



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2023

**Le Camere nella pandemia.
Gli squilibri costituzionali
prodotti dall'esercizio emergenziale
della funzione legislativa**

di Carlo Ferruccio Ferrajoli

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE CAMERE NELLA PANDEMIA. GLI SQUILIBRI COSTITUZIONALI PRODOTTI DALL'ESERCIZIO EMERGENZIALE DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA

di Carlo Ferruccio Ferrajoli

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università di Roma "La Sapienza"

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. LO SHOCK PANDEMICO SUI LAVORI DELLE CAMERE E LE SUE RICADUTE IMMEDIATE SULL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA; 3. LE NOVITÀ IN DISCONTINUITÀ CON IL PERIODO PRECEDENTE LA PANDEMIA: I NUOVI PROCESSI DECISIONALI EMERGENZIALI CHE SI SONO IMPOSTI IN AMBITO LEGISLATIVO; 4. LE TENDENZE IN CONTINUITÀ CON LA CRISI DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA DELLE CAMERE: UNA RAPIDA ACCENTUAZIONE DEI PROCESSI DI VERTICALIZZAZIONE DELLE DECISIONI LEGISLATIVE GIÀ IN ATTO PRIMA DELLA PANDEMIA; 5. GLI EFFETTI SULLA FORMA DI GOVERNO DELL'ESERCIZIO EMERGENZIALE DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA: 5.1 LA CAPACITÀ DI TENUTA E DI FRONTEGGIARE LA CRISI; 5.2 I COSTI POLITICI E ISTITUZIONALI DELLA VERTICALIZZAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI NEL CORSO DELL'EMERGENZA PANDEMICA; 5.3 I PERICOLI DI UN DEFINITIVO CONSOLIDAMENTO DELLE TENDENZE EMERSE NEL CORSO DELLA CRISI PANDEMICA.

1. Premessa

Un'analisi delle tendenze che hanno caratterizzato la funzione legislativa delle Camere negli anni della pandemia risulta oggi essenziale per capire come e quanto i poteri emergenziali esercitati dell'esecutivo, nel corso della lunga crisi sanitaria, abbiano inciso sul ruolo del Parlamento e nel concreto funzionamento della forma di governo italiana. Vi è infatti il timore che, una volta esauritosi lo stato di emergenza e con l'avvio della nuova legislatura, le prassi governative e parlamentari determinate alla pandemia e concernenti l'esercizio della funzione legislativa possano persistere, contribuendo a squilibrare ulteriormente i rapporti tra Parlamento e Governo nella definizione della decisione legislativa¹.

¹ Cfr. G. AZZARITI, *Imparare dall'eccezione per tornare alla regola*, in Id. (a cura

L'analisi delle tendenze che hanno caratterizzato il periodo emergenziale verrà divisa in cinque parti. Innanzitutto, descriverò il contesto straordinario nel quale si sono trovate le Camere nelle prime settimane del marzo 2020, all'esplosione nel nostro Paese dell'epidemia da Covid-19, evidenziando le gravi ed immediate conseguenze che questo evento ha avuto sui lavori parlamentari. In secondo luogo, individuerò le novità e le trasformazioni che, in tale contesto, hanno caratterizzato la funzione legislativa in più marcata *discontinuità* con il periodo precedente la pandemia, evidenziando gli elementi di verticalizzazione dei processi decisionali in capo all'esecutivo e in particolare al Presidente del Consiglio. In terzo luogo, esaminerò le tendenze della funzione legislativa in *continuità* con il periodo precedente all'arrivo in Italia del coronavirus. La crisi pandemica sembra, infatti, aver determinato una rapida accentuazione di processi già in atto negli anni precedenti, sempre nel segno di una forte verticalizzazione dei processi di decisione legislativa. In quarto luogo, cercherò di formulare una prima valutazione dell'esercizio emergenziale della funzione legislativa e dei suoi effetti sulla forma di governo italiana, analizzando: a) la capacità di tenuta della forma di governo, anche nel corso delle fasi più acute dell'emergenza e, al contempo, la capacità del sistema politico-istituzionale di fronteggiare e arginare la crisi; b) i costi della forte verticalizzazione dei processi decisionali e della sostanziale marginalizzazione del Parlamento; c) i pericoli di un definitivo consolidamento delle tendenze descritte, nonché i problemi che scaturirebbero dalla possibile permanenza, oltre le necessità imposte dall'emergenza sanitaria, di prassi governative e parlamentari in aperta violazione delle norme della Costituzione sull'esercizio della funzione legislativa.

2. Lo shock pandemico sui lavori delle Camere e le sue ricadute immediate sull'esercizio della funzione legislativa

La riflessione sull'impatto della pandemia sul ruolo del Parlamento e sull'esercizio della funzione legislativa non può che partire dalla estrema gravità della situazione emergenziale manifestatasi nelle prime

di), *Costituzione e pandemia*, Napoli, 2023, pp. 7 ss., che manifesta questo timore con riferimento agli effetti prodotti dalla pandemia sulla Costituzione.

settimane del marzo 2020, che ha avuto ripercussioni immediate sui lavori delle nostre assemblee rappresentative.

Le Camere si sono trovate improvvisamente di fronte al problema di come assicurare lo svolgimento dei propri lavori in sicurezza ed impedire che le stesse attività parlamentari ordinarie contribuissero alla diffusione dei contagi. Per fronteggiare l'emergenza iniziale le Presidenze di Camera e Senato hanno organizzato i lavori in modo da ridurre il più possibile il numero delle sedute delle Assemblee e delle Commissioni, limitando le riunioni a quelle deliberazioni indispensabili, in quelle prime drammatiche settimane, per consentire al Governo di adottare le prime misure essenziali per fronteggiare l'emergenza². Il rapido aumento dei contagi e la consapevolezza del carattere prolungato nella crisi sanitaria in atto ha però posto in luce, nei giorni immediatamente successivi a quei primi provvedimenti, alcune questioni di fondo che rendevano insufficienti le soluzioni adottate fino a quel momento.

Vi era innanzitutto la necessità che le Assemblee di Camera e Senato mantenessero comunque la loro operatività, riunendosi per svolgere pienamente le funzioni e il ruolo loro assegnati dalla Costituzione, specie in vista dell'esame in sede di conversione dei numerosi decreti-legge adottati dal Governo per la gestione dell'emergenza. Un'esigenza che doveva tenere in conto, però, il rischio concreto di diffusione dell'epidemia all'interno delle due Camere, in presenza di alcuni casi già accertati di parlamentari contagiati o messi in quarantena per i contatti avuti con soggetti già contagiati. Altrettanto importante era quindi impedire che le Camere diventassero esse stesse veicolo dell'epidemia, in una fase nella quale l'incidenza del virus appariva fortemente localizzato nel nord del Paese e venivano posti i primi divieti agli spostamenti delle persone dalle regioni e dai territori più colpiti: di qui la necessità di forme di riunione e di votazione che assicurassero

² Si ricordino le condizioni del tutto anomale in cui si svolsero i lavori delle assemblee di Camera e Senato, convocate l'11 marzo 2020, per l'approvazione di una risoluzione che autorizzasse lo scostamento di bilancio. Alla Camera la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, su proposta del Presidente della Camera, stabilì all'unanimità di consentire l'accesso a solo 350 deputati, così da garantire tanto il numero legale, quanto la maggioranza assoluta di 316 membri necessaria per l'approvazione dello scostamento di bilancio. Diversamente al Senato si optò per un voto scaglionato e dilazionato nel tempo, in modo da garantire la massima sicurezza ai senatori presenti.

stabilmente la sicurezza dei parlamentari e di coloro che lavorano nelle Camere, al fine di evitare un'ulteriore diffusione del contagio.

Il pericolo più grave che incombeva sul Parlamento era inoltre che l'ulteriore diffondersi dell'epidemia determinasse il venir meno nel giro di pochi giorni – a causa di un alto numero dei contagi tra i parlamentari e delle conseguenti misure di quarantena per i colleghi venuti con questi in contatto – del *quorum* della maggioranza dei componenti di Camera e Senato, indispensabile ai sensi dell'articolo 64, terzo comma della Costituzione, per la validità delle deliberazioni delle Assemblee parlamentari³. Il problema centrale che si è posto in quei giorni innanzitutto ai Presidenti delle Camere – ma che ha ovviamente coinvolto tutti i soggetti politico-istituzionali – è stato quindi quello di come impedire che il Parlamento, l'organo che qualifica la nostra democrazia rappresentativa, venisse paralizzato dall'impossibilità di decidere validamente, proprio nel corso della più grave emergenza sanitaria della nostra storia repubblicana, per la mancanza – protratta nel tempo e non suscettibile di essere superata in tempi certi e ragionevoli – della maggioranza dei membri in una delle due Camere.

Le misure di sicurezza adottate dai Presidenti delle Camere – assieme alle tecniche di distanziamento e di scaglionamento delle operazioni di voto – si sono rivelate a posteriori idonee a limitare la diffusione del contagio tra i parlamentari, a preservare il quorum per la validità delle deliberazioni delle assemblee e a consentire, sebbene tra molte difficoltà, il regolare svolgimento dei lavori⁴. Tuttavia è a partire da

³ Il problema riguardava ovviamente anche le Commissioni parlamentari e le Giunte, la cui operatività può, però, essere in parte garantita grazie all'istituto della sostituzione previsto dai regolamenti di Camera e Senato (cfr. art. 19, comma 2, R.C. e art. 31, comma 2, R.S.).

