



DOMENICO BRUNO\*

## LA FORMA DI GOVERNO ALLA PROVA DELLE EMERGENZE. ITINERARI DI RICERCA A PARTIRE DALLA VICENDA PANDEMICA E BELLICA\*\*

**Abstract [It]:** Il presente contributo approfondisce le dinamiche in atto tra Parlamento e Governo attraverso una disamina delle due principali emergenze in rilievo nella XVIII Legislatura: la pandemia da Covid-19 e il conflitto russo-ucraino. La ricerca è condotta lungo tre principali nuclei tematici. Il primo considera l'emergenza nel modello costituzionale italiano, guardando, in particolare, alle prerogative di Parlamento e Governo nella reazione democratica alle situazioni avverse. Il secondo osserva le dinamiche che, nella prassi, sono venute in rilievo tra Legislativo ed Esecutivo in ordine alle citate emergenze. Il terzo, raccogliendo le risultanze della ricerca, prova a elaborare qualche soluzione minima per contribuire al dibattito sulle ipotesi di riequilibrio del rapporto tra Parlamento e Governo in casi di emergenza.

**Abstract [En]:** This contribution delves into the ongoing dynamics between Parliament and Government through an examination of the two main emergencies in the 18th Legislature: Covid-19 and Russian-Ukrainian conflict. The research is conducted along three main thematic cores. The first considers the emergency in the Italian constitutional model, looking at the prerogatives of Parliament and Government in the democratic reaction to adverse situations. The second looks at the dynamics that, in practice, have emerged between Parliament and Government in relation to the emergencies. The third, gathering the results of the research, attempts to elaborate some minimal solutions to contribute to the debate on the hypotheses for rebalancing the relationship between Parliament and Government in cases of emergency.

**Parole chiave:** Emergenza, Forma di governo, Pandemia, Guerra, Modello decisionale.

**Keywords:** Emergency, Form of government, Pandemic, War, Decision-making model.

SOMMARIO: 1. Delimitazione del contributo. – 2. Il modello costituzionale: Parlamento e Governo in emergenza. – 3. Gli assetti della forma di governo nella prassi. – 4. Le emergenze della XVIII Legislatura. – 4.1 La pandemia da Covid-19. – 4.2. Il conflitto russo-ucraino. – 5. Esiti istituzionali e ipotesi di ricerca. – 5.1. La costituzionalizzazione dell'emergenza. – 5.2 Soluzioni ulteriori. – 6. Osservazioni conclusive.

\* Dottore di ricerca in Diritti umani. Teoria, storia e prassi – Università di Napoli Federico II.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Delimitazione del contributo

**I**l presente contributo approfondisce le dinamiche in atto tra Parlamento e Governo attraverso una disamina delle due principali emergenze venute in rilievo nella XVIII Legislatura<sup>1</sup>: la pandemia da Covid-19 e il conflitto russo-ucraino.

La ricerca è condotta lungo tre nuclei tematici.

Il primo – muovendo da alcune notazioni di sintesi sui caratteri del *fatto emergenziale* – considera l'emergenza nel modello costituzionale italiano: specifico riguardo, in chiave teorica, è dato alle prerogative delle sedi legislative (e delle relazioni delle stesse con quelle esecutive) nella costruzione della reazione democratica alle situazioni avverse.

Il secondo osserva le vicende dinamiche che, nella prassi, sono venute in rilievo tra Parlamento e Governo in ordine alle citate emergenze (vicende che, almeno con riferimento al caso bellico, continuano a prodursi nella Legislatura in corso).

Il terzo nucleo, raccogliendo le risultanze della ricerca, prova a elaborare qualche soluzione minima – anche ragionando sulle regole parlamentari – per contribuire al dibattito sulle ipotesi di riequilibrio del rapporto tra Parlamento e Governo in caso di emergenza.

## 2. Il modello costituzionale: Parlamento e Governo in emergenza

È utile, in premessa, qualche notazione teorico-ricostruttiva sull'emergenza.

Attesa la complessa e incerta definizione financo del concetto di circostanza emergenziale, qualsiasi tentativo di sistematizzazione elaborato dalla dottrina sull'argomento è risultato parziale<sup>2</sup>. La categoria, infatti, era ed è destinata a restare aperta: essa, peraltro, include circostanze di volta in volta differenti<sup>3</sup> e, per forza di cose, non riconducibili a fattispecie giuridiche univoche.

Ciò, tuttavia, non impedisce di rinvenire dei tratti comuni alle circostanze emergenziali, utili a ricostruirne una pur minima tassonomia: ogni fatto emergenziale, infatti, può essere considerato un evento *imprevedibile* e, almeno nella maggior parte dei casi, *ignoto* (nelle dinamiche e nei relativi esiti), che determina una situazione di danno, pericolo o minaccia

<sup>1</sup> Indaga da ultimo questi profili, in chiave monografica, assumendo il punto di vista delle Camere in relazione alle vicende emergenziali, U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, spec. 27 ss. Quanto alle connessioni del tema con le vicende politiche e istituzionali, restano valide le analisi di F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè editore, 2006, spec. 164 ss.

<sup>2</sup> In dottrina possono essere individuati alcuni tentativi. Tra i principali, merita considerare A. PIZZORUSSO, *Emergenza (stato di)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, Treccani.it, 1993, par. 2.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, 516 ss.

<sup>3</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, 3. Questa connotazione della categoria giuridica dell'emergenza è stata considerata anche dalla letteratura straniera. In particolare, il lemma emergenza è stato considerato un «umbrella term», che include fattispecie eterogenee e differenti (cfr. A. GREENE, *Permanent states of emergency and the rule of law: constitutions in age of crisis*, Oxford, Hart Publishing, 2018, 17).

per l'ordinamento; un fatto, per propria natura, *provvisorio*<sup>4</sup> e destinato a cessare, anche in ragione delle misure adottate dall'ordinamento per farvi fronte<sup>5</sup>.

Innanzitutto a una situazione di questo tipo l'ordinamento – e, in particolare, il circuito Parlamento-Governo – è chiamato a una valutazione sulla opportunità di impiegare uno stato di eccezione<sup>6</sup> che preveda, ove necessario, deroghe<sup>7</sup> temporanee alle disposizioni vigenti (di rango costituzionale e legislativo). In altre parole, la situazione di necessità determinata dal fatto emergenziale consente riallocazioni provvisorie delle prerogative degli organi costituzionali e una rimodulazione dell'ordinario bilanciamento tra diritti, libertà ed esigenza di sicurezza, senza alterazioni permanenti né della relazione organizzativa fissata dalla Costituzione né del rapporto tra autorità e libertà<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> La temporaneità, come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 15 del 1982, si configura come un requisito di legittimità della normativa emergenziale. Per un'analisi più approfondita riguardo a tale pronuncia, si v. L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sentenza n.15?*, in *Giur. cost.*, n. 1/1982, 102 ss. Evidenzia alcuni profili di criticità di tale pronuncia V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, 211.

<sup>5</sup> Cfr. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Id. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Torino, Giappichelli, 2006, 659 ss. Di recente tale profilo è stato analizzato da G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale. Primi rilievi*, in *Consulta online*, n. 1/2023, 78 ss. Riguardo ai caratteri del fatto emergenziale si v. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 162 ss. Invero, tali elementi connotativi emergono anche da alcune indicazioni normative, a partire dall'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'art. 15 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (cfr. A. GREENE, *Permanent states of emergency and the rule of law: constitutions in age of crisis*, cit., 17). In ragione di tali caratteristiche, l'emergenza può essere considerata un fenomeno «relativo»: essa è tale in relazione all'ordinamento vigente in un determinato momento storico; ed entro un territorio circoscritto (cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, 196).

<sup>6</sup> Tale valutazione implica un notevole margine di discrezionalità da parte dei pubblici poteri: una discrezionalità che informa sia il giudizio sulla necessità di attivare il regime straordinario previsto per fronteggiare le situazioni emergenziali sia la scelta delle modalità di governo dell'emergenza. A fronte di tale ampio margine di discrezionalità, il giudizio sull'esigenza di aprire una fase ordinamentale straordinaria implica l'assunzione di una responsabilità politica (cfr. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2004, 33).

<sup>7</sup> Occorre precisare che in dottrina si è consolidata una distinzione tra sospensione – provocata dalle norme eccezionali adottate durante le emergenze – e deroga ordinaria. La normativa eccezionale e quella speciale adottata in circostanze normali è da individuare nella stabilità della compressione di efficacia della norma generale: lo stato di *quiescenza* provocato dal diritto dell'emergenza risulta essere “a tempo”, estendendosi per la durata della situazione straordinaria; invece, la deroga di una norma speciale introdotta in un periodo ordinario non ha un termine ben definito e sopravvive nel contesto ordinamentale sino alla sua abrogazione. A tal proposito si v. P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, 165 ss. Sul punto, per ulteriori approfondimenti, si v. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, 263 ss.

<sup>8</sup> Dal punto di vista teorico, questo piano interessa il rapporto tra emergenza e ordine costituito, tracciando una linea di demarcazione tra costituzionalismo democratico e teorie classiche sulla necessità come fonte autonoma di produzione del diritto. Un orientamento introdotto, in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908 da S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Riv. Dir. Pubbl e Pubbl. Amm. in Italia*, 1909, 251 ss. Per un'analisi approfondita di tali orientamenti si v. R. CAVALLO PERIN, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in Id., G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano, *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 42 ss. Nella vicenda pandemica tale orientamento è stato nuovamente considerato (cfr. G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, III). Nella concezione moderna, infatti, la necessità opera esclusivamente come presupposto fattuale per l'adozione di provvedimenti straordinari, autorizzati da una fonte di rango costituzionale o legislativo, che risultano legittimi «in presenza della situazione storico-ambientale prodotta dal caso estremo o dal fatto eccezionale» (cfr. P. G. GRASSO, *Necessità (dir. pubbl)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XXVII, 1977, 869). In questa prospettiva, l'entrata in vigore delle costituzioni rigide ha segnato il passaggio da una concezione «assoluta o estrema» dello stato di eccezione a una «relativa» (così M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, 52).

A tale riguardo, com'è noto, il modello costituzionale italiano non contempla una disciplina organica dello stato di emergenza<sup>9</sup>. Si tratta di una cifra caratterizzante dell'ordinamento che, rispetto ad altre esperienze<sup>10</sup>, è orientato verso un paradigma elastico, che ha rivelato nel tempo una certa duttilità ed efficacia nel garantire l'integrità del sistema nel governo dei fenomeni emergenziali – nonché, più in generale, la gestione delle tensioni istituzionali da questi prodotti – senza determinare sospensioni dell'ordine costituito; e, al contempo, si tratta di una scelta sistemica che, più che della predeterminazione costituzionale del fenomeno, tiene conto delle sue implicazioni (a partire, soprattutto, dal *fattore tempo*) e contempla gli strumenti per farvi fronte anche attraverso un riassetto derogatorio delle prerogative tra Legislativo ed Esecutivo – a favore del secondo, ancorché nel quadro di procedure garantite dal controllo parlamentare<sup>11</sup>. Tra questi, si prevedono: strumenti normativi, come il decreto-legge (art. 77 Cost.)<sup>12</sup>; e strumenti di dislocazione di competenze: in senso *orizzontale*, tra Governo e Parlamento, attraverso il conferimento dal Legislativo all'Esecutivo dei «poteri necessari» in caso di guerra (art. 78 Cost.)<sup>13</sup>; e, in senso *verticale*, tra Stato e Regioni, il potere sostitutivo nell'esercizio delle competenze legislative regionali nelle ipotesi in cui sorga un «pericolo grave per la sicurezza e l'incolumità pubblica» (art. 120, comma secondo, Cost.)<sup>14</sup>.

