed abrogazioni di decreti legge non ancora convertiti in successivi provvedimenti del medesimo tenore (con i problemi che tale prassi comporta in tema, fra l'altro, di effetti temporali dell'abrogazione, nonché sui rapporti giuridici sorti per il tramite dei d.l. abrogati di cui non sono stati sanati *ex post* gli effetti prodotti), viene proposta da E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza coronavirus)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. spec. 2020, pp. 641 ss.

¹⁰⁴ In tal senso, si vedano, fra gli altri, i d.l. 28 giugno 2018, n. 79, recante "Proroga del termine di entrata in vigore degli obblighi di fatturazione elettronica per le cessioni di carburante", confluito nel d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2018, n. 96; d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive", confluito, senza sanarne gli effetti prodotti, nella l. 30 dicembre 2018, n. 145, avente ad oggetto il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"; d.l. 29 dicembre 2018, n. 143, recante "Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea", nonché d.l. 11 gennaio 2019, n. 2, recante "Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi", confluiti nel d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese

versione dei provvedimenti con forza di legge in funzione della rapidità e proporzionalità nella risposta agli effetti prodotti fattualmente dalla pandemia, i quali, a ben vedere, hanno indotto il legislatore ad un prolungato “inseguimento” che si è, inevitabilmente, riverberato sulla prassi parlamentare e sull’*iter legis*, tanto sul versante della rifusione¹⁰⁵, quanto su quello dell’abrogazione postuma per mano della legge di conversione del decreto legge in cui era confluito il precedente dispositivo¹⁰⁶.

e per la pubblica amministrazione”, convertito, con modificazioni, mediante la l. 11 febbraio 2019, n. 12.

¹⁰⁵ Sul punto, si rinvia, in particolare, ai d.l. 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11 e 9 marzo 2020, n. 14, confluiti nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; d.l. 10 maggio 2020, n. 29 (emergenza Covid-19 e giustizia), confluito nel d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 giugno 2020, n. 70.

¹⁰⁶ In tal guisa, si vedano, fra gli altri, i d.l. 16 giugno 2020, n. 52, abrogato per mano della l. 17 luglio 2020, di conversione, con modificazioni, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.l. 14 agosto 2020, n. 103, 8 settembre 2020, n. 111, e 11 settembre 2020, n. 117, abrogati mediante la l. 13 ottobre 2020, n. 126, di conversione, con modificazioni, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, recante “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”; d.l. 20 ottobre 2020, n. 129 e 7 novembre 2020, n. 148, abrogati a mezzo della l. 27 novembre 2020, n. 159, di conversione, con modificazioni, del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, recante “Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l’attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020”; d.l. 9 novembre 2020, n. 149, 23 novembre 2020, n. 154 e 30 novembre 2020, n. 157, abrogati per mano della l. 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione, con modificazioni, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”; d.l. 2 dicembre 2020, n. 158 e 5 gennaio 2021, n. 1, abrogati a mezzo della l. 29 gennaio 2021, n. 6, di conversione, con modificazioni, del d.l. 18 dicembre 2020, n. 172, recante “Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19”; d.l. 31 dicembre 2020, n. 182, 15 gennaio 2021, n. 3 e 30 gennaio 2021, n. 7, abrogati mediante la l. 26 febbraio 2021, n. 21, di conversione, con modificazioni, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall’Unione europea”; d.l. 12 febbraio 2021, n. 12 e 23 febbraio 2021, n. 15, abrogati mediante la l. 12 marzo 2021, n. 29, di conversione, con modificazioni, del d.l. 14

Sul punto, a riprova della circostanza per la quale la prassi della “rifusione” di un decreto legge non ancora convertito in un successivo provvedimento del medesimo tenore non sia venuta in essere nel corso dell’emergenza pandemica, meritano di essere rammentati, esemplificativamente, i pareri resi dal Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati nelle sedute del 6 dicembre 2016 e dell’11 dicembre 2019, aventi ad oggetto, rispettivamente, l’esame, in sede di conversione, del d.l. n. 189/2016 (sisma Italia centrale)¹⁰⁷, nonché del d.l. n. 137/2019 (c.d. “salvataggio Alitalia”)¹⁰⁸. In ambedue le circostanze, il Comitato per la legislazione ha posto in rilievo l’inopportunità di procedere alla rifusione di un decreto legge in un successivo provvedimento del medesimo rango, in quanto trattasi di prassi produttiva di un’alterazione significativa nell’ordinato processo di formazione della norma, nonché incidente sulla chiarezza intrinseca del quadro regolatorio di riferimento.