⁴ Sulle soluzioni organizzative e logistiche adottate dalle Camere per assicurare il rispetto delle misure di sicurezza e volte a limitare la diffusione del contagio nel corso dei lavori parlamentari, si vedano i contributi di 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; 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; A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; M. PIGNATARO, *Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del Covid-19? Alcune riflessioni sul lavoro "a distanza" e le vie percorribili a normativa vigente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020.

quel contesto drammatico che si devono valutare tanto i poteri emergenziali esercitati in quel frangente dal Governo e la conseguente verticalizzazione in capo all'esecutivo e al suo vertice delle decisioni più importanti per la gestione e il contenimento della pandemia, quanto gli effetti dell'emergenza sul ruolo del Parlamento, con riferimento alla funzione legislativa e – più complessivamente – sull'intera forma di governo.

3. Le novità in discontinuità con il periodo precedente la pandemia: i nuovi processi decisionali emergenziali che si sono imposti in ambito legislativo

Fu proprio nelle prime settimane dell'emergenza, quando le Camere palesarono un'oggettiva difficoltà a svolgere regolarmente i loro lavori, che emersero le due principali novità impostesi nell'esercizio della funzione legislativa, in forte discontinuità con le prassi e le tendenze del periodo pre-pandemico.

La prima rilevante novità è stata senz'altro l'ampio utilizzo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per affrontare la crisi sanitaria e per adottare le misure necessarie, anche in deroga alla legislazione vigente, a gestire lo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020 dal Consiglio dei ministri. Una scelta resa possibile sul piano normativo grazie, da un lato, alla disciplina di rango primario contenuta nel "Codice della protezione civile" e nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale – concernente i provvedimenti eccezionali che possono essere adottati con ordinanza in situazioni di emergenza – e, dall'altro, in forza delle norme del tutto straordinarie adottate con i decreti-legge delle prime settimane del marzo 2020 e ai quali i decreti del Presidente del Consiglio davano attuazione⁵.

⁵ Per una complessiva ricostruzione dei molteplici strumenti utilizzati per la gestione "normativa" della pandemia si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, che ne ricava una complessiva tenuta del sistema sotto il profilo della legalità costituzionale. Il tema è stato affrontato da molti lavori, tra i quali ricordiamo: A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del COVID-19*, in *Consulta Online*, n. 3/2020, pp. 694 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, pp. IV ss.; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*

Una prima questione riguarda le ragioni che hanno spinto l'esecutivo a servirsi diffusamente dei d.p.c.m. in luogo del decreto-legge, la fonte normativa di rango primario che la Costituzione individua quale strumento per intervenire con immediatezza in casi straordinari di necessità e urgenza. Una scelta che, nel pieno della fase più acuta dell'emergenza da coronavirus, è stata funzionale ad una massima verticalizzazione del processo decisionale in capo al Presidente del Consiglio, al Ministro della Salute e a pochi altri ministri e che ha trovato giustificazioni pratiche e insieme politiche⁶.

Sicuramente la scelta del Governo di servirsi del potere di ordinanza del Presidente del Consiglio e non dei decreti-legge è stata una conseguenza dei caratteri del tutto peculiari dell'emergenza pandemica

– *Le attualità del diritto*, n. 1/2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, pp. I-V; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 29 aprile 2020; M. BELETTI, *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*, n. 3/2020; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 164 ss.; 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.; 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; M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 212 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*, n. 2021/III, pp. 841 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2022, pp. 113-139.

⁶ Secondo E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 250, il principale centro decisorio, si potrebbe dire di comando, si è spostato in una specie di consiglio di gabinetto estremamente ristretto, un sorta di *War Cabinet*: «l'azione del governo aveva un carattere così complesso, che, ancor prima dell'esercizio dell'attività normativa, doveva riguardare le modalità d'interpretazione e di recepimento delle informazioni, che provenivano dalla scienza, dai tecnici e dai medici. Cosicché più che una decisione collegiale all'interno del Consiglio dei ministri, la scelta veniva fatta formalmente dal Presidente del consiglio, tenendo conto delle informazioni "scientifiche", non ben identificabili dall'esterno».

da coronavirus, che non solo era suscettibile di interessare l'intero territorio nazionale in forme tali da condizionare tutti gli aspetti della vita associata, ma che era in continua e imprevedibile evoluzione, specie nella sua fase più acuta. In un tale contesto, inoltre, è emerso il ruolo svolto dal Comitato tecnico scientifico, tanto nella valutazione dell'evoluzione dell'epidemia, quanto nella individuazione degli interventi. Proprio il presupposto in parte tecnico-scientifico, che veniva sempre richiamato per motivare e spiegare le prescrizioni imposte attraverso i decreti del Presidente del Consiglio, giustificava politicamente l'estrema centralizzazione delle scelte determinato dall'uso di un tale strumento normativo⁷.

D'altra parte non va sottovalutato il ruolo svolto nelle prime settimane dai decreti-legge, che sono stati comunque ampiamente utilizzati durante la crisi pandemica, anche per legittimare e delimitare sul piano normativo l'uso diffuso dei d.p.c.m da parte del vertice dell'esecutivo. Infine, giova ricordare come vi sia stata – nei primi mesi della pandemia – un'oggettiva difficoltà del Parlamento a svolgere anche solo le sedute necessarie all'esame dei già numerosi decreti-legge, che fornivano un primo quadro delle misure da attuare poi attraverso i decreti del Presidente del Consiglio.

Accanto a queste ragioni pratiche, da collegarsi alla natura improvvisa e in continua evoluzione dell'emergenza pandemica e alla condizione di vulnerabilità del Parlamento, che abbiamo in parte descritto, vi sono state ragioni eminentemente politiche, che hanno favorito l'estrema verticalizzazione del processo decisionale attraverso i decreti del Presidente del Consiglio. Lo straordinario rilievo conferito ai d.p.c.m., per mezzo dei quali sono state prese le misure di contenimento più rilevanti e in molti casi fortemente limitative di alcune fondamentali libertà costituzionali, ha esaltato la figura del Presidente del Consiglio, che si è potuto giovare nel pieno della prima fase della crisi sanitaria di uno strumento normativo estremamente flessibile, di immediata disponibilità e non sottoposto alla deliberazione o al con-

⁷ Anche sul piano formale i decreti del Presidente del Consiglio venivano adottati «tenuto conto delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico». Si vedano su questo importante aspetto A. IANNUZZI, *Il Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza sanitaria: un bilancio dell'esperienza utile per far emergere prospettive di riforma*, in A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022, pp. 8 ss.; E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo*, cit., pp. 251-252.

trollo di altri organi che potessero tempestivamente impedirne o limitarne l'efficacia. La gestione delle più importanti misure di contrasto alla pandemia attraverso i propri decreti ha consentito al Presidente del Consiglio di svolgere durante tutto il primo anno dello stato di emergenza un ruolo di assoluta centralità, tanto all'interno dell'esecutivo, quanto nel più generale funzionamento della forma di governo. Esso è apparso in tutto il primo periodo della crisi sanitaria, non più "solo" il titolare di un potere di direzione della politica generale del Governo e di coordinamento dell'attività dei ministri, ma l'organo dotato di un potere di decisione immediato sulle misure di contenimento. Questo forte ampliamento del proprio ruolo decisionale ha finito per collocare di fatto il Presidente del Consiglio in posizione sovraordinata rispetto a quella degli altri componenti dell'esecutivo, ha messo in ombra la responsabilità collegiale del Governo e ha, infine, limitato il potere di influenza degli altri ministri e delle stesse forze politiche della maggioranza, tanto a livello governativo che a livello parlamentare.

La verticalizzazione delle decisioni attraverso i d.p.c.m. è stata sicuramente enfatizzata dalle dirette televisive, che il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha ampiamente utilizzato – il più delle volte settimanalmente, ma nei momenti di più grave diffusione della pandemia con cadenza quasi quotidiana – per illustrare, promuovere e spiegare all'opinione pubblica le misure prese nei suoi decreti. È stata proprio la comunicazione televisiva di Conte rivolta direttamente ai cittadini, con conferenze stampa o dirette Facebook, poi integralmente trasmesse da tutte le principali reti televisive negli orari di massimo ascolto, ad evidenziare una personale assunzione di responsabilità politica da parte del Presidente del Consiglio per le misure di contenimento prese con propri decreti.

