

Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*

di

Fulvio Pastore*

SOMMARIO: 1. Premessa: le connotazioni del sistema politico-istituzionale italiano con riferimento alle relazioni tra governo, maggioranza e opposizioni. 2. L'atteggiamento del governo di fronte all'emergenza Covid-19 e le scelte compiute dall'esecutivo in ordine all'utilizzo delle fonti di produzione normativa. 3. La maggioranza e le minoranze parlamentari di fronte all'emergenza. 4. Riflessioni riassuntive e conclusive.

1. Premessa: le connotazioni del sistema politico-istituzionale italiano con riferimento alle relazioni tra governo, maggioranza e opposizioni.

La forma di governo parlamentare italiana è demunita di un adeguato statuto delle opposizioni parlamentari, inteso, in via stipulativa, come un insieme di garanzie previste a livello costituzionale, legislativo e parlamentare (queste ultime previste da norme sia regolamentari, sia convenzionali, sia consuetudinarie), che consentano alle opposizioni parlamentari di svolgere efficacemente la loro funzione contrappositiva e preparare le basi di un'alternativa di governo¹.

La funzione di controllo sull'attività del governo viene svolta dal Parlamento nella sua unitarietà. Di fatto, proprio la maggioranza parlamentare svolge più efficacemente quella funzione di critica e di proposta che si configura come un vero

* Questo lavoro si colloca nell'ambito del progetto di ricerca "Problematiche giuridiche ed economiche scaturite dall'emergenza Coronavirus e conseguenze del fenomeno nei sistemi politico-istituzionali", coordinato dal prof. Sandro Staiano, Università degli studi di Napoli Federico II.

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ Sul tema, per esigenze di sintesi, sia qui consentito il richiamo a F. PASTORE, *Forme di governo e statuto delle opposizioni parlamentari*, Napoli, 1999.

contrappeso rispetto ai poteri dell'esecutivo. Negli ultimi decenni, già a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso abbiamo, tuttavia, assistito a un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e a un complessivo indebolimento delle funzioni parlamentari di controllo e di indirizzo.

Il governo, in assenza di efficaci elementi costituzionali di stabilizzazione e di razionalizzazione, si è rivelato piuttosto instabile, come attesta la durata media di poco superiore all'anno solare degli esecutivi in epoca repubblicana².

Paradossalmente, tuttavia, la durata media dei governi, nella fase c.d. consociativa o convenzionale della forma di governo parlamentare italiana (1946-1994), è stata quasi la metà della durata media dei governi verificatasi durante la fase quasi contrappositiva della forma di governo parlamentare italiana (1994-2018), conseguita alla prevalenza del principio maggioritario nel sistema elettorale e alla bipolarizzazione del sistema partitico. Mentre negli ultimi due anni, con il ritorno ad una forma di governo parlamentare di tipo convenzionale o consociativo, determinato dall'affievolimento del principio maggioritario nel sistema elettorale e dalla fine del bipolarismo del sistema partitico, si è tornati a una durata media più simile a quella della prima fase consociativa, sebbene il dato non sia particolarmente significativo dal punto di vista statistico, per la breve estensione del periodo considerato.

² Sulle trasformazioni della forma di governo parlamentare italiana, cfr., da ultimo, ampiamente, S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti. Relazione introduttiva*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line*, fasc. n. 1 del 2020. Lo scritto riordina i contenuti delle relazioni introduttive presentate, tra maggio e giugno del 2019, in due convegni di studi tenutisi presso l'Università degli studi di Napoli Federico II (Trasformazioni della forma di governo e sorti della democrazia, 6 maggio 2019; Partiti politici e dinamiche della forma di governo, 15-16 giugno 2019); in esso si riprendono – pressoché integralmente per la parte teorica, con aggiornamenti e integrazioni nella parte applicativa – le tesi contenute nel saggio *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo, in Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Bologna 2019.

Per un inquadramento della forma di governo italiana in rapporto alla forma di Stato e in particolare al sistema partitico e al sistema elettorale cfr., soprattutto, G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, 2006; M. DUVERGER, *Les partis politique*, Paris, 1951; L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX (1970); L. ELIA, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Aa. Vv. (a cura di), Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, 2006; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali III* (2010); G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.

La maggiore instabilità dei governi, nella prima fase consociativa o convenzionale della nostra forma di governo parlamentare, è stata determinata soprattutto dalla mancanza di un'alternativa di governo, per la sussistenza di una *conventio ad excludendum*, sia nei confronti del partito comunista italiano che nei confronti del movimento sociale italiano, con una democrazia sostanzialmente bloccata. Infatti, la mancanza di una maggioranza alternativa, rendendo del tutto irrealistica la possibilità che si avverasse il rischio di una rotazione periodica delle maggioranze di governo, accentuava la conflittualità interna alla maggioranza parlamentare, poiché le c.d. seconde file dei parlamentari di maggioranza, vedevano nella crisi di governo la possibilità di conseguire posizioni di maggiore potere. Del resto, il carattere estremamente frammentato del sistema partitico e conseguentemente, grazie a un sistema elettorale proporzionale pressoché puro, anche delle assemblee parlamentari, in uno con la caratterizzazione ideologica marcata dei partiti, rendeva le coalizioni di maggioranza particolarmente composite e rissose.