Nel primo caso, infatti, il Comitato invitava il legislatore ad aver cura di «evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d’urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari»¹⁰⁹. Nel secondo caso, parimenti, il Comitato per la legislazione consigliava al legislatore di «evitare in futuro la modifica esplicita – e, in particolare, l’abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli stru-

gennaio 2021, n. 2, recante “Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l’anno 2021”.

¹⁰⁷ D.l. 17 ottobre 2016, n. 189, recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”, convertito, con modificazioni, a mezzo della l. 15 dicembre 2016, n. 229.

¹⁰⁸ D.l. 2 dicembre 2019, n. 137, recante “Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria”, convertito con modificazioni, mediante la l. 30 gennaio 2020, n. 2.

¹⁰⁹ Parere del Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati, seduta del 6 dicembre 2016.

menti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari»¹¹⁰.

Tuttavia, l'irruzione della crisi sanitaria nella realtà nazionale e nell'ordinamento giuridico ha indotto una sorta di "elasticità" nell'approccio rigoroso fino a quel momento adottato dal Comitato, al fine precipuo di garantire una organica e lineare produzione normativa. In particolare, il Comitato per la legislazione, in sede di esame della conversione in legge del d.l. n. 19/2020, è apparso maggiormente "conciliante" nell'analisi dei provvedimenti derivanti dall'emergenza pandemica, specie laddove vi fosse stata la concreta evenienza di confusioni e rifusioni fra provvedimenti di rango normativo, specificando come il Comitato stesso non ritenesse (temporaneamente) di dover reiterare le raccomandazioni poc'anzi ricordate, «in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana, nella quale Governo e Parlamento stanno operando». Tale statuizione, parimenti, si sarebbe conciliata con un postulato necessario del Comitato in tema di produzione normativa, ovvero «che un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza in corso»¹¹¹.

In sostanza, a parere del Comitato per la legislazione, la "deroga" alle prescrizioni in tema di produzione normativa avrebbe dovuto riposare su di un duplice versante: *a*) quale congiuntura "temporanea", necessitata dalla durata della condizione emergenziale (circoscritta "quantitativamente" nel tempo); *b*) quale condizione "mirata" all'approvazione dei provvedimenti tesi al contrasto degli effetti socio-sanitari (anche di natura economica?) derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, dovendosi procedere alla interruzione della prassi derogatoria non appena le circostanze fattuali lo avessero consentito (circoscritta "qualitativamente" per materia)¹¹².

¹¹⁰ Parere del Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati, seduta dell'11 dicembre 2019.

¹¹¹ Parere del Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati, seduta del 31 marzo 2020.

¹¹² Da ultimo, il Comitato per la legislazione, in sede di conversione dei decreti legge nn. 228/2021 e 1/2022, è tornato a pronunciarsi in merito al problematico intreccio tra decreti legge non ancora convertiti e leggi di conversione di successivi provvedimenti del medesimo tenore, richiamandosi al parere fornito in sede di analisi del c.d.

In vigenza di tale prassi, attenta dottrina ha posto in evidenza come «l'attività parlamentare è stata interamente e faticosamente impegnata nell'esame dei decreti-legge da convertire, i quali, talvolta già poco tempo dopo l'adozione, sono stati soppiantati da altri provvedimenti»¹¹³. Una prassi, quella riferita alla sovrapposizione ed intersezione di susseguenti decreti legge che, a ben vedere, ha prodotto un rilevante profilo di criticità nei lavori parlamentari, ovverosia rendere «fortemente disomogenea la legge di conversione, con il conseguente rischio di concentrare la discussione in un solo ramo del parlamento, mentre l'altro si limita a ratificare il lavoro svolto, e di eludere i controlli presidenziali nella promulgazione»¹¹⁴.