La nuova situazione impostasi con l'emergenza pandemica impediva al Parlamento di poter esprimersi e influire tempestivamente sulle misure prese dal Presidente del Consiglio, per la gestione dell'emergenza. Alle Camere veniva quindi lasciato l'esame a posteriori dei decreti-legge che avevano fornito solo il quadro degli interventi adottabili, poi precisato dalle misure concretamente assunte con d.p.c.m. La capacità del Parlamento di incidere sulle misure prese nei primi mesi della pandemia è stata, quindi, molto ridotta, perché le Camere erano costrette a rincorrere un processo decisionale già in gran parte compiuto e spesso politicamente esauritosi nel dibattito pubblico. Infatti, le discussioni e le critiche sul contenuto delle misure si erano già

svolte – sui mezzi di informazione e comunicazione – nei giorni immediatamente seguenti alla loro comunicazione a tutti gli italiani con le conferenze stampa del Presidente del Consiglio. Al momento della conversione del decreto-legge che ne aveva costituito la base legale, le misure prese con d.p.c.m. erano già “vecchie” sia politicamente, sia sul piano della loro concreta attuazione, superate da nuovi provvedimenti del Presidente del Consiglio e da nuovi decreti adottati dal governo, nel frattempo, sulla base dell’evoluzione della crisi pandemica⁸.

Tale modo di operare ha ridotto drasticamente le garanzie di trasparenza delle scelte dell’esecutivo, che solo un tempestivo esame delle Camere può assicurare. Inoltre, ha avuto come effetto negativo quello di tagliare totalmente fuori dal processo decisionale le forze di opposizione che, prive di un contesto deliberativo nel quale partecipare e promuovere le proprie proposte, non solo non potevano svolgere alcuna influenza politica, ma erano escluse da qualsiasi possibile condivisione delle scelte. Il rischio che il Presidente del Consiglio e il Governo nella sua interezza ha corso, con tale modo di operare, è stato quello di pregiudicare la necessaria coesione politica e sociale del Paese, indispensabile in un tale momento di emergenza, per dare attuazione e assicurare il rispetto delle molteplici misure imposte dalla gravità della crisi sanitaria.

La seconda importante novità, in evidente discontinuità con il periodo anteriore alla pandemia, è rappresentata dal proliferare fenomeno della confluenza multipla dei decreti-legge, i cosiddetti “decreti matrioska”⁹. Si tratta di quei casi in cui il testo di interi decreti-legge,

⁸ La problematicità di questa situazione è stata solo parzialmente attenuata dal blando tentativo di “parlamentarizzazione” introdotto nell’art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, al momento della sua conversione con la legge 22 maggio 2020, n. 35. Tale previsione richiedeva al Presidente del Consiglio dei ministri o a un ministro da lui delegato di illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare con d.p.c.m., al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi espressi nelle sedi parlamentari. Tuttavia, la stessa norma aggiungeva che, ove ciò non fosse stato possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, il Presidente del Consiglio o un ministro da lui delegato si sarebbe limitato a riferire alle Camere a posteriori, nell’ambito delle comunicazioni che ogni 15 giorni doveva rendere al Parlamento sulle misure già prese con d.p.c.m. Come era immaginabile tali previsioni non hanno impedito l’adozione di numerosi provvedimenti senza un diretto coinvolgimento delle Camere.

⁹ Cfr. sul fenomeno A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale*, in *Rivista AIC*,

già all'esame delle Camere, viene presentato come emendamento alla legge di conversione di un altro decreto-legge anch'esso contestualmente in discussione nello stesso o anche nell'altro ramo del Parlamento. In questo modo, una volta approvata la legge di conversione del decreto confluito, gli altri decreti sono abrogati perché il loro contenuto è stato fatto confluire con maxiemendamenti nell'unico e ingigantito decreto convertito in legge. La prima confluenza *monstre* è stata quella dei decreti sull'emergenza Covid, numeri 9, 11 e 14, del marzo 2020, confluiti nel decreto-legge n. 18 cosiddetto "decreto cura Italia".

Analogamente a quanto è accaduto per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, anche il proliferare di decreti-legge a confluenza multipla ha trovato una sua giustificazione nel grave stato di emergenza in costante e rapida evoluzione. La crisi sanitaria richiedeva da un lato un continuo aggiornamento delle previsioni normative e, dall'altro lato, rendeva problematico il loro puntuale esame da parte di Camere che, specie nei mesi iniziali della pandemia, incontravano grosse difficoltà a svolgere le sedute necessarie alla conversione di tutti i decreti-legge adottati in quel frangente dal Governo. Tuttavia, nonostante la situazione emergenziale si sia andata progressivamente normalizzando, sia sotto il profilo della gestione della pandemia, sia sotto quello della capacità del Parlamento di svolgere con continuità i propri lavori ed esaminare e votare le leggi di conversione, il fenomeno dei decreti-legge "matrioska" è esploso in tutta la XVIII legislatura con dati impressionanti, che si sono mantenuti costanti per tutto il periodo emergenziale. Si consideri che più di un terzo dei decreti-legge emanati nei primi venti mesi dello stato di emergenza sono confluiti nella legge di conversione di un altro decreto-legge; ben 9 volte sono confluiti in una stessa legge di conversione più decreti e in 4 occasioni i decreti confluiti in uno stesso testo sono stati addirittura 3. In tutto il periodo tra il 31 gennaio 2020 e il 22 settembre 2021, se consideriamo anche il decreto-legge contenitore, oggetto della conversione, possiamo con-

n. 3/2020, pp. 69-71; M. PANDOLFINI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020; C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, pp. 45 ss.; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2022.

cludere che il Parlamento ha esaminato e votato le norme contenute in 16 decreti-legge con solo 4 leggi di conversione¹⁰.

I problemi generati sul procedimento di conversione dalla confluenza di più decreti in un'unica legge di conversione sono evidenti. Innanzitutto, un tale modo di procedere determina il più delle volte una palese e inevitabile disomogeneità delle leggi di conversione rispetto al decreto-legge confluito al quale formalmente è riferito il disegno di legge di conversione. Una disomogeneità non sempre attenuata dal fatto che i decreti-legge confluenti si riferissero a misure di contrasto dell'emergenza pandemica, analogamente al decreto confluito¹¹.

In secondo luogo, il fenomeno dei decreti "matrioska" determina un forte aumento delle dimensioni e della complessità del testo del decreto-legge in conversione – in realtà risultante dall'accorpamento di più decreti – che finisce per limitare fortemente la trasparenza e la chiarezza del processo legislativo.

In terzo luogo, si produce una drastica riduzione dei tempi di esame delle norme contenute nei decreti-legge: sia di quelle dei decreti confluiti il cui esame avverrà nella sede avanzata dei subemendamenti e, quindi, in tempi necessariamente più brevi; sia quelli che verranno poi effettivamente convertiti, ingigantiti dall'afflusso di nuovi decreti, che ne appesantirà l'esame nei tempi già ridotti previsti dalla Costituzione per la conversione in legge.

Un quarto problema, da non sottovalutare per la sua rilevanza politica, è quello del sostanziale appannamento della responsabilità po-

¹⁰ Cfr. i dati elaborati da OPENPOLIS, *Cosa sono i "decreti minotauro" e perché sono un problema*, del 22 settembre 2021.

¹¹ Non a caso è proprio il profilo problematico della disomogeneità delle leggi di conversione, conseguente al fenomeno della confluenza, sul quale il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha concentrato i suoi rilievi nella sua *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, consultabile sul sito del Quirinale nella sezione *Archivio Comunicati*, inviata contestualmente alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali". Secondo il Presidente della Repubblica «la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare. Anche per rimuovere la abituale prassi, ormai generalizzata, che consiste nella presentazione di maxi emendamenti sui quali porre la questione di fiducia, prassi sulla quale si è registrato un monito critico da parte della Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 32 del 2014».

litica del Governo – invece puntualmente richiesta dall'art. 77 Cost. – causato della pratica della confluenza. Infatti, la trasformazione di un intero decreto in un emendamento, da approvare in un procedimento di conversione ad esso estraneo, finisce per oscurare la responsabilità politica del Governo per il decreto che ha adottato e per le misure prese in esso contenute che, al contrario, la Costituzione richiede di far emergere proprio nel procedimento di conversione in legge. Un appannamento che si produce per la disomogeneità sopravvenuta del disegno di legge di conversione, ormai contenitore di più decreti, come pure per la trasformazione nel tempo dei testi determinata dalla confluenza di singoli decreti – magari anch'essi modificati dallo stesso Governo una volta prese le forme dell'emendamento – in un maxi-decreto-legge da convertire in blocco.

Infine, tutta la fase istruttoria in commissione risulta viziata quando l'esame di un decreto-legge, che ha preso le forme di un emendamento a un diverso disegno di legge di conversione, finisce per essere svolto da una commissione diversa da quella originariamente competente per materia. In tali casi la commissione parlamentare che esaminerà il decreto confluyente, lo farà unicamente perché destinata in un primo momento ad esaminare il solo decreto confluito per ritrovarsi, quindi, senza l'esperienza, le competenze e la capacità politica necessarie ad esaminare le misure contenute in un decreto che ordinariamente sarebbe stato assegnato all'istruttoria di una diversa commissione.

Nel caso dei decreti “matrioska” gli evidenti vizi prodotti sul procedimento di conversione in legge rischiano poi facilmente di produrre problemi nell'applicazione delle norme contenute nei decreti, compromettendo la certezza dei rapporti giuridici e la coerenza stessa delle misure adottate. Infatti la pratica di disporre abrogazioni e modificazioni di disposizioni di decreti-legge prima della loro decadenza e nel corso della conversione di decreti emanati successivamente, produce inevitabilmente errori, incertezze, antinomie e dubbi sugli effetti del decreto confluyente nel periodo di vigenza antecedente alla sua abrogazione.