Tra questi strumenti, nella prassi, è prevalso l'impiego del decreto-legge, almeno per le seguenti ragioni: l'assenza di un *oggetto predefinito* (al netto dei casi di esclusione di ricorso al decreto-legge)<sup>15</sup>; la speditezza *procedimentale*, che consente una risposta tempestiva alla

<sup>9</sup> I Costituenti, intimoriti dall'impiego dell'art. 48 della Costituzione di Weimar come strumento di legittimazione giuridica del nazismo, scelsero di non positivizzare né ipotesi di riassetto della relazione organizzativa tra organi costituzionali in caso di circostanze straordinarie né clausole di sospensione dei diritti fondamentali che potessero aprire varchi per il ripristino di regimi autoritari. Di recente tale tema è stato considerato, tra gli altri, da R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta online*, n. 2/2020, 514 e da U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza permanente. Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 3.

<sup>10</sup> Per un'analisi riguardo alle principali modalità di positivizzazione dell'emergenza nel panorama comparato si v. L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 5 maggio, 2020, spec. 46 ss.

<sup>11</sup> Tali strumenti, in ogni caso, garantiscono meccanismi di co-legislazione e di controllo da parte delle Camere: il decreto-legge, entro sessanta giorni dalla sua adozione, deve essere convertito in legge a pena di decadenza; i poteri necessari per fronteggiare l'emergenza bellica devono essere definiti con legge dalle Camere; l'esercizio dei poteri sostitutivi deve essere esercitato nel rispetto delle procedure previste dalla legge (cfr. Cfr. M.C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 596).

<sup>12</sup> Tale strumento è stato considerato quello privilegiato per assicurare «la sopravvivenza dello Stato e dell'ordinamento» in situazioni di pericolo immediato (così V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, 104).

<sup>13</sup> Per ulteriori approfondimenti, anche alla luce delle vicende connesse alla guerra in Ucraina, si v. M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, 753 ss. I profili teorici dell'istituto sono stati considerati, tra gli altri, da P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1993 nonché da F. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, 816 ss.

<sup>14</sup> Per un approfondimento su tale profilo si v. G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, 737 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 185.

<sup>15</sup> Diversamente da altre ipotesi, infatti, come, tra l'altro, l'attivazione dell'art. 78 Cost. che può verificarsi solo in situazioni di attacco armato da parte di un altro Stato, con l'obiettivo di assoggettare la Repubblica alla propria sovranità. Sul punto si v. G. DE MINICO, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, 9-10. Il tema è stato ripreso anche da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 117.



situazione emergenziale<sup>16</sup>; la previsione di *procedimento garantito*, che si sostanzia nel controllo delle Camere (in sede di conversione), del Presidente della Repubblica (anche in sede di emanazione) e della Corte costituzionale (in sede di legittimità)<sup>17</sup>; la sua natura di atto avente forza di legge, in conseguenza della quale è possibile disporre restrizioni delle libertà e dei diritti previsti dalla Costituzione, integrando, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale<sup>18</sup>, la riserva di legge posta a presidio delle stesse<sup>19</sup>.

Tuttavia, a tali fattori oggettivi, di snellimento procedurale e di garanzia, il dispositivo costituzionale affianca alcune condizioni essenziali che subordinano l'applicazione: si tratta della sussistenza dei presupposti di «straordinaria necessità» e «urgenza» che ne giustificano l'adozione<sup>20</sup>. Sono condizioni, queste, che sono parametrare sulla base di una valutazione della entità del fenomeno emergenziale e sulle modalità di contenimento degli effetti che spetta all'Esecutivo compiere. È una valutazione complessa, che per propria natura non ha valore assoluto, bensì un carattere relativo, rispetto alla quale il Governo, anche in ossequio ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza delle misure, valuta la praticabilità del decreto-legge (rispetto a soluzioni alternative, più garantite ma più gravose, come gli strumenti della produzione normativa ordinaria) come mezzo per definire la reazione ordinamentale all'evento emergenziale<sup>21</sup>.

Proprio da questo punto di vista, in virtù di un margine di discrezionalità comunque (tendenzialmente) elevato, il decreto-legge ha assunto caratteri e finalità ulteriori (per certi versi, anche distorsive rispetto al modello e alla funzione costituzionale) nell'esperienza repubblicana, che lo hanno reso strumento per l'attuazione dell'indirizzo politico anche in tempi ordinari. Di tale estensione – fattuale prima ancora che interpretativa – ne sono stati complici la dottrina<sup>22</sup> e la giurisprudenza costituzionale: la prima muovendo dalla distinzione tra necessità assoluta e relativa, nonché tra soggettiva e oggettiva<sup>23</sup>, ha sostenuto un ampio margine discrezionale nella valutazione sui presupposti della necessità e urgenza<sup>24</sup>; la seconda ha respinto la possibilità di controllare la sussistenza dei presupposti del decreto-

<sup>16</sup> Cfr. F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 1994, IX, 135. Per un'analisi sulle disposizioni che regolano l'istruttoria governativa si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 107 ss.

<sup>17</sup> Considera tali procedure A. PACE, *Problematica libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003, 342.

<sup>18</sup> Sul punto, si v. L. CARLASSARE, *La 'riserva di legge' come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, 438 ss.

<sup>19</sup> A tal proposito si v. F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in Id., G. Scaccia (a cura di), *Emergenza covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, 67. Svolge alcune considerazioni sul tema A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 561.

<sup>20</sup> Come rilevano A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77 Cost.*, cit. : «è solo a questi casi che è diretta la previsione dell'art. 77 Cost., agli eventi nei quali occorre legiferare con un grado di tempestività che il normale procedimento legislativo non è in grado di assicurare. Ne discende coerentemente – a contrario – che “una comprovata, intrinseca, assenza della necessità, nonostante l'indicazione fattane dal decreto, implicherebbe l'illegittimità dell'atto e la responsabilità del Governo».

<sup>21</sup> Si tratta del cd. «giudizio di necessità» teorizzato da G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 352 ss.

<sup>22</sup> Sul punto si v. L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 1520; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto legge*, in *DS*, 1978, 245.

<sup>23</sup> È la tesi di C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XI, 1962, 834 ss.

<sup>24</sup> Necessità e urgenza, infatti, sono state ritenuti presupposti riconducibili «al provvedere e non necessariamente al provvedimento» (Così: A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77 Cost.*, cit.).

legge sulla base di una (presunta) capacità di sanatoria (dei vizi formali del decreto) della conversione in legge<sup>25</sup>.

Il concorso di tali fattori – nella prassi e nelle sedi interpretative (scientifiche e giurisprudenziali-costituzionali – ha assecondato, nel tempo, una progressiva «normalizzazione»<sup>26</sup> del decreto-legge e una «stabilizzazione»<sup>27</sup> della legislazione emergenziale. Fenomeni, questi, che si collocano, come si intende mostrare negli immediati sviluppi del lavoro, nel quadro di complesse dinamiche della forma di governo, che recano il segno della preminenza dell'Esecutivo, la destrutturazione del sistema delle fonti e il consolidamento della debolezza della fonte legislativa<sup>28</sup>.

### 3. Gli assetti della forma di governo nella prassi

Tali dinamiche hanno condotto, nella prassi, a un progressivo indebolimento del binomio «emergenza-provisorietà»<sup>29</sup>: gli strumenti normativi straordinari, a partire dal decreto-legge, sono impiegati per fronteggiare problematiche endemiche, che vengono affrontate solo dopo il relativo «aggravamento fino alla creazione dello stato di necessità»<sup>30</sup>. Per fare solo qualche esempio: l'immigrazione; il sovra-affollamento delle carceri; la criminalità organizzata di stampo mafioso; l'inquinamento atmosferico. Tutti casi, questi – e se ne potrebbero citare molti altri – che non rispondono al paradigma giuridico dell'emergenza: non si tratta di eventi improvvisi; né di circostanze imprevedibili; né di eventi, per propria natura, temporanei. Tuttavia, anche in ragione dell'assenza di una capacità del sistema di programmazione di medio-lungo periodo, vengono affrontati dal decisore politico attraverso modalità di produzione normativa straordinarie, a partire dalla decretazione d'urgenza.

In questo quadro, segnato da una «emergenza permanente»<sup>31</sup> degli indirizzi di politica legislativa, il baricentro dell'attività decisionale si è progressivamente spostato verso le sedi

<sup>25</sup> Cfr. Corte costituzionale sent. n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 808, 810, 1033, 1060 del 1988, 263 del 1994. La Corte invece ha sempre ammesso la naturale trasmissibilità alla legge di conversione dei vizi sostanziali del decreto, a partire dalla sentenza n. 75 del 1967.

<sup>26</sup> Utilizza tale espressione A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, 282.

<sup>27</sup> Così U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza permanente. Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 7.

<sup>28</sup> Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77 Cost.*, cit., 33. Sul punto, tra gli altri, si v. A. RUGGERI, *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, 568 ss.

<sup>29</sup> Cfr. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, cit., 654 ss.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Cfr. U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza permanente. Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 2.

dell'Esecutivo, con il Parlamento costretto a operare prevalentemente come «interlocutore»<sup>32</sup>, «consulente»<sup>33</sup> ed «emendatore»<sup>34</sup> delle decisioni assunte dal Governo.

Lo studio delle tendenze della legislazione nelle ultime tre Legislature restituisce una immagine chiara di tali processi, già in atto da tempo nel sistema e venuti in rilievo già prima delle gravi emergenze che hanno segnato la XVIII Legislatura.

Nella XVI Legislatura (2008-2013) su una produzione normativa complessiva di 821 atti si registrano 118 decreti-legge (14% del totale), 230 decreti legislativi (28% del totale), 391 leggi ordinarie (47% del totale), 82 regolamenti di delegificazione (10% del totale)<sup>35</sup>. Nella XVII Legislatura (2013-2018), invece, su 774 atti normativi sono stati approvati 100 decreti-legge (12% del totale), 260 decreti legislativi (33% del totale), 379 leggi ordinarie (48% del totale) e 35 regolamenti di delegificazione (4,52%)<sup>36</sup>. Infine, nel primo biennio della XVIII Legislatura, prima della vicenda pandemica, su una produzione normativa complessiva di 279 atti si registrano 48 decreti-legge (17%), 63 decreti legislativi (22%), 159 leggi ordinarie (57%) e 9 regolamenti di delegificazione (3,2%)<sup>37</sup>. Negli ultimi dieci anni, confermando tendenze invero già affermatesi nel decennio precedente, circa il 50% della produzione normativa complessiva origina dalla sede governativa. Un dato che assume ancora più rilevanza alla luce di due ulteriori fattori: quello dell'iniziativa legislativa governativa e quello delle leggi di conversione. Nella XVI Legislatura sul totale di 391 leggi ordinarie, in 296 casi la proposta di legge è stata presentata dal Governo; nella XVII Legislatura su 379 leggi, il procedimento legislativo è stato avviato su impulso dell'Esecutivo 282 volte (circa il 74% del totale)<sup>38</sup>. Tendenze che trovano conferma anche nel primo biennio della XVIII Legislatura: nel 55% dei casi il procedimento legislativo è stato avviato dall'Esecutivo. Inoltre, nella XVI Legislatura, sono state approvate 106 leggi di conversione (27% del totale)<sup>39</sup>; nella XVII 83 (21,90% del totale); nel primo biennio della XVIII Legislatura 37 (34% del totale)<sup>40</sup>.