D'altro canto, merita un particolare cenno il profilo relativo alla disomogeneità intrinseca che ha sovente caratterizzato la produzione normativa al tempo della crisi sanitaria. In particolare, il riferimento più emblematico va al succitato d.l. n. 34/2020 (decreto "Rilancio"), nonché al d.l. n. 76/2020 (decreto "Semplificazioni")¹¹⁵, i quali, nel processo di conversione in legge, hanno visto significativamente aumentare le disposizioni ivi contenute, tanto in funzione numerica quanto in ragione sostanziale, ponendo altresì lateralmente l'approfondimento, per ragioni materiali, del disposto ex art. 1, co 6, del d.l. n. 83/2020¹¹⁶, il quale, nell'ambito della previsione di talune misure connesse all'emergenza sanitaria, ha disposto la possibilità di proroga quadriennale dei vertici dei servizi di sicurezza nazionali¹¹⁷, in palese

«salva Alitalia», nonché reiterando la raccomandazione al governo di evitare «la modifica esplicita di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge al fine di escludere forme di sovrapposizione degli strumenti normativi in itinere e ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge». Cfr., in particolare, il Parere del Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati, seduta del 19 gennaio 2022.

¹¹³ C. DOMENICALI, *La decadenza dei decreti-legge nella prassi. Dalla provvisorietà dell'atto alla transitorietà delle norme*, cit., p. 1302.

¹¹⁴ C. DOMENICALI, *op. ult. cit.*, pp. 1302-1303.

¹¹⁵ D.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito, con modificazioni, mediante la l. 11 settembre 2020, n. 120.

¹¹⁶ D.l. 30 luglio 2020, n. 83, recante "Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020", convertito, con modificazioni, a mezzo della l. 25 settembre 2020, n. 124.

¹¹⁷ L'intervento della norma in parola ha modificato la l. 3 agosto 2007, n. 124,

contraddizione con la rubrica ed il contenuto generale del provvedimento normativo¹¹⁸. In tal senso, trattasi di vere e proprie normative *omnibus* che, seppur in ipotesi generale possano ritenersi “giustificabili” in ragione dell’emergenza pandemica e della necessità che la stessa ha comportato di provvedere in numerosi ambiti ordinamentali e realtà fattuali, si pongono nondimeno in contrasto con quanto previsto *ex art.* 15, co. 3, della legge n. 400/1988¹¹⁹, nonché con la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità dei decreti legge (si vedano, per tutte, le pronunce nn. 171/2007¹²⁰,

concernente il “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”.

¹¹⁸ Sul punto, a parere di E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., p. 733, appare «difficile, in realtà, giustificare la connessione fra i due obiettivi, emergenza e continuità della gestione operativa del Sistema di informazione per la sicurezza, anche se si tratta di proroghe in entrambi i casi, ma introducendo un prolungamento della durata in ruolo che va ben oltre l'emergenza ed a modifica definitiva della legge di disciplina dei servizi segreti».

¹¹⁹ L. 23 agosto 1988, n. 400, recante la “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. In particolare, la disposizione in parola prevede che “I decreti (legge) devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.

¹²⁰ Corte cost., sent. 23 maggio 2007, n. 171, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3/2007, pp. 1662 ss., con nota di F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3/2007, pp. 1676 ss. A commento della pronuncia, si vedano, fra gli altri, A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 giugno 2007; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto legge: il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12/2007, pp. 2677 ss.; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *Federalismi.it*, n. 12/2007, pp. 2 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d’urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2007, pp. 4 ss.; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, pp. 1 ss.; G. BERNABEI, *Riflessione critica sulla decretazione d’urgenza*, in *Federalismi.it*, n. 21/2014, pp. 2 ss.; L. FASCIO, *La sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171: una pronuncia realmente innovativa?*, in *Amministrazione in Cammino*, 3 settembre 2007.

22/2012¹²¹, 244/2016¹²²).

In sostanza, anche in tale frangente, l'emergenza (nel caso di specie, quella sanitaria) si atteggia quale "fatto derogatorio" legittimante sostanziali eccezioni istituzionali e normative, in ragione del pericolo potenzialmente arrecabile alla tutela della salute pubblica ed all'integrità dello Stato. Tuttavia, le criticità sottese ad una prassi, quale quella in discorso, non possono, ad avviso di chi scrive, essere "temperate" dalla compresenza di una condizione anomala ed emergenziale, certamente dal tenore grave e non ordinario, specie laddove detta ipotesi non sia puntualmente regolamentata all'interno del dettato costituzionale, bensì rimessa, diremmo "caso per caso", all'azione dei pubblici poteri, in particolare quella dell'esecutivo.