4. Le tendenze in continuità con la crisi della funzione legislativa delle Camere: una rapida accentuazione dei processi di verticalizzazione delle decisioni legislative già in atto prima della pandemia

Nel corso dello stato di emergenza la funzione legislativa delle Camere è stata caratterizzata non solo da stravolgimenti in *discontinuità* con il periodo pre-pandemico, ma anche dallo sviluppo di tendenze in *continuità* con il periodo precedente all'arrivo in Italia del coronavirus¹². La crisi pandemica sembra, infatti, aver determinato una rapida accentuazione di tendenze già in atto negli anni precedenti, sempre nel segno di una forte verticalizzazione dei processi di decisione legislativa. Sono forse queste le tendenze che, per la loro portata sistemica e per essersi in parte sedimentate prima del periodo emergenziale, rischiano con maggiore probabilità di persistere – in forme peraltro accentuate – anche successivamente alla crisi pandemica, determinando squilibri alla lunga insostenibili per la tenuta della forma di governo delineata nella Costituzione repubblicana.

L'aspetto più evidente di queste tendenze in continuità con il passato riguarda certamente il numero, il peso e il ruolo dei decreti-legge. Se le ultime legislature sono state caratterizzate per il consolidarsi di un ordinario abuso della decretazione d'urgenza, che ha del resto interessato anche la prima parte della XVIII legislatura¹³, con la crisi

¹² Come ha scritto G. AZZARITI, *Imparare dall'eccezione per tornare alla regola*, cit., p. 8: «gli strappi, le forzature, le “non regolarità” che si sono registrate nella fase pandemica – più o meno giustificate dalla situazione emergenziale – non sono del tutto estranee al contesto costituzionale che si è andato sedimentando nel corso del tempo, prima del sopraggiungere dello stato d'eccezione. Quel che può dirsi in caso è che l'espandersi del virus ha prodotto un'accelerazione, accentuando limiti e forzature presenti da tempo nel nostro ordinamento».

¹³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Appunti del Comitato per la legislazione. Decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le Legislature XVI, XVII e XVIII*, n. 6, del 10 febbraio 2021, pp. 3-18, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati. Gli Appunti del Comitato per la legislazione prendono in esame i numeri della decretazione d'urgenza nella prima metà della XVI (29 aprile 2008-29 ottobre 2010), della XVII (15 marzo 2013-15 ottobre 2015) e della XVIII legislatura (23 marzo 2018-23 settembre 2020), e mostrano come nella prima metà della XVIII Legislatura il peso percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge sul totale delle leggi ordinarie approvate sia aumentato rispetto ai corrispondenti periodi delle due legislature precedenti: il 36% della XVIII Legislatura contro il 33% della XVII Legislatura e il 31% della XVI.

pandemica si è rapidamente passati ad una assoluta centralità politica e sistemica della produzione legislativa del Governo attraverso i decreti-legge.

I dati statistici della XVIII legislatura sono in questo senso molto significativi: nei due anni e due mesi di stato d'emergenza sono stati adottati 96 decreti-legge, in media 3,65 decreti al mese¹⁴. Se invece consideriamo il dato complessivo del numero dei decreti-legge adottati da ciascun esecutivo, anche al di fuori del periodo pandemico, il governo Draghi è quello che ne ha prodotti di più, con una media 3,26 decreti al mese. Si tratta del dato più alto tra i governi delle precedenti 3 legislature. Al secondo posto tra gli esecutivi che hanno fatto più ricorso alla decretazione d'urgenza troviamo il secondo Governo Conte, con una media di 3,18 decreti-legge al mese; seguono poi il governo Letta con 2,8 decreti al mese e il governo Monti con 2,4 decreti-legge al mese durante la grave crisi economica che ha colpito anche il nostro Paese nei primi anni Dieci del secolo. Tutti gli altri esecutivi invece hanno dati inferiori ai 2 decreti-legge pubblicati in media ogni mese¹⁵.

Significativamente proprio durante l'esecutivo guidato da Mario Draghi, in coincidenza con l'arrivo dei primi vaccini e il parziale attenuarsi della crisi pandemica, è fortemente diminuito il numero dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti l'emergenza sanitaria. Un cambiamento salutato da molti come un ritorno alla "normalità", per la maggiore condivisione delle scelte tra le forze politiche di maggioranza che l'uso del decreto-legge necessariamente impone, tanto nella sua fase di adozione da parte del Consiglio dei ministri, quanto in quella di conversione in legge del decreto.

La moltiplicazione del numero dei decreti e della loro dimensione si è accompagnata con la correlativa crescita delle *questioni di fiducia su maxiemendamenti*. Un fenomeno quest'ultimo ormai tristemente consolidato nelle ultime legislature e che viene spesso associato alle

¹⁴ Di questi 96 decreti-legge prodotti durante il periodo pandemico dal 31 gennaio 2020 al 31 marzo 2022, il secondo Governo Conte ne ha adottati 43, in media 3,44 al mese, mentre il Governo Draghi 53, in media 3,92 al mese. Se sommiamo, invece, i decreti-legge adottati nella XVIII Legislatura, prima della deliberazione dello stato di emergenza dai Governi Gentiloni, Conte I e Conte II e, dopo la chiusura dello stato di emergenza, dal Governo Draghi, arriviamo a 51 decreti-legge, con una media di 1,82 decreti-legge ogni mese, notevolmente più bassa rispetto al periodo pandemico.

¹⁵ Si veda su questo tema anche i dati proposti dal report di OPENPOLIS, *I problemi legati all'abuso della decretazione d'urgenza*, del 5 ottobre 2022.

leggi di conversione dei decreti-legge, perché consente l'approvazione in blocco delle norme in esse contenute e la drastica riduzione del dibattito e delle votazioni in assemblea¹⁶. Un abuso della questione di fiducia che non ha risparmiato il Governo Draghi nonostante l'ampiezza della maggioranza parlamentare che lo sosteneva, a conferma della progressiva perdita della natura fiduciaria dell'istituto. Tale pratica, infatti, non mette realmente in discussione l'indirizzo politico dell'esecutivo e il suo rapporto con il Parlamento, ma trasforma la fiducia in un mero strumento di impropria accelerazione del procedimento legislativo, imponendo una drastica riduzione del dibattito e del numero delle votazioni in assemblea e precludendo alle assemblee di discutere e votare gli emendamenti alle proposte legislative del governo¹⁷.

Un terzo fenomeno, connesso all'assoluta centralità politica e legislativa acquisita dai decreti-legge nel corso dell'emergenza – e anch'esso in continuità con il periodo antecedente la pandemia –, è stato

¹⁶ Come mostrato dai dati riportati in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *XVIII Legislatura. La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, del 28 settembre 2022, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati, nella XVIII legislatura più della metà dei 104 decreti-legge convertiti in legge è stato approvato ricorrendo al voto di fiducia (58 volte). In 35 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento. Più in generale per l'approvazione di 65 delle 311 leggi ordinarie (comprese le leggi di conversione già citate) il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 41 di questi 65 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

¹⁷ Sul problema dell'uso meramente tecnico della questione di fiducia e sulla connessa prassi dei maxi-emendamenti si vedano tra i lavori di S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 8-10/1980, pp. 1382 ss.; C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in *Il Parlamento repubblicano. Quaderni della rassegna parlamentare*, in S. LABRIOLA (a cura di), Milano, 1999, p. 220; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 141; S. LABRIOLA, *Per una breve storia di un lungo decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 227; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 53 ss. e pp. 74 ss.; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2008, pp. 613 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 807 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

il definitivo consolidamento del *monocameralismo di fatto*, già osservato nelle ultime legislature, che concentra in una sola Camera l'esame, la discussione e la votazione di tutti gli articoli del decreto e di tutti gli emendamenti ad esso presentati¹⁸. Il contenuto dei decreti-legge in conversione – ma un discorso analogo può essere fatto anche per la manovra finanziaria – sono di fatto ormai puntualmente esaminati, discussi e modificati solo dalla commissione competente della Camera dove il decreto è stato presentato per la conversione. È solo in tale sede che avviene l'unico reale esame parlamentare, articolo per articolo, del testo proposto dal governo. Una volta approvato il testo dalla commissione, infatti, questo sarà riproposto come maxiemendamento all'assemblea di quella stessa Camera, per poi essere rapidamente approvato, nel medesimo testo e senza ulteriori modifiche, dal secondo ramo del Parlamento. Questa prassi, diventata quella ordinaria durante la pandemia, è resa possibile tanto dalla tecnica della fiducia sui maxiemendamenti in assemblea, quanto dalla tendenza a prolungare il più possibile i tempi di esame nella prima Camera, per rendere impossibile al secondo ramo del Parlamento di emendare il testo, senza rischiare di determinare la decadenza del decreto. Una prassi che lascia alla seconda Camera un ruolo di mera ratifica e che è stata favorita nel corso dell'emergenza dalla moltiplicazione dei decreti-legge e dall'ampliamento smisurato delle loro dimensioni determinato dal fenomeno della confluenza.