<sup>32</sup> Così L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, spec. 33 ss.

<sup>33</sup> Sul ruolo di consulenza del Parlamento si v. E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII Legislatura*, Napoli, Jovene, 2002 nonché, più di recente, con riferimento al modello della delega legislativa, U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 41 ss.

<sup>34</sup> Così L. GORI, *Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna*, in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, 95.

<sup>35</sup> I dati e le tendenze sono ricavati dal Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>36</sup> Anche in questo caso le statistiche sono tratte dal Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>37</sup> Le tendenze sono ricavate dal Rapporto 2021 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>38</sup> Cfr. Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>39</sup> Cfr. Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>40</sup> Cfr. Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

In questo quadro, nei casi in cui l'attività legislativa sia attratta verso le sedi del Governo ed esercitata attraverso la decretazione d'urgenza, le Camere provano a recuperare le proprie prerogative prevalentemente in sede di conversione, esercitando, attraverso il potere di emendamento, una «capacità trasformativa»<sup>41</sup> dei testi approvati dall'Esecutivo. Tuttavia, anche in questo caso, nella prassi si sono consolidate modalità di produzione normativa e distorsioni delle procedure che, di fatto, condizionano la capacità del Parlamento di intervenire sulle scelte del Governo.

Il decreto-legge è divenuto una fonte di produzione «dai contenuti fortemente disorganici ed eterogenei»<sup>42</sup> e dalle dimensioni molto ampie. Le Camere, pertanto, entro il termine dei sessanta giorni dalla data di approvazione, sono costrette a esaminare testi difficilmente riconducibili a una matrice unitaria e con un numero di disposizioni assai significativo, incontrando difficoltà sin dalla fase dell'istruttoria. I decreti, infatti, in ragione della loro eterogeneità, «vengono assegnati a molteplici Commissioni, in relazione alle molte materie trattate, con conseguenti problemi di coordinamento tra le stesse»<sup>43</sup>. Una prassi che suscita alcuni dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale, aprendo a un «incremento quantitativo [...] senza limiti» della legge di conversione (e alle connesse disfunzioni del procedimento legislativo); nonché a «un problema generale legato alla perdita del presupposto di necessità dei decreti-legge, che dovrebbe costituire la *condicio sine qua non* dello strumento normativo»<sup>44</sup>.

Oltre alla consolidata tecnica normativa utilizzata dall'Esecutivo, un ulteriore indebolimento delle prerogative delle Camere deriva da alcune consolidate forzature delle procedure parlamentari. Per citare solo le principali: abuso nel ricorso alla questione di

---

<sup>41</sup> In questi termini: Rapporto 2019-2020 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>42</sup> Così G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 193.

<sup>43</sup> Così E. AURELI, *L'uso del decreto-legge nella XVII Legislatura*, in *Rivista Aic*, n. 1/2019, 14.

<sup>44</sup> I virgolettati del periodo sono tratti da E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 235.



fiducia (e, al Senato, al *maxi* emendamento interamente sostitutivo del testo)<sup>45</sup>; «monocameralismo di fatto»<sup>46</sup>; confluenza dei decreti-legge<sup>47</sup>.

Sulla questione di fiducia: dopo un utilizzo coerente con la disciplina dei Regolamenti nella prima fase dell'esperienza repubblicana<sup>48</sup>, tale istituto, a partire dall'XI Legislatura, è stato utilizzato prevalentemente per accelerare i processi di produzione normativa, superando veti incrociati e resistenze interne alla maggioranza parlamentare. Una tendenza che riguarda soprattutto la conversione dei decreti-legge, come dimostrano, anche in questo caso, gli studi sui dati e le tendenze della produzione normativa: durante la XVII Legislatura è stata posta la questione di fiducia almeno in uno dei due rami del Parlamento nel 43,4% dei casi; durante la XVIII la prassi si è ulteriormente consolidata, essendo stato previsto il ricorso all'istituto nel 55,8% dei casi di leggi di conversione<sup>49</sup>.

In continuità, una ulteriore «compressione dei tempi e degli spazi dell'azione parlamentare»<sup>50</sup> in caso di conversione della decretazione d'urgenza è riconducibile al monocameralismo alternato o «coatto»<sup>51</sup>: nella XVII Legislatura nell'88% dei casi la legge di conversione è stata approvata senza ritorno nel primo ramo di esame; nella XVIII il dato è incrementato ulteriormente, raggiungendo la soglia del 95,2%<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> Tra gli altri, considerano tale profilo nella prima fase della vicenda pandemica: N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, 134; F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 2505; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010; L. CIAURRO, *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Il Filangieri – Quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2016, 179 ss.

<sup>46</sup> A tal proposito, tra gli altri: I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 88 ss.; M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 531 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in Id., N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Napoli, Jovene, 2021, 10; A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020, 65. Invero, si tratta di una prassi venuta in rilievo già prima della vicenda pandemica. Sul punto si v. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 23 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, 3/2019, 59 ss.; C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 9/2013, 4 ss.

<sup>47</sup> Sul punto si v. C.F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, 226; L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2022, 41 ss.; C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 47; M. PANDOLFELLI, *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, 303 ss.; 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. speciale/2020, 642 ss.; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2020, 69 ss. In dottrina, tale fenomeno era stato già diffusamente considerato da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, 1 ss.

<sup>48</sup> Sul punto, si v. i dati riportati da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 349 ss di recente considerati anche da D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 37.

<sup>49</sup> I dati sono tratti dal Rapporto 2023 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

<sup>50</sup> Così C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 43.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Anche in questo caso i dati sono tratti dal Rapporto 2023 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

Infine, tra i principali fattori di indebolimento delle prerogative parlamentari viene in rilievo la confluenza dei decreti-legge. Si tratta di una procedura atipica che prevede, nel corso della conversione di un decreto-legge, la presentazione di un emendamento che riproduce il contenuto di un altro decreto-legge, anch'esso in fase di conversione disponendone, al contempo, l'abrogazione e facendone salvi gli effetti prodotti nel corso del periodo di vigenza<sup>53</sup>. Una prassi che apre a un problematico disallineamento dalle indicazioni costituzionali: da un lato, infatti, la confluenza sembra sostanzialmente «elud[ere] il divieto di reiterazione, intesa come indefinita protrazione degli effetti dei decreti»; dall'altro, «la sostanziale conversione realizzata con la confluenza rischia di porre la sanatoria in contrasto con il terzo comma dell'art. 77 Cost.»<sup>54</sup>.

Questi squilibri, già consolidati nel sistema in situazioni ordinarie, sono inevitabilmente destinati a incidere sulle dinamiche (in qualche caso anche disfunzionali) del rapporto Parlamento-Governo in caso di emergenza. La XVIII Legislatura, segnata dalla sovrapposizione tra «emergenze reali» ed «emergenza permanente»<sup>55</sup>, ha costituito un osservatorio inedito per analizzare tali dinamiche nonché per isolare alcuni esiti istituzionali che, in chiave prospettica, possono essere utili a individuare soluzioni per il futuro da applicare in caso di nuove emergenze per assicurare una relazione più equilibrata tra Esecutivo e Legislativo.

#### 4. Le emergenze della XVIII Legislatura

Ora si considerano due emergenze – quella pandemica e quella bellica – alla luce della reazione apprestata dall'ordinamento nella XVIII Legislatura. Si tratta di circostanze – in particolar modo quella pandemica – che hanno contribuito al disvelamento di dinamiche istituzionali radicate, ponendo in evidenza lo spostamento dell'asse decisionale verso le sedi dell'Esecutivo nonché la destrutturazione del sistema delle fonti. Tuttavia, oltre a esprimere un momento di conferma delle tendenze in atto, la XVIII Legislatura ha rappresentato anche il punto di emersione di sviluppi ulteriori e di ulteriori tensioni nel modello decisionale italiano.

<sup>53</sup> Sul punto si v. il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione pubblicato dell'11 maggio 2021 (p. 9, nota 4).

<sup>54</sup> I virgolettati sono tratti da C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, cit., 57.

<sup>55</sup> Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., spec. 27 ss.

## 4.1 La pandemia da Covid-19

Il governo della pandemia si è basato su due principali schemi di produzione normativa<sup>56</sup>: il primo, riconducibile al Governo Conte II, «a prevalenza del d.P.C.M.»; il secondo, ascrivibile al Governo Draghi, «a prevalenza del decreto-legge»<sup>57</sup>. Modalità, queste, ascrivibili al meccanismo delle «catene normative»<sup>58</sup> e basate su ordinanze contingibili e urgenti di matrice statale e regionale che hanno riconosciuto in un intervento normativo di rango primario la propria «fonte legittimante»<sup>59</sup>.

Il modello introdotto dal Governo Conte II ha individuato in un atto dalla natura complessa<sup>60</sup>, il d.P.C.M., lo strumento privilegiato per la definizione delle misure di contrasto alla pandemia. Il relativo procedimento di formazione ha presentato caratteri inediti: si è trattato, infatti, di una modalità flessibile e accentrata presso le sedi della Presidenza del Consiglio che ha consentito un rapido adeguamento della normativa emergenziale alle evoluzioni della situazione epidemiologica; inoltre, ha facilitato la negoziazione interistituzionale, creando occasioni di dialogo sia tra Esecutivo nazionale ed Esecutivi regionali<sup>61</sup> sia tra sedi della decisione politica e organismi tecnico-scientifici. Oltre a tali vantaggi, il modello ha presentato anche alcune problematiche criticità: criticità che, guardando solo al piano della forma di governo nazionale, hanno principalmente riguardato le procedure endogovernative nonché il complessivo rapporto Parlamento-Governo.

Sul versante governativo è venuto in rilievo un indebolimento della condivisione collegiale delle scelte. L'adozione dei d.P.C.M. pandemici, infatti, è stata rimessa all'impulso del Ministro della salute, su parere obbligatorio ma non vincolato del Ministro dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, nonché degli altri ministri competenti per materia. Questo schema di produzione normativa ha assecondato micro-collegialità interne all'Esecutivo, indebolendo il ruolo del Consiglio dei Ministri nella definizione delle politiche emergenziali.<sup>62</sup> Inoltre, un ulteriore aspetto problematico del procedimento di formazione dei d.P.C.M. ha riguardato le modalità di contatto e dialogo tra l'Esecutivo e il Comitato

<sup>56</sup> Come rilevato in dottrina, l'avvicendamento tra tali paradigmi «è il risultato di un processo di maturazione culturale e della sensibilizzazione prodotta dal dibattito pubblico su questi temi» (cfr. ID., *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 125 ss.).

<sup>57</sup> La distinzione è ripresa da *ibidem*.