In tal senso, a margine della sentenza n. 251/2014 della Corte costituzionale¹²³, la quale si è interessata (anche) al tema della rifusione di norme contenute in un decreto legge non convertito in successivi provvedimenti normativi¹²⁴, parte della dottrina ha posto in luce come

¹²¹ Corte cost., sent. 16 febbraio 2012, n. 22, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 1/2012, pp. 248 ss., con note di R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, pp. 283 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, pp. 292 ss.; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, pp. 298 ss. A commento della pronuncia, si vedano, del pari, A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza «autonomista» che perpetua un modello «centralista»*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2012, pp. 581 ss.; V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come «male» da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la «evidente estraneità» di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012, pp. 1 ss.

¹²² Corte cost., sent. 22 novembre 2016, n. 244, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6/2016, pp. 2180 ss.

¹²³ Corte cost., sent. 7 novembre 2014, n. 251, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6/2014, pp. 4448 ss., con nota di G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'«accorpamento» tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6/2014, pp. 4459 ss. A commento della pronuncia si vedano, parimenti, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 251/2014*, in *Il Foro italiano*, 2015, nonché F. TUFARELLI, *L'omogeneità del decreto-legge: la Corte verifica l'esatta natura delle disposizioni oggetto di censura*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2015, pp. 163 ss.

¹²⁴ Oggetto precipuo della pronuncia era il d.l. 17 ottobre 2005, n. 211, recante "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale", decaduto per mancata conversione ma rifiuto, come ma-

«lo “spostamento” di disposizioni da un decreto-legge al disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto-legge sembra costituire una eventualità di estrema criticità dal punto di vista dell’assetto del sistema delle fonti e, inoltre, ne va attentamente valutata la piena compatibilità con lo spirito della disposizione costituzionale sulla decretazione d’urgenza, per come interpretata dal giudice delle leggi a partire dal 2007»¹²⁵. Conseguentemente, l’implementazione sostanziale di detta modalità d’azione legislativa, benché inquadrata in una condizione “emergenziale” e di precario equilibrio sociale ed istituzionale, non può che essere ricondotta ad una forma degenerativa di produzione normativa, la quale rileva quale elemento notevolmente impattante sui principi costituzionali sottesi alle forme di produzione, arrecando così un *vulnus* grave all’ordine costituzionale. Nondimeno, la condizione emergenziale che ha investito le società e gli ordinamenti giuridici dovrebbe involgere un’ulteriore riflessione sul penetrante ed insidioso ruolo svolto dal “fattore emergenziale” nell’ambito dell’ordinamento giuridico, specie con riferimento ad una ridefinizione (temporanea?) dei ruoli e delle funzioni tra poteri dello Stato, nonché del rapporto di cooperazione intercorrente tra l’entità centrale e le autonomie territoriali.

Parimenti, è bene sottolineare, seppur incidentalmente, come la condizione di emergenza sia necessariamente connotata, nell’arco del suo svolgimento, da diversi gradi di intensità e picchi di gravità, ragion per cui la mera condizione del “ritorno alla normalità”, ad emergenza terminata, appare una intenzione alquanto generica e temporalmente non delimitata (una statuizione, sostanzialmente, “in bianco”), piuttosto che una chiara indicazione circa le modalità di produzione degli atti di rango primario, specie laddove si possano considerare (del tutto) superate le fasi “acute” dell’emergenza.

Sull’utilizzo della decretazione d’urgenza nelle modalità e con le criticità indicate, a ben vedere, merita di essere evidenziata la riflessio-

xi-emendamento governativo, nella legge di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, recante “Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”.