La trasformazione che si è sommariamente descritta ha avuto conseguenze disastrose sull'istruttoria legislativa finendo per enfatizzare tutte quelle prassi, già presenti nel periodo pre-pandemico, volte a ridurre il più possibile tempo del dibattito e il numero delle votazioni nella commissione competente della Camera, dove è stato presentato

¹⁸ Dei 104 decreti-legge convertiti nella XVIII legislatura solo 5 hanno avuto una terza lettura, il che significa che gli altri 99 disegni di legge di conversione sono stati approvati nella seconda lettura senza apportare alcuna modificazione rispetto al testo approvato dalla prima Camera. Cfr. sul tema A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 148-172; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 88-111; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 531 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, p. 92.

il disegno di legge di conversione. Di fronte ad un numero elevato di decreti-legge, molti dei quali ingigantiti da interi decreti confluiti nel testo sotto forma di emendamenti del governo, in commissione si finisce ormai per votare solo sugli emendamenti segnalati dai gruppi, generalizzando come prassi ordinaria – valida sia alla Camera che al Senato – una possibilità presente nel solo regolamento della Camera, che la prevede però come un’ipotesi del tutto straordinaria¹⁹.

Tutte queste tendenze già presenti nel sistema costituzionale prima dello stato d’emergenza hanno subito una rapida accelerazione nel corso della pandemia, producendo un’emarginazione della legge ordinaria senza precedenti nella nostra storia costituzionale, sia sul piano quantitativo che sul piano politico. Si è trattato di processi di verticalizzazione delle decisioni che, sebbene già in atto prima della pandemia, hanno avuto conseguenze dirompenti tanto sul sistema delle fonti, quanto sul ruolo costituzionale e sulla legittimazione politica del Parlamento.

In primo luogo la moltiplicazione dei decreti ha determinato l’occupazione generalizzata dei calendari delle assemblee di Camera e Senato, come pure di quelli di alcune commissioni, lasciando poco spazio ai disegni di legge ordinari, specie se di iniziativa parlamentare.

In secondo luogo, questa imponente legislazione per decreto ha finito per produrre discipline emergenziali, più volte modificate nello spazio di pochi mesi e progressivamente sedimentatesi nel nostro ordinamento. Una legislazione frammentaria e disomogenea, funzionale a “rincorrere” gli interessi e le urgenze che contingentemente emergono nella società e nel dibattito pubblico, nel contesto dello stato di emergenza. Si rinuncia al faticoso lavoro di sintesi dei diversi interessi in campo, tipico del procedimento legislativo ordinario, per far confluire le norme più disparate e una selva di discipline disorganiche in pochi, provvedimenti di ampie dimensioni.

In un tale contesto le stesse iniziative parlamentari, perduta la speranza di essere anche solo esaminate in un procedimento ordinario a loro dedicato, prendono necessariamente la forma dell’emendamento da gettare nel primo “veicolo legislativo” – il più delle volte un decreto-legge in conversione e ogni anno la legge di bilancio – che passa in modo ricorrente o quanto meno alternato tra Camera e Senato. In altri

¹⁹ Si veda in proposito l’articolo 85-bis del Regolamento della Camera dei deputati.

termini è proprio la marginalizzazione patita dalla legge ordinaria nei lavori delle commissioni e, ancor di più, nei calendari delle assemblee, ad alimentare l'aumento degli emendamenti parlamentari ai decreti-legge in conversione e a renderne sempre più oneroso e sommario l'esame. Un circolo vizioso che alimenta la mole e la disomogeneità delle leggi di conversione e in tal modo produce una legislazione alluvionale, approvata senza una reale discussione pubblica, senza riflessione e senza una effettiva e trasparente composizione di interessi gioco²⁰.

Le urgenze, l'entità, la generalità e la complessità dell'emergenza pandemica hanno indubbiamente giustificato un'accentuazione di questa legislazione frammentaria, funzionale a coprire con un solo atto legislativo una molteplicità di materie e di situazioni eterogenee. Analogamente i processi di verticalizzazione delle decisioni, già in atto prima della pandemia, hanno trovato nell'emergenza il contesto ideale per giustificare politicamente una loro accentuazione e dispiegarsi rapidamente a tutti i livelli: governativo, parlamentare, amministrativo e partitico. È infine proprio l'accelerazione di tendenze già presenti o, comunque, in sostanziale continuità con forzature e distorsioni della funzione legislativa delle Camere già presenti prima della pandemia, che può facilitare la persistenza di questi fenomeni nel nostro ordinamento costituzionale anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria.

5. Gli effetti sulla forma di governo dell'esercizio emergenziale della funzione legislativa

Dopo aver sommariamente indicato le principali trasformazioni intervenute nell'attività legislativa delle Camere nel corso dell'emergenza pandemica, è necessario provare a formulare una prima valutazione dell'esercizio emergenziale della funzione legislativa e dei suoi

²⁰ Un tale quadro è confermato dai dati pubblicati in CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *XVIII Legislatura. La produzione normativa*, cit., dove si apprende che i testi dei decreti-legge approvati nella XVIII legislatura hanno registrato, nel corso dell'iter di conversione in legge, un aumento medio rispetto al testo originario di 55 commi e di 6.875 parole. In termini percentuali i testi dei decreti-legge convertiti in legge sono "cresciuti" rispetto al testo originario adottato dal Governo del 65,97%, con riferimento al numero di commi, e del 70,43% con riferimento al numero di parole.

effetti sulla forma di governo italiana. La valutazione delle tendenze illustrate non può non tenere conto della gravità della situazione emergenziale che, per buona parte della pandemia, ha messo in discussione la stessa funzionalità delle Camere, specie nel primo anno dell'emergenza sanitaria in Italia, quando la rapida crescita della curva delle infezioni ha fatto in più occasioni temere una paralisi del Parlamento, per la moltiplicazione dei contagi anche tra i membri delle Camere.

È in questo contesto che va innanzitutto valutata la complessiva capacità di tenuta della forma di governo di fronte ad una crisi sanitaria senza precedenti nella storia della Repubblica. In secondo luogo, vanno considerati i costi dell'esercizio emergenziale della funzione legislativa, tanto sotto il profilo della democraticità dei processi decisionali, quanto quello della efficacia nell'affrontare la crisi pandemica. Infine, molta attenzione va dedicata ai pericoli di consolidamento delle prassi e delle tendenze descritte anche dopo la fine dello stato di emergenza. Sebbene quest'ultime abbiano trovato una loro giustificazione nei momenti più acuti della crisi, la lenta uscita dalla pandemia rischia di consolidare le trasformazioni intervenute nel corso dell'emergenza, per confermarle nel funzionamento ordinario della nostra forma di governo.

5.1. La capacità di tenuta e di fronteggiare la crisi

La nostra forma di governo parlamentare ha attraversato la crisi sanitaria dimostrando una forte capacità di tenuta e una sicura capacità di fronteggiare, non solo sul piano tecnico-sanitario, ma soprattutto su quello politico-sociale, l'emergenza pandemica.

Anche il Parlamento dopo le prime settimane di oggettivo sbandamento è riuscito a riacquisire una sua operatività, grazie alle misure di sicurezza adottate dai Presidenti delle Camere che – assieme alle tecniche di distanziamento e di scaglionamento delle operazioni di voto – si sono rivelate idonee a limitare la diffusione del contagio tra i parlamentari, a preservare il *quorum* per la validità delle deliberazioni delle assemblee e a riprendere progressivamente il regolare svolgimento dei lavori.

Si sono scongiurate quelle soluzioni eccezionali, da più parti proposte, che avrebbero sancito una diminuzione non solo simbolica del ruolo costituzionale delle Camere e della sua legittimazione politica, nonché una pericolosa deroga ai principi costituzionali e regolamen-

tari che disciplinano lo svolgimento dei lavori e delle funzioni parlamentari. Mi riferisco all'ipotesi di voto a distanza dei parlamentari, che squalifica la discussione e il metodo parlamentare per prendere le decisioni²¹, e alla proposta di conferire competenze speciali sulla gestione della pandemia alle Conferenze dei presidenti dei gruppi parlamentari riunite di Camera e Senato, che avrebbe esautorato le competenze e le prerogative tanto delle commissioni, quanto quelle delle assemblee²².