Di fatto, le numerose crisi di governo che hanno caratterizzato la prima fase consociativa della forma di governo parlamentare italiana, non sono mai scaturite da una contrapposizione particolarmente forte ed efficace delle opposizioni parlamentari, quanto, piuttosto, dalla difficoltà di relazioni interne alla maggioranza parlamentare. Tanto è vero che non c'è mai stata l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte di una camera parlamentare nei confronti del governo, né dimissioni spontanee dell'esecutivo scaturite da un'azione di denuncia o di protesta delle opposizioni sull'operato del governo, nonostante i frequenti episodi di ostruzionismo parlamentare particolarmente acceso e le manifestazioni di piazza molto partecipate e vivaci organizzate spesso dalle minoranze³.

In questa prima fase consociativa della esperienza repubblicana, peraltro, nei rapporti infragovernativi risultava preminente il principio di collegialità rispetto a quello gerarchico. Quindi, il presidente del consiglio era un *primus inter pares* più che il capo del governo. Il presidente del consiglio, del resto, non era mai il *leader*

³ Sul rapporto fiduciario cfr. *ex plurimis*, M. VILLONE, Art. 94 Cost., in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna - Roma, 1994.

della coalizione e spesso non era neppure il *leader* del singolo partito della maggioranza, ma veniva scelto come punto di equilibrio interno alla coalizione anche in dipendenza dei veti contrapposti e delle dinamiche correntizie. Anche perché i partiti, in virtù del sistema elettorale proporzionale, si presentavano agli elettori con un proprio segretario, un proprio simbolo, un proprio programma politico. Solo dopo le elezioni, si avviavano, all'interno della coalizione di maggioranza, le trattative per la formazione del governo, con la scelta del presidente del consiglio, dei ministri e dei sottosegretari e si stilava il programma di governo da presentare alle camere parlamentari⁴.

Nella fase in esame, che va dal 1946 al 1994, tutte le maggioranze di governo, sia pure con varie formule nelle diverse legislature, si sono impennate sulla Democrazia cristiana, che era il partito di maggioranza relativa e che non è mai andata all'opposizione. Il Partito comunista italiano e il Movimento sociale erano esclusi dalla formazione delle maggioranze di governo. Tuttavia, il Partito comunista italiano veniva quasi sempre coinvolto in parlamento nell'approvazione delle proposte di legge che nella stragrande maggioranza dei casi passavano nelle commissioni in sede legislativa, evitando così di passare in assemblea, dove si ponevano le questioni identitarie e di bandiera anche in considerazione della maggiore pubblicità e visibilità dei lavori.

La trasformazione della forma di governo parlamentare italiana, sebbene a Costituzione testualmente invariata, è risultata evidente con la riforma elettorale prevalentemente maggioritaria del 1993 (c.d. Mattarellum) e la conseguente bipolarizzazione del sistema partitico. In questa fase, i rapporti tra governo, maggioranza e opposizioni parlamentari sono divenuti quasi conformi a quelli che si instaurano solitamente tra gli stessi soggetti nelle forme di governo parlamentari contrappositive. In particolare, si sono formate due coalizioni di partiti contrapposte che si sono presentate agli elettori, ciascuna con un programma unico; è stato individuato un simbolo unico della coalizione e un leader di coalizione; per

⁴ Sui rapporti infragovernativi e sulla figura del presidente del consiglio dei ministri, *ex plurimis*, cfr. P. CIARLO, *Art. 95 Cost.*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1994.

la prima volta, si è verificata nelle diverse legislature una rotazione periodica delle maggioranze di governo; soprattutto nella prima fase delle legislature, in presenza di una particolare forza e coesione del circuito elettori-parlamento-governo, nei rapporti infragovernativi si è verificata una preminenza del principio gerarchico su quello collegiale, con un ruolo particolarmente incisivo del presidente del consiglio dei ministri; la durata media dei governi è quasi raddoppiata rispetto a quella della prima fase consociativa della forma di governo parlamentare repubblicana; la distinzione dei ruoli tra maggioranza e opposizioni si è mostrata più marcata, con il riconoscimento di una serie di garanzie delle minoranze in sede parlamentare e con un minore coinvolgimento delle stesse nell'approvazione delle proposte di legge. Anche in questa fase quasi contrappositiva della forma di governo italiana, tuttavia, è perdurata una eccessiva frammentazione e caratterizzazione ideologica del sistema partitico e conseguentemente della composizione delle camere parlamentari. Le coalizioni di maggioranza sono risultate ancora molto litigiose e frammentate. Sicché, nel perdurare della assenza di adeguati elementi di stabilizzazione e di razionalizzazione costituzionale, non sono mancate frequenti crisi di governo in corso di legislatura e si sono manifestate difficoltà significative dell'esecutivo nel portare avanti l'indirizzo politico di maggioranza attraverso il lavoro nelle camere parlamentari.