¹²⁵ Così G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l’“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l’omogeneità materiale*, cit., p. 4465. Su punto, si veda, del pari, A. VERNATA, *L’ircocervo normativo. Il decreto “Cura Italia” quale prototipo di una nuova legislazione emergenziale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 536 ss., p. 542, il quale parla di «aberrazione» con riferimento al fenomeno della confluenza.

ne di Massimo Luciani, a giudizio del quale la prassi della “moltiplicazione dei decreti legge” sinora invalsa potrebbe essere considerata costituzionalmente accettabile laddove essa fosse «la proiezione normativa della fattuale eccezionalità del momento, sicché la decretazione d’urgenza resta pur sempre (legata a una contingenza) extra-ordinaria»¹²⁶. Diversamente, laddove la “condizione emergenziale” si protrasse per lungo tempo (come, in verità, sta accadendo), «ci troveremo in una condizione trasformata in sostanzialmente ordinaria (per quanto a tempo definito possa essere), che reclamerebbe una parimenti ordinaria risposta delle istituzioni. In particolare, il Parlamento dovrebbe recuperare appieno la propria capacità nomopoietica, liberandosi dal ruolo di mero ufficio di conversione in legge dei decreti del Governo»¹²⁷.

In sostanza, anche l’analisi della prassi in tema di produzione normativa “emergenziale” dimostra la necessità di una “procedimentalizzazione” delle circostanze anomale, emergenziali, che investano l’ordinamento, nell’ambito delle quali il Parlamento mantenga un ruolo di indubbia centralità, riconoscendosi parimenti una posizione centrale all’esecutivo, nonché delimitando prudentemente anche i profili relativi alla stessa produzione delle norme, al fine di evitare le profonde alterazioni, di carattere istituzionale, politico e procedimentale, che hanno caratterizzato l’approccio nazionale di contrasto alla diffusione dell’infezione.

5. Conclusioni

All’analisi del dato fattuale e delle dinamiche istituzionali ed ordinamentali sviluppatasi a seguito dell’irruzione sulla scena mondiale del tema, drammatico quanto ineludibile, del contenimento e della fuoriuscita dall’emergenza pandemica (ben oltre il profilo squisitamente sanitario), il dato che maggiormente investe l’elaborazione dottrinale concerne la capacità di “resistenza” (a voler evitare l’abusata dicitura “resilienza”) e “rigenerazione” delle democrazie costituzionali, dei loro principi e valori, dei loro organi e delle loro diramazioni territo-

¹²⁶ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., p. 120.

¹²⁷ *Ibidem*.

riali, dinanzi ad una sfida dal carattere eccezionale quanto imprevedibile, capace di scompaginare gli assetti consolidati e produrre profonde lacerazioni negli ordinamenti giuridici, in special modo nel quadro dell'ordinato spiegamento della gerarchia delle fonti del diritto. In tal senso, può ben dirsi che la crisi sanitaria abbia investito gli ordinamenti giuridici e le regole proprie della democrazia costituzionale alla stregua di una tempesta magnetica che, in ragione della propria virulenza e pervasività, sia stata in grado di mandare in confusione gli strumenti elettronici di bordo, mettendo a rischio la navigazione e la stessa sicurezza del tragitto¹²⁸.

Le fratture, sovente di carattere gravissimo, delle regole ordinali afferenti alle fonti del diritto e, nondimeno, all'ordinato spiegamento delle norme giuridiche in seno all'ordinamento, non possono, per ragioni di carattere tanto teorico quanto fattuale, essere sottovalutate o, si conceda il termine, "sopportate", assumendo quale causa giustificativa degli eventi in parola l'emergenza pandemica, la quale ha indubbiamente investito, in longitudine e latitudine, l'intera organizzazione statale, la gerarchia delle fonti del diritto, il rapporto (conflittuale in alcuni momenti, collaborativo in altri) tra lo Stato, le Regioni ed il sistema complessivo delle autonomie locali. Parimenti, la necessaria opera di salvaguardia della salute pubblica (e le deroghe ordinali operate al fine di raggiungere il meritorio risultato) non può, né deve, autorizzare un "ritardato" (finanche, ben peggio, "mancato") rientro nel tracciato delineato dalla Costituzione¹²⁹, specie con riferimento al pieno "recupero"¹³⁰ dei diritti e delle libertà fondamentali garantite ai

¹²⁸ Con riferimento all'emergenza sanitaria ed al suo impatto sugli ordinamenti, sulle strutture sociali e sulle persone, G. CAPANO, *Rincorrere, rincorrere, rincorrere. AntiCovid-19 Italian Style*, in *Rivista di Digital Politics*, fasc. 1/2021, pp. 51 ss., p. 52, parla di una «crisi strisciante», dal carattere estremamente insidioso, in quanto «si sviluppa lentamente (avendo, pertanto, tutto il tempo per strutturare effetti negativi a causa della scarsa o altalenante attenzione politica che le è dedicata) e tende a scemare sempre lentamente».