²¹ Si veda a questo proposito la proposta modifica del regolamento dell'onorevole Stefano Ceccanti in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari. Proposta di modificazione del Regolamento. Doc. II, n. 15. Articolo 48-ter: Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche*, presentata alla Presidenza della Camera il 10 ottobre 2020, e firmata da oltre cento deputati. In questa, come del resto in altre proposte di voto a distanza del parlamentare, la questione della necessaria riunione fisica dei componenti delle Camere imposta dalla nostra Costituzione, viene presentata come regola superabile attraverso l'uso di idonee procedure telematiche, rese oggi possibili dalle nuove tecnologie informatiche. Al contrario non si tratta né di una questione meramente tecnica, né di una questione solo simbolica, ma ha a che fare con la sostanza della funzione del Parlamento e si lega strettamente al senso e alla legittimazione politica della rappresentanza parlamentare nazionale nei moderni ordinamenti costituzionali. L'idea che un Parlamento possa funzionare ordinariamente grazie al voto a distanza dei suoi membri finisce per squalificare il metodo parlamentare per prendere decisioni e, con esso, quel dispositivo che riunendo in un'unica aula i rappresentanti di interessi plurali, provenienti da tutti i territori del paese e, anche per questo, politicamente contrapposti, li costringe a discutere, a conoscersi, a rimanere in quello stesso luogo fintanto che non abbiano deliberato a maggioranza una decisione di compromesso, che si presume proprio per questo essere nell'interesse generale. È d'altra parte proprio la riunione in un'aula parlamentare – il solo luogo dove può essere con certezza garantita la libertà anche fisica dell'eletto – che può consentire il libero esercizio del mandato rappresentativo, trasformando singoli rappresentanti di interessi di parte in rappresentanti della Nazione, come richiede l'articolo 67 della nostra Costituzione, e il voto dei singoli eletti nella deliberazione di un organo costituzionale. Sul tema della partecipazione ai lavori a distanza: F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 379-382; A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 382-385.

²² Quest'ultima proposta è stata discussa dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nell'ambito di un affare assegnato dalla Presidenza del Senato, il 21 ottobre 2020, ricevendo pochi consensi e molte critiche nelle audizioni informali che hanno coinvolto numerosi tra i maggiori esperti in materia costituzionale e parlamentare. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Atti parlamentari, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Doc. XVI n. 4: Relazione della 1ª Commissione permanente sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata*, adottata nella seduta del 3 dicembre 2020 e comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2020, pp. 7-8.

La forma di governo ha mostrato di saper reggere all'emergenza pandemica, permettendosi addirittura una crisi di governo nel pieno di una gravissima crisi sanitaria ed economica. Una tenuta confermata da una complicata elezione del Presidente della Repubblica avvenuta, tra molte tensioni politiche, nel pieno di una forte impennata dei contagi prodotti dalla grande diffusione della variante omicron alla fine del gennaio 2022. È evidente che anche questi decisivi passaggi politici ed istituzionali, che appartengono al fisiologico funzionamento della nostra forma di governo parlamentare, siano stati fortemente influenzati e condizionati dall'emergenza pandemica²³. Tuttavia, il loro svolgimento è avvenuto nel pieno rispetto delle forme e delle procedure costituzionali, dimostrando una innegabile solidità delle istituzioni repubblicane anche in un periodo di grave emergenza sanitaria, economica e sociale, come quello che abbiamo attraversato.

Questo quadro di sostanziale tenuta della forma di governo trova riscontro anche nell'esercizio contingente di ampi poteri emergenziali da parte del Governo e nella forte verticalizzazione dei processi decisionali che esso ha prodotto. Anche sotto questo profilo tanto le limitazioni imposte all'esercizio di alcuni diritti e libertà costituzionali, quanto l'uso di strumenti normativi eccezionali da parte dell'esecutivo e del suo vertice per gestire l'emergenza, sono stati in gran parte modulati nei diversi momenti e situazioni a seconda della gravità della crisi pandemica, mostrando una flessibilità che ne ha consentito una sufficiente efficacia in sede di applicazione e un generalizzato sostegno da parte dei cittadini sul piano politico e sociale.

5.2. I costi politici e istituzionali della verticalizzazione dei processi decisionali nel corso dell'emergenza pandemica

Le tendenze descritte hanno prodotto una generalizzata verticalizzazione dei processi decisionali in ambito legislativo che è avvenuta innanzitutto a scapito del Parlamento, ma che ha avuto un forte impatto anche all'interno dello stesso esecutivo. Questa verticalizzazione delle decisioni è apparsa alle forze politiche giustificabile nel momento

²³ Sull'influenza della pandemia su queste due importanti vicende istituzionali cfr. L. BLUMETTI, *Crisi di governo in pandemia: l'intervento presidenziale come palliativo dello "stato di crisi" della classe politica*, in G. AZZARITI, (a cura di), *Costituzione e pandemia*, cit., pp. 11-26 e C.F. FERRAJOLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in pandemia*, in G. AZZARITI, (a cura di), *Costituzione e pandemia*, cit., pp. 49-77.

più acuto della crisi sanitaria, per divenire sempre più insostenibile nel lungo periodo una volta che, pur in costanza dello stato di emergenza, la crisi pandemica si è progressivamente attenuata e si sono rivelate maggiormente efficaci le misure sanitarie adottate dal Governo per fronteggiarla.

L'esempio migliore di questo mutamento è quello riguardante l'uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno caratterizzato tutta la prima fase della pandemia in coincidenza con la gestione del secondo Governo Conte. L'uso di questo strumento normativo, considerato opportuno e necessario nei primissimi mesi della diffusione del virus in Italia, è stato progressivamente fatto oggetto di numerose critiche anche all'interno della maggioranza di governo: con il passare dei mesi i d.p.c.m. sono apparsi alle forze politiche sempre più come strumenti di estremo e ingiustificato accentramento nella figura del Presidente del Consiglio delle decisioni essenziali per la gestione dell'emergenza. L'uso diffuso di questo atto normativo è stato quindi criticato a livello politico e istituzionale perché idoneo ad escludere, sulle misure più importanti di contrasto alla pandemia, tanto l'esame da parte delle Camere, quanto da parte del Consiglio dei ministri. In tal modo non solo le forze di opposizione venivano estromesse da ogni possibile condivisione delle misure adottate, ma soprattutto si limitava su tali scelte un'influenza diretta da parte delle stesse forze politiche della maggioranza²⁴.

Il perdurante rilievo dei d.p.c.m., anche quando questi non erano

²⁴ I numerosi d.p.c.m., adottati durante tutta la prima fase dell'emergenza dal Governo, sono stati in gran parte adottati in piena autonomia dal Presidente del Consiglio, in alcuni casi su iniziativa del Ministro della Salute e sentiti alcuni dei ministeri direttamente interessate dalle misure, ma comunque senza il coinvolgimento del Consiglio dei ministri. Sul punto cfr. E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo*, cit., pp. 248-249, che evidenzia come l'uso di questo strumento abbia, inoltre, ridotto il rapporto di leale cooperazione con le regioni, producendo effetti diretti nell'esercizio delle competenze regionali. Sul problema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza pandemica si vedano i lavori di E. RINALDI, *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in *Consulta Online*, n. III/2021 pp. 929 ss.; 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'eguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, pp. 137 ss.; F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, pp. 125 ss.

più giustificati dalla gravità della situazione sanitaria, come nei primi mesi della pandemia, assieme alla scarsa condivisione delle scelte all'interno stesso del Governo ha probabilmente contribuito a determinare la crisi del secondo governo Conte e favorito la formazione di una più larga maggioranza. Non a caso nel secondo anno di pandemia, in coincidenza con l'esperienza del Governo Draghi i decreti-legge hanno ripreso la loro centralità nel sistema, delimitando maggiormente i contenuti poi disciplinati con atti normativi del Presidente del Consiglio e dei Ministri e tornando ad essere l'oggetto principale del confronto politico.

Nella seconda fase dell'emergenza i decreti-legge hanno potuto affermarsi quale strumento normativo principale per gestire la crisi pandemica, proprio perché consentivano alle principali forze politiche – quasi tutte coinvolte nel nuovo governo di unità nazionale – di incidere sui processi decisionali tanto a livello governativo, in sede di adozione del decreto, quanto a livello parlamentare, in sede di conversione. L'assoluta centralità di questa fonte normativa per tutta l'esperienza del Governo Draghi si spiega, dunque, con le maggiori garanzie di condivisione dei processi decisionali assicurate da questo strumento, che del resto è disciplinato dalla Costituzione proprio per intervenire con efficacia e rapidità nelle situazioni di emergenza. Il loro uso prevalente rispetto ai d.p.c.m., nel secondo anno della pandemia, è stato visto come un pieno ritorno dei poteri emergenziali dell'esecutivo nell'alveo delle previsioni costituzionali, perché esercitati con atto avente forza di legge adottato collegialmente dal Consiglio dei ministri, perché sottoposto al controllo degli organi di garanzia e perché più rispettoso delle prerogative delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa.

Di fronte al carattere grave e prolungato dell'emergenza sanitaria che ha condizionato tutti gli aspetti della vita associata, il decreto-legge ha rappresentato uno strumento legislativo efficace, duttile e accettato dalle forze politiche parlamentari, anche perché già ampiamente sperimentato nella nostra forma di governo²⁵. La presenza di un Governo di unità nazionale, che godeva di una amplissima maggioranza parlamentare e che era sostenuto da tutte le maggiori forze politiche rappre-

²⁵ Come ha scritto I. CIOLLI, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 311, la pandemia è stata «l'unica occasione nella quale quell'uso precedentemente distorto della decretazione d'urgenza ha trovato una sua legittimazione nelle condizioni, stavolta effettive, di straordinarietà, necessità e urgenza».

sentate in Parlamento, ha reso accettabile per il sistema politico una la legislazione per molti mesi prodotta sostanzialmente per decreto.