L'avvento di movimenti politici nuovi, estranei alle coalizioni tradizionali dei partiti politici, ha portato negli ultimi anni al superamento del bipolarismo del sistema partitico, che si è andato ora conformando in senso sostanzialmente tripolare, anche in virtù di un sistema elettorale misto altamente disfunzionale (c.d. Rosatellum). Così, nell'attuale diciottesima legislatura, inaugurata il 23 marzo 2018, il Movimento cinque stelle, partito di maggioranza relativa, ha prima concorso a formare a una maggioranza parlamentare sulla base di un contratto di governo con la Lega, che si era presentata alle elezioni in un cartello di liste che comprendeva anche Forza Italia e Fratelli d'Italia; quindi, dopo circa un anno e mezzo, a seguito della crisi del governo Conte I, ha dato luogo a una diversa coalizione di

maggioranza, sulla base di un'alleanza programmatica con il Partito democratico e con Liberi e uguali, sostenendo il governo Conte II.

La forma di governo parlamentare italiana si è andata così conformando nuovamente in senso consociativo o convenzionale ma secondo dinamiche inedite, ovvero con maggioranze a geometria variabile nel corso della medesima legislatura, rese ora possibili dalla disponibilità del partito di maggioranza relativa a formare coalizioni di maggioranza con partiti di ispirazioni culturali e ideologiche antipodiche. In questo quadro, le opposizioni hanno avuto, in sede parlamentare, un ruolo marginale, poiché, in assenza di adeguati istituti di garanzia, sono state raramente coinvolte nella determinazione dei contenuti delle proposte legislative, come dimostra la mancata approvazione di proposte di legge avanzate dalle minoranze e soprattutto la rarissima approvazione di emendamenti proposti dai parlamentari delle opposizioni.

Quello sopra esposto, in estrema sintesi, è il quadro generale delle relazioni tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari, per come si è delineato in Italia nel corso dell'esperienza repubblicana. Tuttavia, si deve anche notare come l'atteggiamento delle minoranze parlamentari, durante le situazioni di emergenza, sia stato sostanzialmente di solidarietà e di coesione, alla ricerca di posizioni unitarie con la maggioranza che consentissero di fronteggiare con maggiore efficacia gli eventi nel superiore interesse del Paese. Emblematica, da questo punto di vista, la posizione assunta dalle minoranze parlamentari di fronte all'eversione terroristica, nel corso degli anni Settanta. In tal senso, significativo è anche il contegno tenuto dalle minoranze di fronte a calamità naturali come frane, terremoti, inondazioni. Così, nella maggior parte dei casi, le minoranze parlamentari hanno manifestato un atteggiamento unitario e di solidarietà con la maggioranza, nel sostegno alle missioni militari italiane all'estero.

Altrettanto, non sembra potersi affermare, con riferimento all'emergenza Covid-19, durante la quale non solo non si è formato un fronte unitario tra le forze politiche per fronteggiare la crisi, ma si è aperto un conflitto aspro tra maggioranza e

opposizioni parlamentari, caratterizzato da polemiche, accuse reciproche e affermazioni propagandistiche.

2. L'atteggiamento del governo di fronte all'emergenza Covid-19 e le scelte compiute dall'esecutivo in ordine all'utilizzo delle fonti di produzione normativa

La Costituzione italiana del 1947 non prevede espressamente e, quindi, non disciplina la dichiarazione dello stato di emergenza. L'art. 78 Cost. prevede, invece, espressamente, la dichiarazione dello stato di guerra da parte delle camere parlamentari e il conferimento al governo dei poteri necessari. Si tratta di una c.d. delegazione anomala, poiché fa riferimento alla possibilità che le camere parlamentari deleghino al governo l'esercizio della funzione legislativa senza la osservanza dei limiti formali e sostanziali che è richiesta per la normale delegazione legislativa, prevista dall'art. 76 Cost. Neppure in questa ipotesi, del resto, siamo di fronte al trasferimento al governo dei pieni poteri, come previsto solitamente in caso di guerra dalle costituzioni liberali ottocentesche, poiché il limite al conferimento dei poteri al governo nell'art. 78 Cost. è individuato nel concetto di necessità. La necessità, infatti, in questa ipotesi, a differenza di quanto accade nella decretazione d'urgenza disciplinata dall'art. 77 Cost., non è solo il presupposto fattuale del conferimento di funzioni, ma assume rilievo anche al fine di definire la estensione dei poteri da conferire, nonché al fine di delimitare temporalmente la durata del conferimento⁵.

Nonostante la mancata previsione della dichiarazione dello stato di emergenza, si deve ritenere che la Costituzione italiana fornisca tutti gli strumenti e le coordinate utili per fronteggiare adeguatamente le situazioni di emergenza. In primo luogo, viene in evidenza, a questo proposito, la figura del decreto-legge, disciplinata dall'art. 77 Cost. per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza. Si tratta di uno strumento provvisorio che il governo adotta sotto la sua responsabilità per fronteggiare situazioni di emergenza che richiedono un intervento legislativo

⁵ Sul tema cfr., in particolare, M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969.

immediato e non consentono di attendere i tempi fisiologicamente richiesti per l'approvazione di una legge ordinaria da parte delle camere parlamentari. In questo caso si verifica una autorottura della Costituzione, in quanto si deroga al principio di legalità, che è un principio fondamentale della Costituzione, secondo il quale ogni espressione di autorità deve trovare il suo fondamento in una previa norma di legge.