¹²⁹ Del pericolo insito in una "normalizzazione" della condizione emergenziale discorre, altresì, V. SATTA, *Tutela della salute e garanzia del diritto all'istruzione nello stato di emergenza. Nuove opportunità e vecchi problemi alla sfida della pandemia*, in *Corti Supreme e Salute*, fasc. 3/2020, pp. 2 ss., p. 13, a giudizio del quale «si potrebbe tagliare all'orizzonte una diversa e, per altri versi, insidiosa situazione, vale a dire la trasformazione di una condizione di emergenza in norma, con le conseguenze derivanti da una radicale metamorfosi della fisionomia del sistema delle fonti del diritto».

¹³⁰ Sul punto, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*.

cittadini e “limitate”, considerevolmente quanto necessariamente, a causa dell’emersione della crisi sanitaria globale¹³¹.

Nondimeno, le conseguenze della pandemia, lungi dal manifestarsi unicamente sotto il profilo strettamente ordinamentale, appalesano le loro funeste vestigia anche sul versante degli squilibri economico-sociali, i quali, a maggior ragione nella fase di auspicato “superamento” della pandemia, dovranno interessare, necessariamente, la riflessione del decisore pubblico, al fine di limitare “l’onda lunga” sociale e privata della pandemia da Covid-19 e, al contempo, favorire l’edificazione di un rinnovato modello di sviluppo sociale, il quale sappia tener conto del “prima” e del “dopo” di questa travagliata esperienza collettiva, evitando di “lasciare indietro” le fasce più deboli della popolazione ed acuire così, forse irreversibilmente, il divario economico, sociale e culturale all’interno della popolazione¹³².

Per quanto concerne, sotto altro versante, il summenzionato tema della superfetazione normativa e provvedimentale, la quale, a seguito dell’affastellarsi, sovente incoerente, disorganico ed irrazionale, di norme di differente rango, organo, livello e tenore, deve interrogare l’interprete, ineluttabilmente, sulla necessità di “rinnovare”, adeguatamente, il dettato costituzionale e l’intero quadro ordinamentale avverso la potenziale emersione di eventuali, imprevedibili, eventi e

genza, cit., p. 141, sottolinea come «il rischio che all’uscita dall’emergenza ci si ritrovi con un saldo negativo in termini di libertà è alto, perché le lusinghe di chi chiede di barattare libertà e sicurezza sono molto insidiose».

¹³¹ In tal senso, a parere di attenta dottrina, è opportuno porre in evidenza come «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». Così F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2020, pp. 33 ss., p. 36.

¹³² In tal senso, A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell’emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, cit., p. 66, sottolinea come, in realtà, «l’epidemia amplifica le diseguaglianze economiche e sociali e acuisce le fratture e le divisioni presenti nella società (...) mentre si concentra ulteriormente la ricchezza; le differenze in termini di lavoro, abitazione, salute, situazione socio-familiare, accesso ad Internet, istruzione, si manifestano in tutta la loro brutalità, e si accrescono. Il virus, lungi dall’essere nella sua devastazione “democratico”, o fungere da “livella”, colpisce maggiormente, sia in termini di effetti diretti (sulla salute e sulla vita) sia in termini di incidenza sulle condizioni di vita, le categorie deboli».

circostanze di natura eccezionale ed emergenziale, sì da definire un percorso gestionale ordinato, coerente con le regole ordinamentali e, nondimeno, maggiormente rispettoso dei principi regolatori “di sistema”, specie con riferimento al rispetto dei criteri ordinatori delle fonti del diritto e, non da ultimo, delle rispettive competenze fra Stato e Regioni¹³³.