Non bisogna tuttavia sottovalutare quanto l'esecutivo di Mario Draghi, proprio in forza del suo carattere in parte "tecnico" – per la presenza oltre al Presidente del Consiglio, di numerose personalità alla guida di importanti ministeri estranee alle forze politiche della maggioranza –, abbia rappresentato e promosso una forma ancora più accentuata e in parte più insidiosa di verticalizzazione dei processi decisionali di rango legislativo. Infatti, sebbene il secondo Governo Conte ha rappresentato l'esperienza più estrema di verticalizzazione delle decisioni sul piano normativo – in coincidenza con la fase più acuta e grave dell'emergenza pandemica –, la natura politica dell'esecutivo faceva sì che le figure al vertice dei processi decisionali emergenziali fossero comunque espressione delle forze politiche che sostenevano il governo in Parlamento.

Innanzitutto, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte era diretta espressione del Movimento 5 Stelle, allora partito di maggioranza relativa, di cui è poi diventato il Presidente; in secondo luogo i due ministeri maggiormente coinvolti nella gestione dell'emergenza, sia sul piano operativo che normativo – il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero della Salute –, erano guidati da esponenti di altre due forze della coalizione di governo: il Partito Democratico e Liberi e Uguali²⁶. Questa appartenenza permetteva di coinvolgere sul piano politico e di raccordare sul piano delle misure da prendere – come avviene fisiologicamente nei governi di coalizione che caratterizzano la nostra forma di governo parlamentare – tanto le forze della maggioranza in Parlamento, quanto i partiti e i movimenti di cui erano espressione e compensava, non senza tensioni e difficoltà, l'estrema verticalizzazione dei processi decisionali impostasi con l'emergenza pandemica. Non è un caso che la crisi del Governo Conte sia stata il frutto dell'uscita dalla maggioranza di Italia Viva, l'unico tra i partiti di quella maggioranza che non aveva ministri di peso nella compagine governativa, capaci per il loro ruolo o per le competenze attribuite al ministero di cui erano alla guida di influire concretamente sui più importanti processi decisionali emergenziali che, durante la crisi pandemica, coinvolgevano direttamente solo alcuni dei membri dell'esecutivo.

²⁶ Mi riferisco al Ministero dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri, del Partito democratico, e al Ministro della Salute Roberto Speranza, di Liberi e Uguali.

Diversamente uno dei tratti peculiari dell'esperienza dell'esecutivo Draghi è stata la forte centralizzazione in capo alla Presidenza del Consiglio di tutte le più importanti decisioni politiche del Governo e, tra queste, delle decisioni legislative, adottate con un uso senza precedenti della decretazione d'urgenza. Questo fenomeno è stato determinato innanzitutto dall'autorevolezza e dalla fama di Mario Draghi ritenuto, specie nei primi mesi del suo Governo, la personalità più idonea per affrontare la crisi pandemica ancora nel pieno del suo svolgimento e la grave crisi economica da essa prodotta. L'estraneità di Mario Draghi, come di una parte rilevante della compagine governativa, al sistema dei partiti, faceva sì che la verticalizzazione delle decisioni legislative operata dal Governo ai danni del Parlamento e contemporaneamente dal Presidente del Consiglio all'interno dell'esecutivo, pretendesse di fondarsi su una legittimazione tecnico-professionale di Draghi e dei suoi ministri più importanti, più che sulla legittimazione politica conferitagli dai partiti che componevano l'ampia maggioranza di governo.

L'idea di fondo che mi è sembrato caratterizzare questa seconda esperienza di governo in pandemia – e che del resto riprende una tendenza ricorrente nella recente storia repubblicana –, è stata quella che l'emergenza, questa volta sanitaria e assieme economica, che si era abbattuta sul nostro Paese potesse essere affrontata con efficacia solo ricorrendo per la guida del Governo a figure scelte sulla base delle proprie personali competenze tecniche e professionali, le uniche ritenute idonee a compiere le scelte necessarie ad uscire dalla crisi. Questa idea di fondo non ha potuto che produrre una verticalizzazione delle scelte legislative nel rapporto con il Parlamento e forse ancor di più all'interno dell'esecutivo "tecnico-politico", come possiamo definire il Governo Draghi. In un tale quadro, infatti, le decisioni legislative non sono più pensate come il frutto di una dialettica tra i soggetti politici rappresentativi, ma vengono descritte anche nel discorso pubblico come soluzioni "tecniche" di per sé idonee a risolvere un problema o disciplinare una materia, perché prese da un soggetto "competente"²⁷. Il fatto che, nonostante la loro presunta idoneità ed efficacia "tecnica", tali scelte debbano comunque passare al vaglio delle forze politiche,

²⁷ Cfr. sul tema M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, pp. 1 ss.; G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale di Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 36 ss.

nelle riunioni del Consiglio dei ministri o nel corso dell'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti, è stata spesso presentata dal Presidente del Consiglio come una inevitabile e mal tollerata concessione agli interessi di parte espressi dai partiti, da limitare il più possibile con il continuo ricorso alla fiducia.

La credibilità di una tale visione fortemente tecnocratica della funzione legislativa si è rapidamente dissolta con l'attenuarsi dell'emergenza pandemica e con l'avvicinarsi dell'elezioni politiche, nell'ultimo anno della XVIII legislatura. Non a caso la chiusura dello stato di emergenza disposto nella primavera del 2022, il completamento della vaccinazione di massa di gran parte della popolazione italiana e la condizione di relativa stabilità economica del Paese hanno condotto ad una rapida liquidazione della formula del Governo di unità nazionale. Sebbene Mario Draghi avesse come obiettivo di portare il suo governo fino a termine della legislatura nel 2023 e nonostante la forte credibilità internazionale di cui il suo esecutivo ha sempre goduto, la sua maggioranza si è dissolta pochi mesi dopo la fine dello stato di emergenza. La stessa forte verticalizzazione dei processi di decisione legislativa impostata dal suo Governo si è rivelata alla lunga, per quasi tutti i partiti che lo sostenevano, sempre più politicamente insostenibile, specie in vista di ormai prossime elezioni politiche generali; di conseguenza proprio il raggiungimento dei principali obiettivi programmatici sul quale era nato il Governo Draghi ne ha determinato una prematura e rapida caduta.

5.3. I pericoli di un definitivo consolidamento delle tendenze emerse nel corso della crisi pandemica

Se i costi politici dei processi di verticalizzazione descritti sono stati in parte pagati dagli stessi soggetti politici che ne sono stati i principali interpreti e fautori, il loro costo istituzionale grava ancora pesantemente sulla nostra forma di governo. L'esercizio emergenziale della funzione legislativa al quale abbiamo assistito durante la pandemia ha trasformato quella tendenza alla *prevalenza* dell'esecutivo sulla funzione legislativa – già osservata nelle precedenti legislature – in un vero e proprio *dominio* del Governo su di essa. È proprio questo fenomeno di sostanziale marginalizzazione delle Camere dall'esercizio della funzione legislativa assegnatagli dalla Costituzione repubblicana, a costituire il più pericoloso fattore di squilibrio e di delegittimazione della forma di governo e con essa dell'intero ordinamento costituzionale.

È forse proprio oggi, a più di un anno dalla fine dello stato di emergenza, che si presentano i pericoli maggiori per la nostra forma di governo parlamentare. Essi derivano dal rischio di un consolidamento, nonostante la fine della crisi pandemica, di prassi governative e parlamentari in aperta violazione dei principi costituzionali sulla funzione legislativa. Un pericolo concreto, visto quanto avvenuto dopo periodi analoghi di crisi e le tendenze sistemiche delle ultime legislature, che viene costantemente alimentato da tre illusioni che caratterizzano da ormai lungo tempo il nostro sistema politico-istituzionale.

La prima l'illusione è quella che considera la *verticalizzazione* del potere e dei processi decisionali legislativi uno strumento necessario al rilancio economico dell'Italia nella post-pandemia e, più in generale, la ritiene una soluzione duratura alla crisi della forma di governo italiana, nel contesto di una sempre maggiore integrazione del nostro Paese nell'Unione europea. Un'illusione ricorrente nella politica italiana da almeno tre decenni e che ha ispirato numerose riforme elettorali, regolamentari e costituzionali e che, nonostante gli evidenti fallimenti patiti sul piano politico e istituzionale, si affida oggi da un lato alla legittimazione di prassi apertamente in contrasto con la nostra Carta costituzionale, dall'altro alla proposte di riforma costituzionale in senso presidenzialista, che la attuale Presidente del Consiglio ha già promosso come parte del programma del suo governo.