<sup>58</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 140.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Per un resoconto complessivo delle varie posizioni riguardo alla natura di tale atto si v. M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022, 37 ss. Per ulteriori apprendimenti si v. U. RONGA, *Sulle prerogative del Presidente del Consiglio: questioni risalenti e analisi attuali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, 2 ss.

<sup>61</sup> Considera tali profili, R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., 532 ss.

<sup>62</sup> Una dinamica disfunzionale che, tra l'altro, ha riguardato anche l'istruttoria dei primi decreti-legge, segnata dall'impossibilità di garantire lo svolgimento del *Preconsiglio*, «parzialmente sostituito dalla diramazione con osservazioni» (così U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid.19*, cit., 30). A tal proposito si v. anche M. LUCIANI, I. CIOLLI, *Le Parlement au temps du coronavirus, Italie*, in *Ètude Fondation Robert Schuman*, 2020, 6.

tecnico-scientifico<sup>63</sup>: soprattutto nella prima fase dell'emergenza, segnata dall'aumento fuori controllo dei contagi e dall'incapacità del sistema ospedaliero di reggere la pressione del virus, i pareri di questi organismi hanno costituito una vera e propria fonte di legittimazione delle scelte messe in campo dall'Esecutivo, esponendo, tra l'altro, il sistema a ulteriori difetti di trasparenza: delle riunioni dei comitati, delle delibere assunte, nonché delle modalità di dialogo con il decisore politico, almeno in una prima fase, non è stato fornito alcun resoconto ai cittadini.

A tali difetti di trasparenza, conoscibilità e partecipazione delle procedure endogovernative si è aggiunta la complessiva debolezza della capacità di controllo, specie nelle modalità emendative, del Parlamento sull'Esecutivo.

In continuità con una prassi consolidata, nella maggior parte dei casi i decreti-legge adottati durante l'emergenza sanitaria sono stati caratterizzati da una notevole ampiezza dimensionale e hanno disciplinato settori debolmente connessi<sup>64</sup>. Tra i diversi atti adottati, il decreto-legge n. 18 del 2020 (decreto "cura Italia") e il decreto-legge n. 34 del 2020 (decreto "rilancio") sono paradigmatici: si tratta di atti riconducibili ai «provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo»<sup>65</sup>, categoria introdotta dalla Corte costituzionale per descrivere atti «eterogenei dal punto di vista materiale» ma legati da «una sostanziale omogeneità di scopo»<sup>66</sup>. Tuttavia, la *ratio* unitaria del contrasto all'emergenza epidemiologica è risultata «dai contorni eccessivamente ampi»<sup>67</sup> e comunque non comune a tutte le disposizioni dei decreti<sup>68</sup>. Oltre alla problematica eterogeneità di tali provvedimenti multisettoriali, un ulteriore profilo di criticità attiene alla complessità della decretazione d'urgenza: dal punto di vista dimensionale, nella maggior parte dei casi, i decreti-legge adottati durante la pandemia hanno raggiunto una mole complessiva di disposizioni paragonabile a quella dei disegni di legge finanziaria<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Analizza i vari comitati istituiti durante la vicenda pandemica A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Biolaw journal*, n. 1/2020, 123 ss.

<sup>64</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. G. PICCIRILLI, *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *Luis open*, 22 giugno 2020. Invero, il fenomeno dei decreti *omnibus* si è consolidato già prima della vicenda pandemica, sulla spinta di fattori differenti, a partire da quello politico e partitico.

<sup>65</sup> Tale fattispecie è stata introdotta dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 32 del 2014. Riguardo a tale pronuncia si v. A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge (a margine della sent. n. 32 del 2014)*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, spec. 4 ss.; G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2014, 396 ss.; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, spec. 2 ss.; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, spec. 7 ss.; G. M. FLICK, *Decreto-legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, spec. 4 ss.

<sup>66</sup> Così Corte costituzionale sent. n. 244 del 2016. Di recente, gli orientamenti espressi attraverso tale pronuncia sono stati considerati da A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos*, n. 1/2022, 7 ss.

<sup>67</sup> In questi termini si è espresso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati attraverso il parere pubblicato in data 27 maggio 2020 (p. 8).

<sup>68</sup> Ad esempio, solo per citare alcuni fra i casi più emblematici di eterogeneità, l'art. 94-*bis* del decreto-legge n. 18 del 2020 ha regolato le modalità di ricostruzione della funivia di Savona; l'art. 262 del decreto-legge n. 34 del 2020 ha disciplinato procedure di assunzione del personale da parte del Ministero dell'Economia per far fronte alle esigenze poste dalla presidenza italiana del G20 e dalla "Brexit".

<sup>69</sup> Come emerge anche dall'analisi del parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati pubblicato in data 27 maggio 2020. In tal senso: il decreto "cura Italia" prevedeva 217 articoli e 507 commi; il decreto Rilancio, invece, 266 articoli e un totale di 1051 commi. In entrambi i casi sono stati superati i 98 articoli e 295 commi del

Oltre a questi profili di criticità, le problematiche distorsioni delle procedure parlamentari cui si è fatto riferimento nella parte precedente di questo studio hanno conosciuto un ulteriore consolidamento e nuovi sviluppi.

Durante la pandemia «a conferma della progressiva perdita della natura fiduciaria dell'istituto»<sup>70</sup>, la questione di fiducia prevista dall'art. 116 del Regolamento della Camera dei deputati e dall'art. 161 del Regolamento del Senato è stata prevalentemente utilizzata per velocizzare il procedimento legislativo, con una sensibile riduzione dei tempi della discussione parlamentare e della possibilità di emendare il testo di legge presentato dal Governo. Inoltre, si è ulteriormente consolidata la prassi del monocameralismo alternato in sede di conversione della decretazione d'urgenza: nel primo triennio della XVIII Legislatura nel 93% dei casi i disegni di legge di conversione sono stati modificati solo da una Camera, con l'altra chiamata a svolgere una funzione di mera ratifica<sup>71</sup>.

Ancora, è venuta ulteriormente in rilievo – nonostante i numerosi pareri contrari del Comitato per la Legislazione Camera dei deputati<sup>72</sup> – la prassi della confluenza di più decreti-legge in un unico procedimento di conversione<sup>73</sup>: in alcuni casi il decreto convertito è stato il primo della catena; in altri è il decreto centrale; in altri ancora, è stato convertito l'ultimo decreto approvato<sup>74</sup>. Ad esempio: i decreti-legge nn. 9, 11, 14 e 18 del 2020 sono confluiti tutti nella legge di conversione del decreto-legge n. 27 del 2020; il decreto-legge n. 52 del 2020 è confluito nel procedimento di conversione del decreto-legge n. 34 adottato precedentemente; i decreti-legge nn. 103, 104, 111, 117 del 2020, sono tutti confluiti nella legge n. 126 del 2020<sup>75</sup>.

Oltre a tali distorsioni è venuta in rilievo anche l'abrogazione di disposizioni previste da un decreto-legge attraverso disposizioni di un decreto-legge successivo<sup>76</sup>, suscitando talune

---

decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. "decreto concorrenza"), che prima della vicenda pandemica rappresentava il decreto-legge di maggiore complessità.

<sup>70</sup> Cfr. C.F. FERRAJOLI, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali prodotti dall'esercizio emergenziale della funzione legislativa*, cit., 231.

<sup>71</sup> I dati sulle recenti tendenze della produzione normativa sono riportati da L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazioni del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, 90 ss.

<sup>72</sup> Il ruolo del Comitato per la legislazione durante la vicenda pandemica è stato considerato da M. CAVINO, *Comitato per la legislazione e d.P.C.M.: il diavolo si cela nei dettagli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, 401-404; 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. speciale/2020, 518 ss.

<sup>73</sup> Per un'analisi riguardo al consolidamento di tale modalità di produzione normativa a partire dalla XIV Legislatura si v. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., 232 ss. Con specifico riferimento alle prime ipotesi di confluenza, venute in rilievo durante la XIV Legislatura, si v. V. DI PORTO, *La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione*, in *Rass. parl.*, n. 3/2006, 873; A. RUGGERI, *A proposito di decreti-legge abrogati, "sanati" (ancorché non ancora decaduti ...) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2006.

<sup>74</sup> *Ivi*, 48.

<sup>75</sup> Riporta tali dati C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, cit., 47.

<sup>76</sup> È il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 18 del 2020 che ha abrogato l'art. 29 del decreto-legge n. 9 del 2020 ovvero degli artt. 1, 2, 3, e 4 del decreto-legge n. 11 del 2020; oppure del decreto-legge n. 19 del 2020 che ha abrogato l'art. 35 del decreto-legge n. 9 del 2020. Per un'analisi più ampia si v. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti legge (nell'emergenza Coronavirus)*, cit., 645 ss. Prima della pandemia, questa modalità di produzione normativa era stata impiegata solo in un caso, con l'abrogazione dell'art. 54 del decreto-legge



perplexità riguardo alla tenuta del «principio di razionalità normativa e di coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico»<sup>77</sup>.

In un contesto segnato dalla debolezza del Legislativo, la “parlamentarizzazione” dei d.P.C.M., introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020, ha rappresentato il principale strumento di coinvolgimento del Parlamento nella definizione della reazione ordinamentale all'emergenza<sup>78</sup>. Tale meccanismo si è articolato su due differenti modalità: la prima, preventiva, che ha previsto l'illustrazione alle Camere, da parte del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato, delle misure in corso di predisposizione, per tener conto degli indirizzi formulati dai due rami del Parlamento; la seconda, successiva, da adottare in caso di impossibilità di comunicazione preventiva<sup>79</sup>.

La giurisprudenza costituzionale – diversamente della dottrina maggioritaria<sup>80</sup> – ha considerato tale procedura adeguata a garantire al Parlamento un controllo dell'operato del Governo in sede di attuazione, con d.P.C.M., delle misure autorizzate con decreto-legge<sup>81</sup>. Invero, anche in chiave prospettica, possono essere individuati due principali limiti: non essendo previsto il preventivo invio alle Camere dei testi dei disegni di legge di conversione, la risoluzione votata dopo l'esposizione da parte del Presidente del Consiglio (o del Ministro da lui delegato) si è tradotta in un mero atto di indirizzo; inoltre, il meccanismo ha operato prevalentemente sul piano della responsabilità del Governo innanzi alle Camere, non essendo stati previsti aggravati procedimentali in caso di mancata approvazione della risoluzione sulle misure adottate<sup>82</sup>.

Il paradigma adottato dal Governo Draghi – in un contesto diverso, segnato dall'avvio della campagna vaccinale e dalla minore imprevedibilità del virus<sup>83</sup> – è stato caratterizzato dall'intendimento di contenere la debolezza delle Camere attraverso la valorizzazione del

---

n. 124 del 2019 attraverso il decreto-legge n. 137 del 2019. Anche in quella occasione, tale modalità di produzione normativa venne criticata dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati che invitò il legislatore a «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 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; come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari» (*ivi*).

<sup>77</sup> *Ivi*, 656.

<sup>78</sup> Cfr. 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, 84 ss. Per ulteriori approfondimenti si v. R. MAZZA, *La 'parlamentarizzazione' dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, 165 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 389; N. LUPO, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *Luis School of Government*, Policy brief, 13, 2020, 5 ss.

<sup>79</sup> Sul punto, si v. E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri – Quaderno 2020, Napoli, Jovene, 2021, 37-38.