Come si è tentato di dar conto nelle presenti note, il ruolo esercitato dal Parlamento nelle fasi di maggiore asprezza della crisi pandemica è stato, per lungo tempo, eccessivamente secondario, defilato sotto il profilo del controllo ed emarginato dalla dialettica bidirezionale governo-tecnici, governo-regioni e, nondimeno, governo (Presidente del Consiglio dei Ministri)-cittadini, evidenziando così quanto possa essere fragile, in circostanze d'emergenza, la tenuta dei sistemi democratici e del suo organo vitale, l'Assemblea rappresentativa.

Paradigmatiche della difficoltosa compartecipazione assembleare al processo decisionale “d'emergenza” e, nondimeno, dello spinoso “affidamento” dell'Assemblea all'esecutivo sono, a ben vedere, le vicende relative al succitato “contingentamento concordato” (nella primissima fase emergenziale) del numero di parlamentari ammessi alle sedute in presenza, nonché, sotto altro versante, il disposto contenuto nel d.l. n. 2/2022¹³⁴, attraverso il quale, su espressa richiesta dei gruppi parlamentari, il Governo ha garantito (a mezzo di decretazione d'urgenza e senza alcun intervento diretto del Parlamento) il corretto svolgimento del processo elettorale presidenziale, consentendo anche ai parlamentari e delegati regionali sottoposti alla condizione di isolamento o quarantena di prendervi parte, sebbene con specifiche cautele ed accortezze¹³⁵.

¹³³ Cfr., sul punto, G. DEMURO, *Le sfide al costituzionalismo indotte dalla pandemia da Covid-19: quale futuro dopo l'emergenza?*, in G. COINU (a cura di), *Libera circolazione: Regioni, colori, provvedimenti*, Napoli, 2021, pp. 27 ss.

¹³⁴ D.l. 21 gennaio 2022, n. 2, recante “Disposizioni urgenti per consentire l'esercizio del diritto di voto in occasione della prossima elezione del Presidente della Repubblica”.

¹³⁵ La disposizione in parola ha previsto, al primo comma dell'art. 1, che i parlamentari ed i delegati regionali “sottoposti alla misura dell'isolamento, in quanto risultati positivi ai test diagnostici per SARS-CoV-2 o alla misura della quarantena precauzionale, in quanto identificati come contatti stretti con soggetti confermati positivi” siano autorizzati, “previa comunicazione all'azienda sanitaria territorialmente competente”, allo spostamento “con mezzo proprio o sanitario, sul territorio nazionale, esclusivamente per raggiungere la sede del Parlamento ove si svolge la predetta votazione, e fare rientro nella propria residenza o dimora, indicata come sede di isolamento

Sul punto, benché risponda a piena verità la circostanza per la quale in Italia, durante l'emergenza sanitaria, non si sia prodotta in alcun momento una distorsione ordinamentale di tale gravità da poter far temere rotture costituzionali o crisi istituzionali dal carattere irreversibile, è parimenti rispondente al vero, d'altro canto, l'asserzione per la quale la gestione governativa della crisi, residuando al Parlamento un ruolo (parzialmente) marginale, abbia configurato una potenziale minaccia per la salubrità delle relazioni istituzionali, fondate sul ruolo baricentrico svolto dall'Assemblea, quale luogo rappresentativo della volontà popolare¹³⁶. In tal senso, la centralità parlamentare¹³⁷, in qualsivoglia circostanza ed in ogni convergenza, non può essere "posta di lato" in ragione del contrasto alle imprevedibili condizioni d'emergenza, le più varie ed articolate che possano manifestarsi, poiché, come sottolineato da attenta dottrina, «in nessun caso la scelta di operare una gerarchia fra valori costituzionali può essere sottratta al Parlamento senza attentare gravemente alla Costituzione»¹³⁸.

La pandemia, conclusivamente, ha profondamente modificato la percezione del vivere comune, le abitudini, le attività conviviali e lavorative dei cittadini, così come ha inciso sulle relazioni istituzionali e gli equilibri ordinamentali, alimentando una "direzione di marcia" che, probabilmente (benché non auspicabilmente), proseguirà per gli anni a venire, in funzione della ricerca di un "nuovo" punto di equilibrio

o quarantena. Gli spostamenti sono consentiti per il tempo strettamente necessario alle operazioni di voto e comunque con modalità tali da prevenire il pericolo di contagio".