Alle sue origini, nelle costituzioni liberali ottocentesche, che risentivano molto della cultura illuministica, la ratio del principio di legalità risiedeva nella parificazione della legge con la volontà generale della Nazione. Idee dalle quali derivava un vero e proprio mito della sovranità e onnipotenza della legge che veniva considerata identificata con la verità, la giustizia, la razionalità. Pertanto, era inconcepibile che la legge potesse essere considerata viziata, e che potesse essere sottoposta a un controllo di legittimità costituzionale ed eventualmente annullata all'esito dello stesso. Questo mito – funzionale al paradigma monoclasse dello stato borghese di ispirazione giacobina - risulta totalmente superato nelle costituzioni pluraliste adottate dalle democrazie mature dell'Europa continentale durante il secondo dopoguerra. Infatti, queste costituzioni, tra le quali rientra a pieno titolo la Costituzione italiana del 1947, affermano il principio di rigidità della Costituzione e ammettono il controllo sulla legittimità costituzionale della legge. Alla legge, tuttavia, si continua a riconoscere un ruolo centrale nel sistema delle fonti, come garanzia rispetto alle altre espressioni di autorità. La *ratio* del principio di legalità, però, non risiede più nella identificazione della legge con la volontà generale, quanto, piuttosto, nel fatto che la legge è manifestazione di volontà delle camere parlamentari e le camere parlamentari sono gli organi che più di ogni altro assicurano un elevato grado di rappresentatività del corpo elettorale e di pluralismo. All'interno delle camere parlamentari, infatti, non è rappresentata solo la maggioranza, dalla quale promana il governo, ma anche le minoranze parlamentari. La complessità e le garanzie del procedimento di formazione della legge ordinaria, garantendo una adeguata partecipazione delle minoranze alla formazione della volontà legislativa, conferiscono alla legge quella capacità di

offrire tutela alla persona e alle formazioni sociali rispetto ad altri poteri meno rappresentativi e pluralisti.

Non a caso, in effetti, il decreto legislativo, si basa su una legge di delega delle camere parlamentari che ne costituisce il presupposto giuridico, tanto che il primo comma dell'art. 77 Cost. ribadisce come il governo non possa, senza delegazione delle camere parlamentari adottare atti aventi forza di legge. Tuttavia, dando luogo alla citata autorottura, il medesimo articolo prevede che, in casi straordinari di necessità e urgenza, venga adottato dal governo un atto provvisorio da convertire in legge, a pena di decadenza, entro sessanta giorni. Si tratta di una situazione che secondo il costituente avrebbe dovuto essere del tutto eccezionale e che viene ricondotta, sia pure a posteriori, entro l'alveo del principio di legalità attraverso la legge di conversione. Del tutto coerentemente, il disegno di legge di conversione deve essere presentato immediatamente alle camere parlamentari, le quali, anche se sciolte, si riuniscono, per esaminarlo, entro cinque giorni.

Proprio per il fatto che il decreto-legge è visto come un atto eccezionale, l'ordinamento giuridico appresta una serie di limiti e di garanzie rispetto al rischio di un suo abuso da parte del governo. Infatti, il decreto-legge, in sede di conversione in legge, può essere respinto per insussistenza dei requisiti di costituzionalità o può essere bocciato nel merito. In tale ipotesi, i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge non convertito non possono essere disciplinati da un altro decreto-legge ma possono essere disciplinati solo da una legge ordinaria. Inoltre, anche in caso di conversione in legge, le camere parlamentari possono emendare il testo emanato, sopprimendo delle disposizioni, integrando quelle contenute nell'atto o aggiungendo delle disposizioni nuove, purché omogenee al contenuto del decreto. In aggiunta al controllo parlamentare, non va dimenticata la possibilità che il decreto-legge sia sottoposto a controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, con la possibilità che perda efficacia retroattivamente a seguito di dichiarazione di incostituzionalità. Né la conversione in legge del decreto può essere considerata come una sanatoria o una convalida, atteso che, in base alla giurisprudenza costituzionale, il vizio originario

del decreto- legge si trasmette alla legge di conversione con la possibilità che possa condurre alla dichiarazione di incostituzionalità di quest'ultima. Un'altra garanzia rispetto al decreto-legge consiste nella possibilità che lo stesso possa essere sottoposto a referendum abrogativo, quindi a un controllo di opportunità del corpo elettorale, su richiesta di cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Il suo carattere provvisorio, infatti, non preclude la possibilità che il quesito formulato dai promotori venga trasferito sul decreto-legge che reiteri il decreto-legge in questione o sulla eventuale legge di conversione.

Le garanzie suindicate di tipo politico e giuridico che l'ordinamento italiano appresta avverso il decreto-legge, non sono utilizzabili per i regolamenti dell'esecutivo, sia che si prendano in considerazione i regolamenti governativi, sia che si considerino i regolamenti ministeriali o interministeriali. Frutto di esclusiva volontà dell'esecutivo, infatti, tali regolamenti non devono essere esaminati né tanto meno approvati dalle camere parlamentari. Inoltre, non possono essere sottoposti a controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale, né possono essere sottoposti a referendum abrogativo. Sicché, per certi versi, i regolamenti rappresentano uno strumento a disposizione del governo per aggirare il confronto parlamentare e nel contempo per schivare la corte costituzionale e le iniziative referendarie.