<sup>80</sup> Tra i più critici sulla capacità dello strumento di assicurare un effettivo coinvolgimento del Parlamento P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, della forma di governo e sulla forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2, 2020, 299; *contra*, tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Id.*, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Napoli, Jovene, 2021, 10.

<sup>81</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 198 del 2021. Per una analisi di tale pronuncia si v. B. SBORO, *Stato d'emergenza, atti necessitati e ordinanze emergenziali. Alcune riflessioni a partire dalla sent. n. 198 del 2021*, in *federalismi.it*, n. 9/2022, spec. 73 ss.

<sup>82</sup> Considera tali profili E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, cit., 38-39.

<sup>83</sup> Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 131 ss.

decreto-legge<sup>84</sup>: ciò, tuttavia, ha dovuto fare comunque i conti con le più consolidate tendenze della forma di governo<sup>85</sup>.

Ripercorrendo alcuni dati, in 55 casi il Governo Draghi ha posto la questione di fiducia su proposte di legge<sup>86</sup>: un dato rimarchevole, se confrontato con i casi degli 8 Governi precedenti – soltanto l'Esecutivo guidato da Matteo Renzi nel biennio 2014-2016 ne ha fatto maggiore ricorso, ricorrendo al voto di fiducia in ben 66 casi<sup>87</sup>.

Durante il Governo Draghi ha trovato conferma, poi, sia la prassi del monocameralismo alternato – stigmatizzata in numerose occasioni dal Comitato per la Legislazione della Camera dei deputati<sup>88</sup> – sia quella della confluenza dei decreti-legge. Nel 27% dei casi i decreti-legge adottati non sono stati convertiti e i relativi effetti fatti salvi attraverso l'inclusione in leggi di conversione di decreti-legge differenti. È il caso, ad esempio, dei decreti-legge n. 89 e 99 del 2021, confluiti nella legge n. 87 del 2021, di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021<sup>89</sup>.

Anche sul versante della tecnica normativa non si registrano significative discontinuità tra l'esperienza del Governo Draghi e quella del Conte II: la decretazione d'urgenza ha continuato a essere eterogenea e complessa. A tal proposito, il decreto-legge n. 73 del 2021 (decreto "sostegni-*bis*") costituisce un esempio paradigmatico: l'atto prevede provvedimenti settoriali difficilmente riconducibili a una matrice unitaria, come evidenziato dal Comitato per la Legislazione della Camere<sup>90</sup> nonché un numero elevato di disposizioni<sup>91</sup>.

Infine, anche la prassi dell'abrogazione di disposizioni previste da decreti-legge attraverso decreti-legge successivi ha trovato ulteriore conferma. È il caso del decreto-legge n. 50 del 2021 che ha modificato una disposizione del decreto-legge n. 21 del 2022, la cui legge di conversione era in corso di discussione alla Camera in seconda lettura, creando una inedita sovrapposizione tra norme: il decreto-legge n. 50 è entrato in vigore il 18 maggio 2021, modificando una disposizione del decreto-legge n. 21 del 2021, la cui legge di

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Cfr. R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto nel periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, 24.

<sup>86</sup> Cfr. C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nella XVIII Legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, 11.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Si vv., a tal proposito, il Rapporto sull'attività svolta durante il Quarto turno di Presidenza, il Rapporto sull'attività svolta durante il quinto turno di Presidenza nonché i pareri sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 127 del 2021 (trasmesso dal Senato alla Camera solo nove giorni prima del termine dei sessanta giorni previsto dall'art. 77 Cost.), sia nel Rapporto sull'attività svolta durante il quinto turno di Presidenza.

<sup>89</sup> Come rilevato da C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, cit., 48 che riporta un elenco di ulteriori ipotesi di confluenza.

<sup>90</sup> A tal proposito si v. il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati pubblicato in data 9 giugno 2021 (p. 4).

<sup>91</sup> Si tratta di profili evidenziati anche dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in una lettera inviata, il 23 luglio 2021, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei Ministri. In tale occasione – oltre a stigmatizzare l'eterogeneità del decreto-legge – la Presidenza della Repubblica criticava l'eccessiva crescita dimensionale del testo durante la fase di conversione. Per approfondimenti sulle «promulgazioni dissenzienti» si vv. D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2023, 188 ss. Sul controllo presidenziale della produzione normativa si v. G. COSTA, *Il controllo presidenziale sulla produzione normativa. La prima presidenza Mattarella nella prassi repubblicana*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 217 ss.

conversione è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 20 maggio 2021 ed è entrata in vigore a partire dal giorno successivo aprendo a «gravi antinomie di difficile soluzione nel sistema delle fonti e dubbi sull'oggetto e sugli effetti delle deliberazioni parlamentari»<sup>92</sup>.

In questo quadro, la valutazione sull'adeguatezza e proporzionalità delle misure si è concentrata prevalentemente presso le sedi della giurisdizione costituzionale, ordinaria e amministrativa, specialmente in sede cautelare<sup>93</sup>.

## 4.2 Il conflitto russo-ucraino

In continuità con la pandemia, durante la XVIII Legislatura è venuta in rilievo una ulteriore emergenza: quella connessa alle implicazioni del conflitto russo-ucraino<sup>94</sup>. Anche in questo caso, si è trattato di una circostanza delle molteplici ricadute, a partire dall'incremento improvviso di flussi migratori dall'Ucraina, dalla crescita fuori controllo del costo dell'energia e delle materie prime (e il connesso profilo problematico dell'approvvigionamento di tali risorse). Ma soprattutto, è emersa l'esigenza di prorogare la partecipazione del personale militare italiano alle operazioni di sorveglianza NATO localizzate a ridosso del confine est dell'Europa e Ucraina nonché quella di fornire armamenti all'Ucraina<sup>95</sup>.

Prima dell'emergenza, la partecipazione a conflitti armati che non richiedono l'attivazione dello stato di guerra *ex art.* 78 Cost. era prevalentemente disciplinata dalla legge n. 145 del 2016<sup>96</sup>, che prevedeva, per la partecipazione a missioni internazionali, una iniziale delibera del Consiglio dei Ministri, preventivamente comunicata al Presidente della Repubblica e successivamente trasmessa alle Camere, che devono discuterla e autorizzarla

<sup>92</sup> A tal proposito si v. il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione durante il V turno di presidenza pubblicato in data 12 settembre 22 (p. 21).

<sup>93</sup> Cfr. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 131.

<sup>94</sup> Invero, il conflitto russo-ucraino ha radici profonde, che coinvolgono anche le complesse vicende connesso al movimento *Euromaidan*, all'annessione della Crimea e la forte ostilità della Russia all'ingresso dell'Ucraina nella Nato. Per un'analisi di queste vicende si v., tra gli altri, P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in *federalismi.it*, n. 17/2017, spec. IV ss. Sull'annessione della Crimea si v. C. FILIPPINI, *La Crimea: da Repubblica autonoma dell'Ucraina a Repubblica della Federazione di Russia?*, in *federalismi.it*, n. 6/2014.

<sup>95</sup> L'invio di armi a sostegno di un governo esterno senza una partecipazione diretta al conflitto è stato considerato dalla Corte internazionale di giustizia come una circostanza che non legittima reazioni da parte di altri stati (cfr. E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 25).

<sup>96</sup> Prima della legge n. 145 del 2016 la disciplina sull'invio di armi all'estero era regolata dalla legge n. 25 del 1997 che affidava al Ministro della Difesa l'attuazione delle «deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento» (così l. n. 145 del 2016, art. 1, lett. a). Il 16 dicembre 2001, dopo l'adozione della risoluzione n. 7-01007 della Commissione Difesa della Camera dei deputati (cd. risoluzione Ruffino) venne introdotta una procedura diversa, articolata su sette principali fasi: deliberazione sull'adesione alle missioni all'estero del Consiglio dei Ministri, con tempestiva informazione alle Camere; approvazione da parte del Parlamento dell'avvio delle operazioni in tempi ragionevoli; adozione da parte dell'Esecutivo, dopo aver ottenuto l'approvazione parlamentare, di un decreto-legge ovvero presentazione di un decreto-legge per definire la copertura finanziaria e amministrativa delle operazioni; attuazione degli interventi da parte del Ministro della Difesa; conversione in legge da parte del Parlamento del decreto-legge presentato dal Governo ovvero approvazione del disegno di legge presentato alle Camere. Sul punto si v. M. CAVINO, *Il governo della guerra*, cit., 760 ss. Analizza approfonditamente la risoluzione Ruffino R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2011, 9 ss.

attraverso atti di indirizzo<sup>97</sup>. Per quanto riguarda la disciplina sulla cessione di armamenti a paesi esteri, invece, prima della normativa adottata durante il conflitto russo-ucraino, la materia era regolata da due principali interventi legislativi: la legge n. 185 del 1990, che prevedeva controlli incisivi sul commercio di armi da parte di operatori economici privati; nonché l'art. 311 del Codice dell'ordinamento militare, comma 2, che regolava la cessione di materiali d'armamento difensivi dichiarati obsoleti per cause tecniche in favore di paesi in via di sviluppo e paesi partecipanti al partenariato per la pace, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari<sup>98</sup>.

In questo quadro si è collocata la sequenza normativa emergenziale. Il primo atto, replicando lo schema adottato durante la pandemia<sup>99</sup>, è stato la delibera dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2022 ai sensi del Codice della Protezione civile, che ha autorizzato il Capo Dipartimento della stessa Protezione civile a adottare ordinanze in deroga ad ogni legge vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Successivamente, sono stati adottati due decreti-legge, il n. 14 e il 16 del 2022, con il principale obiettivo di autorizzare l'invio di armamenti all'Ucraina<sup>100</sup>.

Il primo, operando in deroga alla legge n. 145 del 2016, ha previsto la proroga dell'impegno italiano in quattro operazioni di sorveglianza NATO in est Europa, nella zona limitrofa al confine con l'Ucraina<sup>101</sup>. Inoltre, è stata autorizzata la cessione, a titolo gratuito di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali all'Ucraina<sup>102</sup>. Il secondo è intervenuto sulle stesse materie ha previsto misure ulteriori per l'invio degli armamenti, per assicurare la continuità nelle forniture di gas e per accogliere i profughi provenienti dall'Ucraina.

Anche in questo caso il procedimento ordinario di conversione ha subito una alterazione: il decreto, infatti, è confluito, attraverso un emendamento parlamentare, nella legge di conversione del precedente decreto-legge n. 14.

Tale procedimento di conversione ha anche previsto una deroga alla normativa sull'invio di armi all'estero, prevedendo, previo atto di indirizzo delle Camere, la possibilità di trasferire equipaggiamenti al Governo ucraino e autorizzando il Ministro della difesa, con proprio decreto, di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e con il Ministro delle finanze, a individuare l'elenco degli equipaggiamenti oggetto di cessione. Tale decreto è stato adottato in data 22 aprile 2022 ed è stato immediatamente esposto al Comitato parlamentare per la Sicurezza pubblica. Il principale argomento di confronto in quella sede ha riguardato la scelta dell'Esecutivo di segretare l'atto per ragioni di sicurezza nazionale: una scelta condivisa dal Comitato, come

<sup>97</sup> Cfr. Legge n. 145 del 2016, art. 2, co. 1.