¹³⁶ Sul punto, C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte III, pp. 77 ss., p. 85, evidenzia come (anche) «nello stato d'emergenza, la democrazia rappresentativa costituisce un bene primario, un servizio essenziale che non può essere dismesso, non meno del servizio sanitario nazionale; i parlamentari devono restare "in trincea", non meno di medici e personale sanitario».

¹³⁷ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad.it., *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 2006, pp. 41 ss., p. 105, evidenziando la necessità intrinseca del confronto e dell'accordo in seno al dibattito parlamentare, affermava come «la procedura parlamentare tende a creare un medio termine fra gli interessi opposti, una risultante delle forze sociali di senso contrario. I diversi interessi dei gruppi rappresentati in Parlamento, potranno esprimersi, manifestarsi in una procedura pubblica trovando, in quella parlamentare, le garanzie necessarie. E se la caratteristica procedura dialettico-contraddittoria parlamentare ha un senso alquanto profondo, tale senso potrà essere soltanto quello di fare della tesi e dell'antitesi degli interessi politici, in qualsiasi modo, una sintesi».

¹³⁸ Così G.L. CONTI, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, cit., p. 539.

post-pandemico. Parimenti, laddove dovesse venir meno il completo, necessario, “ripristino” delle regole costituzionali sottese al buon andamento dell’organizzazione pubblica, si verserebbe in un contesto di forte instabilità, tanto politica quanto sociale ed istituzionale, foriera di conseguenze difficilmente prevedibili e, nondimeno, certamente distoniche rispetto ai principi costituzionali sottesi all’organizzazione della vita pubblica in forma associata¹³⁹.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo intende analizzare, in chiave critica, l’evoluzione dei “nuovi” equilibri istituzionali prodottosi a seguito dell’emersione della “questione pandemica” in Italia, tra primazia del ruolo dell’esecutivo e crisi della centralità dell’organo assembleare. La crisi sanitaria ha contribuito alla ridefinizione di un nuovo equilibrio relazionale tra Governo e Parlamento e, al contempo, acuito il percorso accidentato del regionalismo italiano, a vent’anni dalla riforma costituzionale del 2001. Parimenti, l’emergenza pandemica ha prodotto una intensa e problematica torsione nell’ordinato quadro delle fonti del diritto, legittimando deroghe di dubbia compatibilità costituzionale, giustificate con l’intento di fronteggiare, efficacemente e rapidamente, gli effetti nefasti che la pandemia ha prodotto nel corpo sociale ed economico. Le presenti note sottendono la necessità di un riequilibrio strutturale dei rapporti tra governo e Parlamento, ponendo al centro la necessità di costituzionalizzare la “procedura d’emergenza” che, anche in circostanze critiche, non ponga in secondo piano il ruolo essenziale degli organismi elettivi, specie laddove la crisi involga la contrazione di diritti e libertà fondamentali dei cittadini.

EN

The essay aims at analysing, in a critical perspective, the evolution of the

¹³⁹ In tal senso, A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2021, pp. 29 ss., p. 61, evidenzia come «nella pandemia, più che mai, è in gioco l’unità della Repubblica, proprio nel senso di quella necessaria protezione delle condizioni essenziali di vita della comunità politica complessivamente intesa, che trova nei diritti fondamentali la principale espressione».

“new” institutional balances brought to the attention following the “pandemic issue” in Italy, between the primacy of the governments’ role and the crisis of the centrality of Parliament. The health crisis has contributed to the redefinition of a new relational equilibrium between government and Parliament and, at the same time, emphasised the difficult path of Italian regionalism, twenty years later the constitutional reform of 2001. Likewise, the pandemic emergency has produced an intense and problematic misuse in the proper framework of the sources of law, legitimising regulatory derogations of doubtful constitutional compatibility, justified with the intent to face, effectively and quickly, the negative effects that the pandemic has produced in the social sphere. The essay underlines the need for a structural rebalancing of the relationship between government and Parliament, placing at the centre the need to constitutionalise the “emergency procedure” which, even in critical circumstances, does not overshadow the essential role of the elected bodies, especially where the crisis involves the restriction of citizens’ fundamental rights and freedoms.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)