Le garanzie nei confronti dei regolamenti dell'esecutivo sono offerte dal fatto che i regolamenti devono trovare il proprio fondamento positivo e il proprio limite negativo nella legge. Quindi, il regolamento può essere annullato o disapplicato, a seconda della sede giurisdizionale adita, dai giudici comuni, in caso di mancata conformità alla legge. Tale garanzia, però è particolarmente flebile, quando la legge si limiti ad autorizzare l'intervento del regolamento senza dettare dei limiti sostanziali o di contenuto abbastanza specifici, come principi, criteri, obiettivi da raggiungere. In queste ultime ipotesi, infatti, il principio di legalità viene inteso in senso meramente formale, poiché manca il parametro legislativo sostanziale rispetto al quale il giudice dovrebbe operare la verifica di conformità. Con il rischio che si creino delle vere e proprie zone franche rispetto al controllo di legittimità. I

c.d. regolamenti indipendenti del governo, ad esempio, rientrano tra i regolamenti dell'esecutivo che sfuggono a ogni forma di controllo sostanziale da parte dei giudici. Questo vero e proprio *vulnus* del nostro ordinamento risulta attenuato solo dal fatto che in molte materie, nelle quali sono in gioco diritti fondamentali, la Costituzione pone delle riserve di legge assoluta, affidando alla legge il compito di prevedere una disciplina dettagliata della materia, o pone delle riserve di legge relativa, affidando alla legge il compito di dettare, quanto meno, una disciplina di principio. I rischi connessi alla mancanza di adeguate garanzie politiche e giuridiche rispetto ai regolamenti dell'esecutivo sono ulteriormente attenuati dal fatto che ormai quasi tutte le materie, anche se non riservate alla legge, sono legificate, ovvero disciplinate dalla legge, quindi i regolamenti, essendo fonti subordinate alla legge, trovano uno spazio limitato.

Con delibera del 31 gennaio 2020, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 26 del 1.2.2020, vista la dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC) dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020, viste le raccomandazioni alla comunità internazionale della Organizzazione mondiale della sanità circa la necessità di applicare misure adeguate, il consiglio dei ministri, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, ha dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Successivamente, il governo Conte II, seguendo la via maestra indicata dalla Costituzione, ha adottato il decreto-legge n. 6 del 23.2.2020, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 13 (in G.U. 09.03.2020, n. 61). In questo decreto-legge, il governo ha previsto la possibilità di adottare la limitazione di diritti fondamentali della persona al fine di contenere la

diffusione del contagio⁶. Tuttavia, ha anche previsto che le misure su indicate potessero essere adottate in virtù di DPCM, ovvero decreti del presidente del consiglio dei ministri⁷.

⁶ In particolare, all'articolo 1 del decreto-legge n. 6 del 23.2.2020, si legge testualmente: "Art. 1 - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19: 1. Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. 2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; b) divieto di accesso al comune o all'area interessata; c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale; h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva; j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati; l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente; m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3; n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3."

Questa ultima modalità di produzione del diritto suscita numerosi dubbi di legittimità, tanto più che molti precetti giuridici introdotti per tale via sono andati a incidere significativamente su diritti fondamentali della persona⁸. Infatti, si deve

⁷ A tal proposito, l'articolo 3 del decreto-legge n. 6 del 23.2.2020, rubricato "Attuazione delle misure di contenimento", al comma 1, recita testualmente: "Le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale."

⁸ Sulle limitazioni ai diritti fondamentali durante l'emergenza Covid-19 cfr, *ex plurimis*, V. BALDINI, *Dignità umana e normativa emergenziale: (in)osservanza di un paradigma formale (o colpevole...) elusione di un parametro (anche) sostanziale? Aspetti problematici di un difficile equilibrio*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 2/2020.

Cfr., altresì, C. ACOCELLA, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali*. Rileggendo *La Peste di Camus*, in *Diritti regionali*, Forum la gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, regioni ed Enti locali, 28.3.2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e stato di diritto: una comparazione Italia-Germania*, in *Diritti fondamentali*, 31.5.2020; V. BALDINI, *Frammenti di riflessione su un capolavoro all'italiana*, in *Diritti fondamentali*, Attualità, 31.5.2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Diritti fondamentali*, fascicolo 1/2020; V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del Coronavirus*, in *Diritti fondamentali*, fascicolo 1/2020; G. BLANDO, *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 5.5.2020; P. BONETTI, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione giuridica degli stranieri*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria, leale collaborazione e (limiti alla) libertà di manifestazione del pensiero*, in *Diritti fondamentali*, 3.4.2020; G. M. CAPORALE, L. TRAPASSI, *La libertà di esercizio del culto cattolico in Italia in epoca di COVID.19. Una questione di diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020; G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 1.4.2020; P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico (ovvero in difesa della didattica in presenza)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28.4.2020; L. CONTE, *"Prima la salute" o "prima i bambini"? Riflessioni sui diritti dell'infanzia al tempo del Covid-19*, in *Diritti fondamentali*, Attualità, 29.4.2020; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid.19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 5.5.2020; D'AUCE A., *Emergenza CoViD-19: alcuni spunti di riflessione sulla natura giuridica, sull'obbligatorietà e sul corredo sanzionatorio della c.d. autocertificazione per la mobilità individuale*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 2/2020; G. DE GIORGI CEZZI, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per la collettività?*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 18.3.2020; G. DE MINICO, *Virus e algoritmi. Impariamo da un'esperienza dolorosa*, in *LaCostituzione.info*, 1.4.2020; C. GENTILE, *L'epidemia di Covid-19, la libertà di culto ed i rapporti Stato-Chiesa*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 15.4.2020; S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020; M. MICHETTI, *La libertà religiosa e di culto nella spirale dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Diritti fondamentali*, 23.5.2020; M. MIDIRI, *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 2/2020; S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte dell'emergenza (Covid-19)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 6.5.2020; M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il*