<sup>98</sup> Cfr. G. RIZZONI, *Il rapporto fra Governo e Parlamento nel campo delle relazioni internazionali: profili evolutivi*, in V. Lippolis (a cura di), *Costituzione e relazioni internazionali*, Il Filangieri – Quaderno 2022, Napoli, Jovene, 2023, 75.

<sup>99</sup> Invero, si tratta di un paradigma consueto, impiegato anche in altre circostanze emergenziali, a partire dalla recente emergenza connessa al crollo del ponte Morandi di Genova nonché di quella provocata dai terremoti del centro Italia del 2016-2017.

<sup>100</sup> Cfr. S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, cit., 159 ss.

<sup>101</sup> Cfr. decreto-legge n. 14 del 2022, art. 1.

<sup>102</sup> Cfr. decreto-legge n. 14 del 2022, art. 2.

confermato anche dalla nota diffusa dal Presidente al termine dell'incontro, attraverso cui è stato espresso sostegno sia alle valutazioni del Governo sulle misure da adottare sia sulla opzione di apporre il vincolo di segretezza<sup>103</sup>.

In questo quadro possono essere individuate alcune analogie tra il modello di governo dell'emergenza pandemica e di quella bellica. La sequenza emergenziale si è basata, in entrambi i casi, sulla dichiarazione dello stato di emergenza e sull'intreccio tra decretazione d'urgenza e fonti secondarie.

Nella prassi, in entrambi i casi sono venute in rilievo alcune distorsioni delle procedure legislative, che hanno indebolito le prerogative parlamentari: distorsioni – lo si è detto – già in atto da tempo nel sistema che, nella sovrapposizione tra emergenza permanente ed emergenza reale, hanno conosciuto sviluppi ulteriori e ulteriore consolidamento. Su questo crinale, il maggiore punto di contatto tra esperienza pandemica e bellica è rappresentato dall'utilizzo della confluenza dei decreti-legge e dei cd. «decreti-minotauro»<sup>104</sup>.

Nonostante si possano individuare tratti di continuità tra l'esperienza bellica e quella pandemica possono essere rintracciate anche significative differenze. In particolare, è emerso il tentativo di rafforzare l'inclusione del Parlamento nella definizione della normativa emergenziale, soprattutto avvalendosi delle procedure di indirizzo e controllo previste dai Regolamenti parlamentari: la cessione di armamenti all'Ucraina è stata preceduta da un atto di indirizzo delle Camere; il decreto interministeriale attraverso cui è stato disposto l'elenco degli armamenti è stato esposto il giorno della sua adozione al Copasir dal Ministro della Difesa. In continuità, sia alla Camera che al Senato è stata approvata, in data 1° marzo, una risoluzione che ha impegnato il Governo nelle decisioni riguardo all'emergenza bellica<sup>105</sup>.

## 5. Esiti istituzionali e ipotesi di ricerca

Ora si sviluppa, in chiave problematica, il lascito della “Legislatura delle emergenze”, provando a isolare alcuni ambiti principali di riflessione che permettano in futuro, in caso di nuove emergenze, una gestione più equilibrata della circostanza straordinaria.

Specificata attenzione è rivolta – tra i diversi profili in campo – a due principali assi tematici: il dibattito sull'introduzione in Costituzione di un regime emergenziale (venuto nuovamente in rilievo in occasione dell'emergenza sanitaria, sia in sede scientifica che politico-istituzionale); la marginalizzazione del Parlamento nel processo decisionale italiano e il destino delle sedi legislative dopo la “Legislatura delle emergenze”.

<sup>103</sup> Sul tema riflette I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 903.

<sup>104</sup> Tale espressione è stata utilizzata anche da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 giugno 2009, 11.

<sup>105</sup> Sul punto si v. S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, cit., 159.



Questa parte del lavoro, dunque, considera un tema di fondo che, rispetto a tutti i profili esaminati (categorie e vicende emergenziali), è il comune denominatore: quello degli assetti istituzionali. Ciò a partire da un presupposto, che corrisponde a un dato empirico che si colloca sullo sfondo di questo lavoro: la connessione tra emergenza, forma di governo, forma di Stato.

## 5.1 La costituzionalizzazione dell'emergenza

Una delle principali soluzioni individuate da una parte della dottrina per il riequilibrio del rapporto tra Parlamento e Governo in caso di emergenza riguarda la positivizzazione di un regime eccezionale in Costituzione: ipotesi che ha trovato campo e rinnovato interesse, anche in ambito istituzionale, nella vicenda pandemica, durante la quale sono state depositate tre proposte di legge di revisione costituzionale orientate a tal fine<sup>106</sup>. Proposte che, nonostante siano decadute in ragione della fine anticipata della XVIII Legislatura, assumono specifica rilevanza perché consentono di ricavare alcune utili indicazioni sulla opportunità di un intervento in tal senso.

Ciascuna delle proposte mirava a obiettivi differenti: le prime due erano orientate a rafforzare il ruolo delle Camere nella situazione emergenziale<sup>107</sup>; la terza intendeva fornire un fondamento costituzionale ai poteri emergenziali<sup>108</sup>.

Riguardo alle prime, seppur con alcune differenze, entrambe erano animate dalla stessa *ratio*: facilitare le modalità di riunione e delibera delle Camere in caso di emergenza, concentrando le funzioni parlamentari presso una commissione speciale, composta da un numero molto ristretto di parlamentari scelti in proporzione ai gruppi parlamentari<sup>109</sup>.

Più nel merito, il primo progetto di revisione, modificando gli artt. 55-*bis* e 55-*ter*, prevedeva la possibilità che le Camere, in casi di minaccia grave e immediata al loro regolare

<sup>106</sup> Questo profilo, tra gli altri, è stato considerato da I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, cit., spec. 87 ss.; A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti nel sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 343 ss.; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale/2020, 542 ss.; E. IMPARATO, *Lo stato d'eccezione e forme normative nell'ordinamento italiano tra stato di diritto e sindacato di conformità*, in *Consulta online*, 22 giugno 2020, spec. 12 ss. A tal proposito, si v. anche alcuni studi più risalenti: C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 194. Per un ulteriore approfondimento riguardo alle posizioni di Mortati si v. L. CARLASSARE, *Stati d'eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in *Aa.Vv., Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, 479 nonché G. DE VERGOTTINI, *Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza: in margine al pensiero di Costantino Mortati*, in *Dir. soc.*, n. 2/1994, 217.

<sup>107</sup> Si tratta, più nello specifico, di CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2452*, XVIII Legislatura, 30 marzo 2020; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2438*, XVIII Legislatura, 12 ottobre 2020; CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 3444*, XVIII Legislatura, 13 gennaio 2022.

<sup>108</sup> Si fa riferimento a CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 3444*, cit. Tale proposta di legge costituzionale, di recente, è stata analizzata da M.C. GIRARDI, *Costituzione e stato di emergenza. Rilievi a margine della vicenda pandemica*, in *federalismi.it*, n. 12/2023, spec. 36 ss.

<sup>109</sup> Emerge, pertanto, il rilievo dei gruppi parlamentari nell'organizzazione delle Camere. Sul punto per un'analisi più ampia, si v. U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente*, in *federalismi.it*, n. 12/2020, spec. 202 ss.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 7. Sul punto, per ulteriori apprendimenti si v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 20 ss.

funzionamento, potessero trasferire, dopo la delibera dello stato di emergenza adottata a maggioranza dei due terzi dei presenti, i propri poteri a una Commissione comune, composta da un decimo dei membri di ciascuna Camera in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari<sup>110</sup>. Per evitare eccessive concentrazioni di potere, la proposta prevedeva l'impossibilità per i membri della Commissione comune di ricoprire incarichi governativi. Tale Commissione avrebbe avuto due principali prerogative: conversione dei decreti-legge adottati dall'Esecutivo; approvazione di atti indifferibili e di leggi provvisorie che avrebbero perso efficacia decorsi sei mesi dalla deliberazione dello stato di emergenza<sup>111</sup>.

Pur replicando la stessa impostazione della prima proposta, la seconda prevedeva alcune differenze: per la delibera dello stato di emergenza era prevista la maggioranza dei due terzi dei componenti<sup>112</sup>; si disciplinava l'esercizio del mandato parlamentare "a distanza", attraverso strumenti informatici<sup>113</sup>; si prevedevano meccanismi di raccordo con l'Esecutivo e le autonomie regionali<sup>114</sup>. Infine, quanto alla provvisorietà degli atti adottati, la seconda proposta prevedeva che le Camere definissero, con legge, da approvare entro un anno dalla cessazione dello stato di emergenza, quali disposizioni perdessero efficacia<sup>115</sup>.

Come già rilevato in precedenza, altri ordinamenti prevedono una *emergency clause* in Costituzione; e in alcuni casi la soluzione impiegata prevede l'istituzione di una commissione parlamentare speciale presso cui accentrare le funzioni parlamentari.

È il caso, ad esempio, della Germania: l'art. 115 della Costituzione tedesca, infatti, prevede che nei casi in cui il *Bundestag* non possa riunirsi, la delibera sulla proclamazione dello stato di difesa possa essere adottata da una commissione *ad hoc* a maggioranza dei due terzi dei voti espressi<sup>116</sup>. Oppure della Spagna che ammette l'attivazione, nei casi di stato di allarme, di eccezione o assedio previsti dall'art. 116 Cost.<sup>117</sup>, che le funzioni parlamentari

<sup>110</sup> Assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

<sup>111</sup> Alla Commissione, tuttavia, restava preclusa l'approvazione di leggi costituzionali, di leggi per le quali è prevista una maggioranza speciale nonché modifiche alla legge elettorale (*Ibidem*).

<sup>112</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 3444*, cit., art. 1.

<sup>113</sup> La proposta prevedeva esplicitamente la possibilità di esercitare "da remoto" il mandato parlamentare nei casi in cui non fosse possibile convocare in sicurezza l'adunanza, pur nel rispetto delle «modalità idonee a garantire la libertà e la personalità» del voto (*Ibidem*). Su questo profilo viene in rilievo il complesso tema sulla scelta di quale fonte del diritto debba essere impiegata per introdurre, in futuro, modalità di esercizio del mandato parlamentare a distanza. Il tema è stato diffusamente considerato da 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, 48 ss.

<sup>114</sup> La proposta prevedeva esplicitamente il diritto dei membri del Governo di assistere alle sedute della Commissione nonché la possibilità che la stessa approvasse, a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, norme derogatorie della distribuzione delle competenze previste dal Titolo V della Parte II della *Costituzione* CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 3444*, cit., art. 1.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Per un'analisi più ampia, si v. la *relazione introduttiva* a CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2438*, cit., 1 nonché R. TARCHI, A. GATTI, *Il potere normativo del Governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 13 ss.; H. KONRAD, *Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Müller, 1968; H.G. JASCHKE, *Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit: Grundlagen*, Darmstadt, Praxis und Kritik, Westdt. Verl., 1991.