La seconda l'illusione è quella di poter *prolungare all'infinito l'emergenza*, oltre la crisi pandemica, magari ribattezzandola emergenza economica o energetica per prolungare una sostanziale marginalizzazione politica del Parlamento e riproporre i medesimi modelli decisionali. Un tale tentativo è stato perseguito esplicitamente dal Governo Draghi, negli ultimi mesi di vita del suo esecutivo, quando ha provato utilizzare l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come giustificazione della moltiplicazione dei decreti-legge e della riproposizione di processi di verticalizzazione già sperimentati nel corso pandemia e presto rivelatisi politicamente insostenibili per le forze politiche che componevano la sua eterogenea maggioranza²⁸. Anche il nuovo Governo di Giorgia Meloni sembra intendere le proprie propo-

²⁸ Un'ipotesi, quella del prolungamento di una gestione governativa sostanzialmente emergenziale ai fini della attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, peraltro non esclusa da una parte della dottrina. Cfr. ad esempio E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo*, cit., p. 250.

ste legislative interamente sotto una veste emergenziale. Lo ha fatto nei pochi mesi passati dal suo insediamento sia individuando una singola questione – come ad esempio la guerra in Ucraina – quale contenitore di una molteplicità di misure eterogenee, ritenute emergenziali perché ad essa collegate, sia declinando l'ordinaria proposta legislativa quale risposta contingente a micro o medie presunte emergenze, presentate come tali per necessità propagandistiche e sebbene si riferiscano a fenomeni di lungo periodo, da anni presenti nella realtà sociale e ordinamentale del nostro Paese. Sono emblematici sotto questi profili il decreto-legge sui rave party, come pure i molteplici decreti-legge adottati dall'esecutivo sul tema dell'immigrazione. In questi casi il richiamo a vere o presunte emergenze sembra ambire a “normalizzarsi”, a presentarsi come “ordinario”, come pure non straordinaria, né temporanea viene presentata la compressione delle prerogative legislative delle Camere, conseguente ad un abuso senza precedenti della decretazione d'urgenza²⁹.

Infine, vi è una terza illusione: quella di *trasformare stabilmente le modalità di esercizio della funzione legislativa* in violazione delle norme costituzionali che la caratterizzano, senza che questo abbia conseguenze sugli equilibri che presiedono al funzionamento del nostro ordinamento costituzionale. L'idea cioè che le distorsioni determinate dall'esercizio ordinariamente emergenziale della funzione legislativa siano comunque assorbibili dal sistema politico e istituzionale, che possano resistere al vaglio e al controllo degli organi costituzionali di garanzia e che si imporranno comunque in via di fatto nella vita istituzionale del nostro Paese, nella sostanziale indifferenza dell'opinione pubblica.

Sono queste tre illusioni che rendono plausibile il pericolo di un consolidamento delle tendenze descritte, nonostante sia passato ormai più di un anno dalla fine dello stato di emergenza. In questo breve scorcio della XIX legislatura abbiamo avuto i primi riscontri della fondatezza di un tale timore: l'attuale Governo di Giorgia Meloni ha adottato, infatti, ben 25 decreti-legge nei soli primi 6 mesi della sua attività. Un valore molto elevato che pone l'attuale esecutivo al primo posto – con una media di 4,1 decreti-legge pubblicati ogni mese –, fra gli esecu-

²⁹ Cfr. A. VERNATA, *Il Parlamento nell'emergenza (pandemica)*, in G. AZZARITI, (a cura di), *Costituzione e pandemia*, cit., pp. 29-30, che individua questo fenomeno come uno dei principali portati dell'emergenza pandemica.

tivi delle ultime quattro legislature per numero di decreti-legge adottati³⁰. Un dato addirittura superiore a quello del periodo dell'emergenza pandemica che aveva già determinato un forte aumento della media dei decreti adottati mensilmente. Le leggi ordinarie approvate dal Parlamento nei primi 7 mesi del Governo Meloni sono 26 in totale e ben 19 di queste, circa il 73%, sono leggi di conversione di decreti-legge. Il governo Meloni ha quindi monopolizzato la produzione legislativa, occupando sistematicamente i calendari delle commissioni e delle Assemblee parlamentari con decreti-legge da convertire³¹. Il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza è senz'altro l'esempio più evidente del consolidamento nel funzionamento "ordinario" della forma di governo di una prassi emergenziale accentuatesi nel periodo pandemico, in continuità con tendenze già emerse nelle ultime legislature.

Infine, se confrontiamo il numero delle leggi di iniziativa governativa approvate nelle ultime quattro legislature, possiamo osservare come la percentuale di disegni di legge di conversione presentati dal governo Meloni e già approvati nei primi sette mesi dal suo insediamento sia in assoluto la più elevata. In questo caso, infatti, l'attuale esecutivo si trova con il 90,4% al primo posto come incidenza delle leggi di conversione rispetto al totale delle norme di iniziativa governativa già approvate; al secondo posto troviamo il governo Draghi (con l'80%); seguono i governi Conte II e Monti (entrambi attorno al 74,5%).

Attualmente, contrariamente alla ratio degli articoli 70, 71, 72 e 77 della Costituzione, la legge ordinaria del Parlamento non è più la regola ma l'eccezione, i decreti-legge sono diventati la forma ordinaria di legislazione in aperta violazione del principio della loro straordinarietà, tanto che sono ormai anche percepiti come tali dall'esecutivo. Si pensi alla loro previsione implicita in atti di programmazione economica presentati dall'esecutivo (Nadef 2018, DEF 2019 e 2020) o a quei *decreti-legge ricorrenti*, con funzioni e ambiti di intervento uniformi e

³⁰ Cfr. OPENPOLIS, *Anche il governo Meloni legifera a colpi di decreto*, del 17 maggio 2023, che evidenzia la distanza del dato riguardante il Governo di Giorgia Meloni rispetto al Governo Draghi che ha adottato in media 3,2 decreti-legge al mese, e al Governo Conte II, che ha adottato in media 3,4 decreti-legge al mese. Tutti dati molto più alti rispetto al numero di decreti adottati mediamente dagli esecutivi precedenti la pandemia.

³¹ Si vedano anche i dati, sebbene meno aggiornati, riportati da CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *XIX Legislatura. La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, del 13 febbraio 2023, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

cadenza annuale (decreto fiscale, milleproroghe, concorrenza, semplificazioni) al quale la vita parlamentare si è ormai assuefatta, come se si trattasse di strumenti ordinari dell'attività legislativa.

In un tale contesto non può non allarmare il fatto che le riforme dei regolamenti di Camera e Senato, rese necessarie dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari, si siano limitate ad un mero adattamento delle norme regolamentari ai nuovi numeri definiti dalla riforma costituzionale³², senza che nemmeno sia stato posto il problema riqualificare il procedimento legislativo per restituire alle Camere il loro ruolo nell'esercizio ordinario della funzione legislativa. La sistematica compressione del principio istruttorio, l'esame sostanzialmente monocamerale di tutti i più importanti provvedimenti legislativi, la totale marginalizzazione della discussione parlamentare sui testi legislativi all'esame dell'assemblea, l'occupazione dei calendari con una valanga di disegni di conversione di decreti-legge, sono tutti fenomeni colpevolmente ignorati dai due interventi riformatori, che hanno finito per operare solo piccoli ritocchi a regolamenti che sembrano ormai rappresentare una vita parlamentare fittizia, fuori da una realtà oggi, invece, caratterizzata dal *dominio* esercitato dell'esecutivo, con i suoi decreti-legge, sull'intera attività legislativa del Parlamento.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio propone un'analisi delle tendenze che hanno inciso sulla funzione legislativa delle Camere negli anni della pandemia. In particolare, vengono esaminate le novità e le trasformazioni della funzione legislativa in più marca-

³² Secondo N. LUPO, *Una legislatura "a ranghi ridotti", ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, pp. 11 ss., il lavoro delle Giunte per il regolamento è stato condotto negli ultimi due anni della XVIII legislatura con un approccio prevalentemente "al ribasso". Le riforme dei rispettivi regolamenti del Senato prima e della Camera dopo l'inizio della nuova legislatura, sono state approvate senza alcun coordinamento tra i due rami del Parlamento, di fatto alimentando la disomogeneità tra i due regolamenti.

ta discontinuità con il periodo precedente l'emergenza sanitaria, evidenziando gli elementi di verticalizzazione dei processi decisionali in capo all'esecutivo e in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri. Il saggio si sofferma inoltre sulle tendenze in continuità con il periodo pre-covid, che hanno subito una rapida accentuazione, sempre nel segno di una forte verticalizzazione dei processi di decisione legislativa. Sulla base di queste riflessioni l'autore propone una complessiva valutazione dell'esercizio emergenziale della funzione legislativa e dei suoi effetti sulla forma di governo italiana, evidenziando: la capacità di tenuta e di fronteggiare la crisi da parte del sistema politico-istituzionale; i costi della verticalizzazione delle decisioni e della marginalizzazione del Parlamento; infine, i pericoli di un definitivo consolidamento delle tendenze descritte.

EN

The essay proposes an analysis of the trends that have impacted on the legislative function of the Chambers in the pandemic years. In particular, it examines the innovations and the transformations of the legislative function in more marked discontinuity with the pre-pandemic period, highlighting the elements of concentration of decision-making processes in the hands of the executive and in particular in those of the President of the Council of Ministers. The essay also examines the trends in continuity with the pre-covid period, which have been rapidly accentuated, again in the sign of a strong concentration of legislative decision-making processes. On the basis of these reflections, the Author proposes an assessment of the emergency exercise of the legislative function and its effects on the Italian form of government, highlighting: the capacity of the political-institutional system to hold and cope with the crisis; the costs of the concentration of decisions and the problems arising from the marginalization of Parliament; finally, the risks of a definitive consolidation of the trends described.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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