ritenere del tutto illegittimo l'utilizzo dei DPCM in materie coperte da riserva assoluta di legge, a meno che non si tratti di disposizioni meramente esecutive di una disciplina legislativa dettagliata. Quanto all'utilizzo dei DPCM in materie coperte da riserva relativa di legge, come le limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno, la legittimità di tali atti presuppone che la disciplina di principio dettata dalle norme legislative sia sufficientemente chiara e definita⁹. In ogni caso, sul piano dell'opportunità politica, si deve rilevare come l'utilizzo dei DPCM, sebbene consenta al governo di intervenire rapidamente per fronteggiare l'emergenza, rappresenti un aggiramento della dialettica parlamentare e non favorisca certo la collaborazione della maggioranza e delle minoranze parlamentari. Si tratta, quindi, indubbiamente, di un modello di produzione normativa che appare dissonante rispetto alla configurazione della nostra forma di governo parlamentare e la sua adozione, da parte del governo, appare discutibile, sia sotto il profilo della legittimità, che sotto il profilo della opportunità, anche in periodo di emergenza come quella in questione. Va altresì rilevato come la qualità della redazione dei testi normativi in questione abbia lasciato molto a desiderare, anche sotto il profilo più squisitamente stilistico e linguistico¹⁰. Certamente, si tratta di un modello di produzione normativa da abbandonare una volta finita l'emergenza¹¹.

volto solidaristico del diritto alla salute, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 11.3.2020; M. PLUTINO, "Immuni". Un'exposure notification app alla prova del bilanciamento tra tutela dei diritti e degli interessi pubblici, in *Diritti fondamentali*, 26.5.2020; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 24.3.2020.

⁹ Sul tema cfr., in particolare, R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di Covid-19: una questione non soltanto "di principio"*, in *Diritti regionali*, Forum la gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, regioni ed Enti locali, 30.3.2020.

¹⁰ Sul tema cfr., *ex plurimis*, A. VENANZONI, *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020.

¹¹ Pienamente condivisibile appare, a tal proposito, l'invito di Gaetano Azzariti a pensare al dopo: G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2020.

Sulle tecniche di produzione normativa utilizzate dall'esecutivo durante l'emergenza Covid-19, cfr., *ex plurimis*; U. ALLEGRETTI, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del Coronavirus?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna, 28.3.2020; M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fascicolo 3/2020; CALAMO SPECCHIA M., *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fascicolo

3. *La maggioranza e le minoranze parlamentari di fronte all'emergenza*

La dichiarazione dello stato di emergenza non ha implicato assolutamente la chiusura delle camere parlamentari, né la sospensione dei lavori. Gli organi parlamentari hanno continuato a lavorare, sia pure adottando delle misure di prevenzione e di profilassi per evitare la diffusione del contagio tra le persone che operano in parlamento. Le maggiori difficoltà si sono manifestate per lo svolgimento dei lavori in assemblea, dove, in considerazione dei numeri, era più complicato garantire il distanziamento sociale tra i componenti. Il problema è stato risolto, in parte, con l'autoregolamentazione dei gruppi che, in varie occasioni, sulla base di intese informali, hanno partecipato in numero ridotto alle sedute, garantendo la proporzione tra presenti e componenti. Inoltre, sono state utilizzate le tribune, occupate tradizionalmente dal pubblico e dalla stampa, nonché altri spazi contigui agli emicicli per estendere gli ambienti destinati agli scranni dei parlamentari e consentire un maggiore distanziamento. Alcuni parlamentari avevano proposto di introdurre la possibilità, durante l'emergenza, di fare ricorso al voto telematico e di partecipare ai lavori da remoto ma la proposta è stata bocciata perché ritenuta incompatibile con i principi che disciplinano la partecipazione ai lavori parlamentari. Durante tutta l'emergenza, maggioranza e minoranze hanno garantito il numero legale¹².

3/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal governo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 18.3.2020; E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 27.5.2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; F. S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 22.4.2020; L. A. MAZZAROLLI, *"Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 23.3.2020; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 18.3.2020.