<sup>117</sup> Per un'analisi del regime emergenziale previsto in Spagna si v. V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1539; S. SIERA MUCIENTES, *Los estados excepcionales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104, 2018, 361-393; A. ABA CATOIRA, *El estado de alarma en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011, 325 ss.

siano concentrate presso una Deputazione permanente nei casi in cui il Congresso sia sciolto o scaduto<sup>118</sup>. Ancora, dell’Austria dove si prevede che il Consiglio nazionale elegga al proprio interno una Commissione principale che, in situazioni di necessità, può eleggere, a sua volta, una sottocommissione dotata di poteri speciali<sup>119</sup>. Infine, in Svezia l’art. 15 della Legge sulla forma di governo prevede che, in caso di guerra o di pericolo di guerra, le funzioni parlamentari possano essere attribuite a una Delegazione di guerra<sup>120</sup>.

Tuttavia, nonostante soluzioni simili non manchino nel panorama comparato, tali meccanismi non sono stati attivati neanche innanzi a una emergenza inedita come la pandemia<sup>121</sup>. Si è preferito, infatti, gestire la situazione straordinaria affidandone la gestione all’Esecutivo, senza ricorrere alle Commissioni parlamentari speciali.

Invero, questo tipo di soluzione sembra preludere a un irragionevole sacrificio del pluralismo, provocando una sproporzionata compressione del confronto parlamentare.

Ulteriori perplessità riguardo alla positivizzazione dell’*emergency clause* emergono anche dall’analisi della terza proposta che mirava, attraverso la modifica dell’art. 78 Cost., a introdurre un regime emergenziale ulteriore rispetto allo stato di guerra.

Più nel merito, la proposta di revisione prevedeva che il Governo, con decreto-legge, dichiarasse lo stato di emergenza nazionale, attribuendo alle Camere il potere di confermare, a maggioranza dei due terzi dei componenti, la determinazione dell’Esecutivo. Per la definizione dei presupposti, della modalità di dichiarazione dello stato di emergenza, della durata e di eventuali procedure di contestazione la proposta rinviava a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Invero, la regolazione proposta rischia di alterare il rapporto Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica definito dal combinato disposto tra gli artt. 77 e 78 Cost., utilizzato dalla dottrina «al fine della costruzione di un modello, pur minimo, inteso a coordinare competenze e poteri, in caso di guerra e di necessità»<sup>122</sup>. Allo stato dell’arte, infatti, il Parlamento è chiamato alla delibera dello stato di guerra e alla conversione del decreto-legge; il Governo a esercitare in caso di necessità e urgenza la funzione legislativa<sup>123</sup>; il Presidente della Repubblica al controllo formale e sostanziale sugli adottati da Esecutivo

<sup>118</sup> Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. la *relazione introduttiva* a CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2438*, cit., 1.

<sup>119</sup> Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. la *relazione introduttiva* a CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2438*, cit., 1. Per ulteriori approfondimenti: R. TARCHI, A. GATTI, *Il potere normativo del Governo federale nell’ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, 13 ss; H. KONRAD, *Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, Heidelberg, 1968; H.G. JASCHKE, *Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit: Grundlagen, Praxis und Kritik*, Westdt. Verl., Darmstadt, 1991. Il regime emergenziale previsto dalla Costituzione austriaca è stato considerato, anche alla luce della vicenda pandemica, da F. PALERMO, *La gestione della crisi pandemica in Austria: regolarità costituzionale e qualche distonia politica*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1743 ss.

<sup>120</sup> Sul punto, per un’analisi più ampia, si v. la *relazione introduttiva* a Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale n. 2438*, cit., 1. Per alcune considerazioni sui poteri di emergenza previsti nell’ordinamento svedese si v. A. SIMONI, *L’emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1861 ss.

<sup>121</sup> Cfr. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 535.

<sup>122</sup> Così U. RONGA, *Il Governo nell’emergenza permanente. Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 6.

<sup>123</sup> Il tema è considerato, *ex multis*, da F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, cit., 65.

e Legislativo<sup>124</sup>. La disciplina proposta durante la XVIII Legislatura, invece, avrebbe modificato questo schema, senza circoscrivere le prerogative presidenziali e avrebbe ridotto notevolmente quelle parlamentari. Obbligando alla conversione nel termine di cinque giorni, infatti, le Camere non avrebbero potuto esercitare un effettivo controllo sulle scelte dell'Esecutivo e sarebbero state chiamate, di fatto, alla mera ratifica della decisione. Inoltre, ulteriori profili problematici emergono considerando la riserva di legge prevista per l'attuazione della revisione costituzionale. La relazione di accompagnamento alla proposta, infatti, rinviava a una legge costituzionale successiva la definizione dei presupposti e delle procedure per adottare la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale. Tuttavia, nel testo della proposta si rinviene il mero riferimento alla legge, aprendo a una significativa incertezza interpretativa riguardo alla fonte da utilizzare per il varo della disciplina di dettaglio<sup>125</sup>.

## 5.2 Soluzioni ulteriori

In questo quadro, una delle principali precondizioni per una gestione delle emergenze in linea con le coordinate fissate dalla Costituzione è l'equilibrio della forma di governo e la costruzione di un assetto in cui ciascun organo eserciti le proprie attribuzioni nel rispetto dei principi della leale collaborazione e della separazione dei poteri<sup>126</sup>.

Nella forma di governo italiana – lo si è visto anche alla luce dell'analisi della prassi – tale equilibrio sembra smarrito<sup>127</sup>, come dimostrano i dati sulla produzione normativa della XVI Legislatura, della XVII e del primo biennio della XVIII. Tuttavia, al cospetto della pandemia e del conflitto russo-ucraino sono venuti in rilievo ulteriori sviluppi delle distorsioni in atto<sup>128</sup>; e ulteriori conferme emergono dalle tendenze della produzione normativa della XIX Legislatura: su un totale di 139 provvedimenti sono state approvate 64 leggi (di cui 32 di conversione di decreti-legge), 44 decreti-legge e sono stati pubblicati 29 decreti legislativi e due regolamenti di delegificazione. Sul totale della produzione normativa, dunque, il 51% degli atti approvati è riconducibile all'attività normativa del Governo<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Cfr. F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2020, 7 ss.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Per tutti, sul tema, si v. A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, Relazione alla Conferenza inaugurale al Corso "Nuevas tendencias del derecho parlamentario", Universidad de Cantabria, Santander, 20 luglio 2009, disponibile in *Astrid*, consultabile attraverso il link [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Manz/Manzella\\_Lo-Stato-del-Parlamento\\_20.6.09.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Manz/Manzella_Lo-Stato-del-Parlamento_20.6.09.pdf)

<sup>127</sup> Il tema, più di recente, è stato considerato da G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo parlamentare*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 51. Per alcuni apprendimenti ulteriori si v., tra gli altri, M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri. Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 105 ss.

<sup>128</sup> Si vv., sul punto E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023, 87 ss.; A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit., 21 ss.; V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, cit.; ID., *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *federalismi.it*, 23 febbraio 2018, 5. Per lo studio di alcune tendenze più risalenti si v. E. CHELI, *La «centralità parlamentare»: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 345.

<sup>129</sup> Si v. il Rapporto 2023 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (p. 19).

In questo contesto, il tentativo di recupero delle Camere delle proprie prerogative in sede emendativa è complesso, anche in ragione delle distorsioni delle procedure considerate nella seconda parte dello studio nonché delle trasformazioni nell'indirizzo politico multilivello. Le negoziazioni con le autonomie regionali, infatti, sia in tempi ordinari che durante le circostanze emergenziali, coinvolgono maggiormente gli Esecutivi, concentrandosi prevalentemente nel sistema delle conferenze<sup>130</sup> nonché presso strutture e organismi *ad hoc* (a partire dalle cabine di regia<sup>131</sup>). In continuità, il dialogo con l'Unione europea trova «un punto di sintesi nelle sedi governative, lasciando così alle assemblee legislative un ruolo sostanzialmente marginale»<sup>132</sup>.

La dottrina ha considerato, da ultimo, alcune ipotesi per valorizzare il ruolo Camere nel complessivo assetto della forma di governo<sup>133</sup>. Tra queste: un intervento organico di modifica dei Regolamenti parlamentari, specie con riferimento ai tempi del procedimento legislativo; un complesso di interventi sulle attività parlamentari (esterne e non) tratto dall'impiego della digitalizzazione<sup>134</sup>; nonché, in un quadro teorico più ampio, un ripensamento delle modalità, specie istruttorie, della decisione parlamentare, finalizzato a una diversa razionalizzazione dei segmenti politici e tecnico-scientifici afferenti alla progettazione legislativa.

La questione della modifica dei Regolamenti parlamentari è ritornata al centro del dibattito politico-istituzionale soprattutto a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2020. Nonostante le varie sollecitazioni della comunità scientifica a favore di una riforma organica, le Camere hanno preferito operare secondo una “logica algebrica”, adeguando, con un intervento minimale sui Regolamenti, organizzazione e funzionamento del Parlamento in maniera proporzionale alla riduzione del numero dei componenti delle due Camere<sup>135</sup>. Tuttavia, anche alla luce dell'andamento delle tendenze della produzione normativa della XIX Legislatura, appare auspicabile un intervento diverso, che possa garantire una maggiore inclusione delle Camere nel processo decisionale. Un intervento che, come suggerito dalla dottrina, dovrebbe operare lungo quattro principali versanti<sup>136</sup>: la relazione con l'Esecutivo, valutando soluzioni, a partire da quella del voto a data certa, per

<sup>130</sup> Cfr. 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. speciale/2020, 502 ss.

<sup>131</sup> Cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian papers on federalism*, n. 2/2022, 65.

<sup>132</sup> Cfr. ID., *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 177.

<sup>133</sup> *Ivi*, 17.

<sup>134</sup> A tal proposito, di recente la Camera dei deputati ha indetto una Manifestazione d'interesse per la raccolta di proposte per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa per raccogliere proposte di studiosi, ricercatori e centri di competenze universitarie per favorire l'integrazione nel lavoro parlamentare delle nuove tecnologie. Il testo della Manifestazione d'interesse è reperibile al link [https://comunicazione.camera.it/sites/comunicazione/files/notiz\\_prima\\_pag/allegati/Manifestazione\\_Interesse\\_I\\_A.pdf](https://comunicazione.camera.it/sites/comunicazione/files/notiz_prima_pag/allegati/Manifestazione_Interesse_I_A.pdf)

<sup>135</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *federalismi.it*, 24 giugno 2020, 23. Tali posizioni sono anche considerate da C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e i regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 168 ss.

<sup>136</sup> Come evidenziato, sin dal periodo successivo alla riduzione del numero dei parlamentari, da G. TARLI BARBIERI, *L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sui Regolamenti delle Camere*, in V. Lippolis (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangieri – Quaderno 2021, Napoli, Jovene, 2021, 142 ss.



invertire la marginalizzazione del Parlamento; il rapporto con l'Unione europea, introducendo procedure che garantiscano alle Camere «la capacità di identificare, rappresentare e negoziare la posizione nazionale»<sup>137</sup>; le modalità di interlocuzione con le autonomie, muovendo da una effettiva attuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali<sup>138</sup>; infine, ulteriori interventi dovrebbero considerare la relazione con la società civile, individuando procedure che garantiscano inclusione degli interessi, parità di accesso e rispetto del principio di trasparenza<sup>139</sup>.