¹² Su queste tematiche cfr., *ex plurimis*, S. CECCANTI, *Per una ragionevole disciplina costituzionale del ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza*, in *DPCE online*, Osservatorio Covid-19, 27.3.2020; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Forum Emergenza covid-19, Fascicolo 3/2020; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1.4.2020; C. FUSARO, *Le camere nell'emergenza della*

Nonostante i numerosi DPCM adottati dal governo¹³, le camere parlamentari sono state chiamate in poco più di tre mesi, dall'inizio dell'emergenza, a esaminare e discutere più di dieci decreti-legge, molti dei quali sono stati convertiti in legge con modifiche. Si tratta di centinaia di disposizioni legislative nelle più svariate materie, dal sistema sanitario nazionale, al sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, dalla giustizia alla ricerca scientifica ed epidemiologica¹⁴. Sono stati impegnati centinaia di miliardi di spesa pubblica attraverso una miriade di interventi in svariati settori, con una dimensione economica complessiva di gran lunga superiore alle normali manovre di bilancio.

Nello stesso periodo di tempo sopra considerato, le camere parlamentari hanno anche avuto modo di svolgere regolarmente le attività ispettive. Inoltre, anche su sollecitazione delle minoranze parlamentari, sono state affrontate questioni politiche spinose che solo marginalmente e incidentalmente riguardavano l'emergenza Covid-19, come la sfiducia al ministro della giustizia Bonafede. Non sono mancate occupazioni di aule, sospensioni dei lavori per proteste veementi delle opposizioni, manifestazioni pubbliche organizzate dalle minoranze nelle piazze antistanti le sedi parlamentari.

Insomma, camere parlamentari niente affatto paralizzate o inattive, che anzi hanno svolto in modo vivace ed efficace le loro funzioni, nonostante le difficoltà logistiche e sanitarie imposte dalla pandemia.

La maggioranza parlamentare - abbandonata la via del contratto di governo seguita dalla coalizione tra M5S e Lega nella prima parte della legislatura in occasione della formazione del governo Conte I - è tornata all'alleanza programmatica, più congeniale alla forma di governo parlamentare italiana, con la formazione del

pandemia, in *Progresso, Europa, Riforme*, 18.3.2020; V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *Il dubbio*, 1.4.2020; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2020; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di Coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020.

¹³ Si fa riferimento a più di dieci DPCM. Il lungo elenco, con i link per arrivare ai relativi testi, è reperibile all'indirizzo telematico: <http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>

¹⁴ Si fa riferimento a più di dieci decreti-legge. Il lungo elenco, con i link per arrivare ai relativi testi, è reperibile all'indirizzo telematico: <http://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>

governo Conte II, sorretto da una coalizione sostenuta originariamente da M5S, PD, Liberi e uguali, ai quali si è aggiunto successivamente il partito di Italia viva, formatosi a seguito di una scissione dal PD di un gruppo consistente di parlamentari che fanno capo a Matteo Renzi. Indubbiamente, la mancanza di un vincolo forte all'azione di governo, quale sarebbe derivato dalla stipula di un contratto, ha favorito la ricerca di una sintesi tra i partiti di maggioranza, man mano che emergevano nuove questioni da affrontare, sia pure nell'ambito di una cornice programmatica elastica e generica¹⁵.

Complessivamente - nonostante i continui distinguo, le critiche e le richieste di correzione avanzati da Italia viva - si può dire che la maggioranza abbia retto all'impatto della pandemia, affrontando l'emergenza in modo coeso e responsabile. Anche in occasione delle mozioni di sfiducia individuale proposte dalla destra e da più Europa nei confronti del ministro di giustizia Bonafede, la maggioranza si è ricompattata, respingendo le mozioni e Italia viva, pur dichiarando di condividere ampiamente gli argomenti esposti dalle opposizioni, ha votato a favore del ministro per salvaguardare la stabilità del governo, atteso che il presidente del consiglio aveva annunciato le dimissioni del governo in caso di approvazione di una delle mozioni di sfiducia.

Per quanto riguarda le minoranze parlamentari, si deve constatare, in generale e in primo luogo, la mancata assunzione da parte delle stesse di una posizione unitaria e di solidarietà nazionale con la maggioranza per fronteggiare la pandemia, contrariamente a quanto avvenuto in passato di fronte ad altre emergenze. Sicuramente l'atteggiamento assunto da alcune minoranze, come Forza Italia, Azione e Più Europa, può essere definito moderato e di opposizione costruttiva, soprattutto con riferimento ai rapporti dell'Italia con l'Unione Europea¹⁶. Al

¹⁵ Sia consentito, in questa sede, sul tema in questione, il rinvio a F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna on-line*, fasc. n. 1 del 2020.

¹⁶ Sui rapporti tra Italia e Unione Europea durante l'emergenza Covid-19, cfr. *ex plurimis*, L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione Europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 8.4.2020; M. BURSI, *L'emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per i Recovery Fund?*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 29.4.2020; G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online*, Osservatorio

contrario, sia Lega che Fratelli d'Italia, hanno scelto una opposizione frontale e veemente. Tutte le minoranze hanno comunque lamentato un atteggiamento poco dialogante e poco propenso all'ascolto da parte della maggioranza parlamentare e del governo.

Il fatto che alcune regioni tra le più colpite fossero governate dai partiti di opposizione non ha favorito la ricerca di una posizione unitaria tra le forze politiche, generando, piuttosto, una serie di polemiche e di accuse reciproche tra governo nazionale e governi regionali, con uno sterile rimbalzo di responsabilità e con l'adozione di misure spesso disarmoniche e talvolta pienamente contraddittorie tra diversi livelli territoriali di governo¹⁷. I meccanismi di leale

Covid-19, 29.3.2020; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *aisdue.eu*, dibattito Coronavirus e diritto dell'Unione, 18.4.2020; J. ZILLER, *Europa, coronavirus e Italia*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 24.3.2020.

In generale, sui rapporti tra Costituzione italiana e diritto dell'Unione Europea, cfr., *ex plurimis*, M. SCUDIERO (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 7, Napoli, 2005; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n° 5, Napoli, 2002.

¹⁷ Cfr. sul tema, *ex plurimis*, G. ALBERICO, *Le ordinanze contingibili e urgenti nella gestione dell'emergenza sanitaria: il ruolo dei sindaci nella disciplina del D.L. 33/2020*, in *Diritti fondamentali*, Attualità, 1.6.2020; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna, 9.4.2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali. Aspetti problematici... e rischiosi*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 1/2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 1/2020; M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *Biodiritto*, 22.3.2020; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, regioni ed Enti locali, 24.3.2020; A. CELOTTO, *Emergenza e ordinanze comunali: l' "isola della ragione nel caos delle opinioni" (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020)*, in *giustizia-amministrativa.it*, 10.4.2020; M. COSULICH, *Lo stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020; A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei "propri confini"*, in *Diritti fondamentali*, Attualità, 18.4.2020; A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 15.4.2020; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020; G. DI GENIO, *Una ordinanza regionale covid 19 come atto di iniziativa (proposta regionale) di DPCM*, in *Diritti fondamentali*, Attualità, 29.4.2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritti comparati*, 24.4.2020; A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, Paper, 20.5.2020.

collaborazione tra Stato e regioni non hanno funzionato sempre al meglio e questo dipende, oltre che dall'atteggiamento delle forze politiche, dalla mancanza al centro di adeguate sedi di svolgimento del rapporto di leale collaborazione e di rappresentanza delle autonomie territoriali. Limite, questo ultimo, che costituisce una delle più gravi lacune del nostro sistema di relazioni tra livelli territoriali di governo, rispetto alla quale la riforma del Titolo V non ha saputo dare risposte convincenti¹⁸.

4. *Riflessioni riassuntive e conclusive*

Nonostante l'assenza della previsione a livello costituzionale della dichiarazione di emergenza, la Costituzione italiana contiene tutti gli strumenti per affrontare un'emergenza come quella prodotta dalla pandemia da Covid-19, senza che ci sia bisogno di sospendere le garanzie democratiche o di derogare all'ordinario funzionamento dell'organizzazione costituzionale¹⁹. Sebbene alcuni atti adottati dal governo nella forma del DPCM suscitino dei dubbi sotto il profilo della legittimità, si può ritenere che complessivamente, i comportamenti dei poteri pubblici si siano tenuti nell'alveo tracciato dalla Costituzione.

A differenza di quanto accaduto in altri Paesi membri dell'Unione Europea, come l'Ungheria, in Italia non c'è stata nessuna svolta autoritaria, né si può parlare di instaurazione di un regime dittatoriale come da qualcuno paventato.

A sua volta, la forma di governo parlamentare italiana si è mostrata matura ed equilibrata, con un rendimento elevato, anche in confronto con le forme di governo

Sul riparto di competenze amministrative tra Stato e autonomie territoriali cfr., in particolare, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 8, Napoli 2006.

¹⁸ Il tema è approfonditamente e ampiamente sviluppato in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, n. 9, 2 Tomi, Napoli, 2007.

¹⁹ Sul tema cfr. V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Diritti fondamentali*, Fascicolo 1/2020; T. GROPPI, *Le sfide del Coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta-online*, n. 1/2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta del sistema istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta-online*, n.1/2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost – Unità per la Costituzione*, 10.4.2020.

di altre democrazie occidentali. Il parlamento ha operato quasi a pieno ritmo e ha potuto svolgere quasi del tutto normalmente le sue funzioni di controllo e di indirizzo politico, sia mediante l'esercizio del potere legislativo, sia con attività non legislative.

Probabilmente, anche le minoranze parlamentari avrebbero potuto dare un contributo più fattivo e costruttivo alla gestione dell'emergenza se si fosse riuscito a trovare un dialogo più proficuo tra governo, maggioranza parlamentare e opposizioni. Tuttavia, questo limite, manifestato dal nostro sistema politico-istituzionale durante l'emergenza, non è certamente imputabile alla Costituzione o alla forma di governo ma dipende dalla frammentazione e dalla caratterizzazione ideologica eccessiva del sistema partitico.

Al contrario, le evidenti disarmonie e contraddizioni tra le scelte assunte a livello statale e quelle di livello regionale non sono dipese solo dalla disomogeneità politica di alcuni governi regionali rispetto al governo nazionale e dalla scarsa propensione al dialogo costruttivo tra personalità appartenenti a schieramenti politici contrapposti, quanto, soprattutto, dalla mancanza a livello centrale di adeguate sedi di svolgimento del rapporto di leale collaborazione tra stato e autonomie territoriali. Infatti, a conferma di tale assunto, si deve rilevare come difficoltà di collaborazione tra Stato e regioni siano emerse anche con riferimento a regioni governate da esponenti politici appartenenti ai partiti della maggioranza parlamentare di governo.