Il tema «reingegnerizzazione»<sup>140</sup> delle procedure parlamentari è venuto in rilievo, con forza rimarchevole, durante la vicenda pandemica soprattutto quando, innanzi alla crescita esponenziale dei contagi, è stata valutata l'opportunità di introdurre forme di esercizio del mandato parlamentare da remoto<sup>141</sup>. Muovendo dalle principali coordinate di quel dibattito, emerge un profilo teorico principale: l'eventuale interpretazione evolutiva del requisito della «presenza» alle riunioni previsto dall'art. 64 Cost. Una parte della dottrina, infatti, ha sostenuto una interpretazione letterale di tale disposizione, considerando la presenza fisica in Aula un requisito di validità delle sedute<sup>142</sup>. Un'altra parte, invece, ha ammesso la possibilità di esercizio del mandato parlamentare a distanza, optando per una interpretazione estensiva, anche alla luce di alcuni orientamenti della giurisprudenza costituzionale che riconoscono alle Camere la prerogativa di introdurre forme di regolazione del procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed

<sup>137</sup> Così N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. Tarantini (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, 120.

<sup>138</sup> Sul punto si v. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, 283 ss. Per un'analisi riguardo al ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali si v. G. ROLLA, *La commissione regionale per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1979; A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Aa.Vv., *La via italiana alle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1975.

<sup>139</sup> A tal proposito viene anche il rilievo il tema della regolazione dell'attività di *lobbying*. Un tema considerato, di recente, tra gli altri, da U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo*, in *Nomos*, n. 1/2019, 15 ss.; P.L. PETRILLO, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, 704. Per un'analisi sui profili teorici della categoria si v. il risalente studio E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984, spec. 71 ss.

<sup>140</sup> Sul tema si v. N. LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, n. 17/2021, 291 ss.; R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 292. Per ulteriori spunti di riflessione si v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, 218 ss.; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021, 23 ss.; P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari*, in *federalismi.it*, 21 ottobre 2020, spec. 7 ss. Per alcune considerazioni critiche riguardo all'utilizzo delle piattaforme di voto digitale si v. M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, 384 ss.

<sup>141</sup> Riguardo al dibattito venuto in rilievo alla Camera e al Senato su questo profilo si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, cit., 226 ss. Il tema è stato anche considerato da L. CAVALLI, *Le Camere nell'emergenza da Covid-19. Notazioni ricostruttive e spunti problematici*, in *federalismi.it*, n. 3/2023, 215 ss.

<sup>142</sup> Oltre al lemma «presenti» previsto dall'art. 64, comma terzo, Cost., secondo questo orientamento, possono essere rinvenute ulteriori indicazioni dal testo costituzionale che confermano tale interpretazione: l'art. 55, secondo comma, Cost., l'art. 61 Cost., l'art. 62 Cost., l'art. 63 Cost. si riferiscono, in via più o meno diretta, «ai concetti di seduta e di riunione delle Camere del Parlamento quale loro configurazione necessaria per deliberare con la presenza reale e non meramente virtuale». Ancora, a tali previsioni si connette anche «il principio della necessaria rappresentanza proporzionale nella composizione degli organi parlamentari, esplicitato dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost. per le Commissioni permanenti e le Commissioni di inchiesta, ma valido in generale per tutti gli organi parlamentari» (cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2020, 5).

espressamente già disciplinato dalla Costituzione»<sup>143</sup>. Secondo tale orientamento, pertanto, non sarebbe necessaria una modifica dei Regolamenti parlamentari per l'introduzione delle procedure telematiche e dell'esercizio del mandato parlamentare a distanza.

In continuità con i profili citati, nella prospettiva di rilancio della centralità delle Camere, viene altresì in rilievo la rimodulazione del rapporto tra politica, diritto, scienza e tecnica<sup>144</sup>. Un ambito di straordinario rilievo, che intercetta la capacità del Parlamento di fronteggiare fenomeni particolari, come le emergenze (ma non solo) e che chiama in causa anche le complesse dinamiche della «legislazione negoziata»<sup>145</sup>.

Oggi la relazione tra politica, diritto, scienza e tecnica, seguendo l'andamento delle dinamiche della forma di governo, si concentra prevalentemente presso l'Esecutivo, attraverso il dialogo con sedi tecnico-scientifiche istituite *ad hoc*, contribuendo al complessivo arretramento delle Camere nei processi di decisione politica.

Al riguardo, una delle possibili soluzioni potrebbe essere rappresentata dall'implementazione degli strumenti conoscitivi delle Commissioni, favorendo l'integrazione tra rappresentanza politica e saperi tecnico-scientifici anche durante l'istruttoria parlamentare. Si tratta di una ipotesi di particolare rilievo, specie alla luce dell'attuale disciplina dell'attività conoscitiva delle Camere. Come noto, infatti, audizioni e indagini conoscitive risentono di una discrezionalità ampia relativamente alla scelta dei soggetti da audire, ai tempi dell'audizione nonché alla relativa finalità. L'apporto dei soggetti esterni alla dimensione istituzionale, pertanto, può essere anche utilizzato in chiave strumentale, per sostenere le linee politiche della maggioranza, a scapito di una valutazione, per quanto possibile, imparziale e oggettiva.

Per queste ragioni un intervento di modifica in questo ambito dovrebbe riguardare, almeno in via prevalente, la definizione di criteri soggettivi e oggettivi che informino lo svolgimento dell'attività conoscitiva. Tra questi: predeterminazione dei tempi dell'audizione; definizione dei criteri di selezione degli esperti secondo imparzialità e terzietà; individuazione dello scopo dell'attività conoscitiva. In tal modo, si perseguirebbe un duplice obiettivo: migliorare la qualità dell'intervento regolatorio<sup>146</sup>; calibrare la risposta ordinamentale al fenomeno da governare secondo i principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> Così Corte costituzionale sent. n. 78 del 1984.

<sup>144</sup> Riguardo a tale profilo si vv., tra gli altri, i seguenti studi monografici: G. RAGONE, *Eine Empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, Giappichelli, 2020; D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, Pacini, 2019; S. PENASA, *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, SGB, 2008; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>145</sup> Così U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione dei processi di decisione politica*, cit., spec. 24 ss.

<sup>146</sup> Cfr., tra gli altri, L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>147</sup> Tra gli altri, sul punto si v. G. SCACCIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. Fachechi (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 177 ss.

## 6. Osservazioni conclusive

La ricerca suggerisce, dapprima, qualche osservazione di sintesi.

Circa i rilievi teorici compiuti: la categoria della emergenza, nonostante i relativi tentativi dottrinali di perimetrazione concettuale e fattuale, si conferma quale fattispecie aperta. Ciascun fatto straordinario rivendica caratteristiche specifiche, che impediscono la costruzione di un paradigma univoco del *governo dell'emergenza*.

Circa l'analisi delle dinamiche del circuito parlamentare e governativo durante l'emergenza: si è visto come le circostanze straordinarie determinino – in presenza di determinate condizioni – l'espansione delle prerogative dell'Esecutivo, ciò in un assetto già connotato dalla prevalente preminenza delle relative sedi. In tal senso, il decreto-legge resta lo strumento (privilegiato) nelle situazioni di danno, pericolo o minaccia per l'integrità dell'ordinamento: esso garantisce una rapida risposta al fatto emergenziale; assicura il coinvolgimento del Parlamento in sede di conversione; preserva i controlli, non solo politico-parlamentari ma anche di legittimità, sia da parte del Presidente della Repubblica (in sede di emanazione), sia da parte della Corte costituzionale (in sede di sindacato di legittimità costituzionale).

Circa le tendenze della forma di governo e la sovrapposizione tra emergenza reale ed «emergenza permanente»<sup>148</sup>: quanto considerato sul piano teorico è stato letto alla luce della prassi. L'analisi dei dati e delle tendenze della legislazione ha confermato la progressiva stabilizzazione delle modalità di produzione normativa emergenziali. Questo assetto nelle circostanze straordinarie conosce ulteriori torsioni, come emblematicamente dimostrano la pandemia e l'emergenza connessa al conflitto russo-ucraino: in entrambi i casi sono venute in rilievo distorsioni delle procedure legislative e dislocazioni dei processi di decisione politica, a partire dal rafforzamento della sede monocratica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla progressiva espansione dei margini decisionali di tecnici e scienziati.

La ricerca, poi, consente di elaborare qualche ipotesi per contribuire al dibattito politico e istituzionale.

La XVIII Legislatura ha riproposto, con forza rimarchevole, il tema della costituzionalizzazione di un regime emergenziale da attivare in caso di eventi straordinari nonché quello del recupero della centralità del Parlamento nei processi di decisione politica.

Su questo crinale sono state valutate le proposte di legge di revisione costituzionale presentate durante la XVIII Legislatura per introdurre in Costituzione una disciplina sullo stato di eccezione. Invero, nessuna delle soluzioni proposte sembra prefigurare un sistema in grado di assicurare l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo: le prime due (A.C. 2348; A.C. 2452), infatti, avrebbero condotto a una sproporzionata compressione del pluralismo istituzionale e del confronto parlamentare, concentrando le funzioni delle Camere in una Commissione speciale; la terza proposta (A.C. 3444), invece, avrebbe rischiato di creare

---

<sup>148</sup> Così U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza permanente. Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit., 3.

ulteriori incertezze nella distribuzione delle competenze in caso di emergenza e un ulteriore indebolimento delle prerogative di controllo parlamentari sulle scelte dell'Esecutivo.

In secondo luogo, sono state considerate alcune soluzioni per il riequilibrio del rapporto Parlamento-Governo, vera e propria preconditione di una gestione dell'emergenza allineata con il dettato costituzionale. In questa prospettiva sono state valutate alcune possibili soluzioni, a partire dalla ottimizzazione di organizzazione e funzionamento delle Camere attraverso un complessivo ripensamento dei Regolamenti parlamentari.

Un ripensamento che dovrebbe interessare i seguenti ambiti: la relazione con l'Esecutivo, attraverso l'introduzione di procedure idonee a restituire maggiore certezza in termini di tempo del dibattito e di decisione di ciascun ramo del Parlamento; il rapporto con l'Unione europea, attraverso la previsione di meccanismi utili a rafforzare il ruolo delle Camere; il rapporto con le autonomie, mediante sedi di integrazione politica o assorbimento preventivo del conflitto nell'ambito del circuito della *governance* multilivello, anche dando finalmente attuazione alla Commissione bicamerale per le questioni regionali (prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001); infine, un ulteriore ambito di intervento dovrebbe riguardare la relazione tra le sedi della rappresentanza politica parlamentare e gli interessi diffusi nella società, attraverso adeguate modalità di interrelazione (ipotesi di ascolto, partecipazione, «negoziazione»<sup>149</sup> degli interessi, secondo strumenti variamente prospettati in sede dottrinale).

In conclusione, quella che in questo lavoro è stata definita come la *Legislatura delle emergenze* (XVII Legislatura e relativi sviluppi nella Legislatura in corso), si conferma un osservatorio di rilievo per continuare a riflettere, sia in sede scientifica che politico-istituzionale, su temi attualissimi (ma, come si è visto, altresì risalenti), del modello di decisione legislativa italiano.

---

<sup>149</sup> Si tratta di un profilo diffusamente considerato da ID., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, cit., 139 ss. Da ultimo, l'esigenza di una regolazione della rappresentanza di interessi è stata evidenziata da P.L. PETRILLO, *Lobbying è democrazia. Ad una condizione*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti – La lettera*, n. 3/2024.