



La Repubblica al banco di prova più difficile: cronaca costituzionale di un'emergenza sanitaria*

di Marco Mandato** e Giuliaserena Stegher***

Le forti e pesanti fibrillazioni interne alla maggioranza, manifestatesi già dai primi giorni del nuovo anno e che in un altro contesto avrebbero lasciato ipotizzare la probabile uscita del gruppo di Italia viva con le conseguenti dimissioni anticipate del Governo, sono state poste in secondo piano per un bene supremo. La tutela della salute pubblica, messa a repentaglio dalla diffusione del Corona-virus, ben presto trasformatosi da “banale influenza” a vera e propria [pandemia](#).

Il clima di incertezza e tensione politica è andato progressivamente accentuandosi nei primi due mesi del quadrimestre ivi trattato, nonostante i diversi tentativi di serrare i ranghi al proprio interno e tenere la maggioranza il più compatta possibile. Difatti, il **5 gennaio** il capo politico e il segretario dei rispettivi azionisti di maggioranza, Di Maio per il Movimento 5 Stelle e Zingaretti per il Partito democratico, [si sono incontrati a Palazzo Chigi](#). A seguito dell'incontro hanno condiviso una [nota congiunta](#) con la quale hanno assicurato di aver raggiunto “un clima molto sereno e costruttivo” e di essersi confrontati sul percorso da avviare per definire i prossimi obiettivi di governo.

Tale tentativo ha subito il primo scossone già nei giorni successivi, dal momento che uno dei due partiti di governo si è trovato ad affrontare una questione interna di particolare rilevanza. Difatti, l'**8 gennaio**, [il collegio dei probiviri](#) del Movimento 5 Stelle ha avviato un procedimento finalizzato ad espellere quei parlamentari colpevoli di non aver restituito parte dello stipendio, come invece si erano impegnati a fare prima delle elezioni politiche del 2018.

In concomitanza con la notizia dello scandalo e per cercare di arginarne gli effetti politici

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

Nel presente lavoro, l'introduzione riflette l'elaborazione comune degli Autori. Le Sezioni ‘Partiti’, ‘Parlamento’, ‘Governo’ ‘Elezioni’ e le prime due parti di ‘Autonomie’ sono da attribuirsi alla dott.ssa Giuliaserena Stegher. Le Sezioni ‘Capo dello Stato’, ‘Corti’ e la terza parte di ‘Autonomie’ sono da attribuirsi al dott. Marco Mandato.

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma.

*** Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma.

destabilizzanti, il **13 gennaio** il capo politico Di Maio ha reso noto di aver intrapreso una [procedura di modifica dello statuto](#), all'esito della quale è stato modificato l'art. 16 dello stesso. In base alla nuova formulazione le eventuali eccedenze del Comitato per le restituzioni non saranno più versate all'Associazione Rousseau, bensì al Fondo per il microcredito.

Nel contesto di perdurante crisi politica, l'organo di controllo esterno della forma di governo parlamentare italiana, ossia la Corte costituzionale, è intervenuto due volte (a tal proposito si v. *infra* il relativo cassetto). Dapprima con la [delibera dell'8 gennaio](#) la Corte costituzionale ha introdotto una novità di particolare rilevanza attraverso l'approvazione di modificazioni alle [Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale](#) e, in secondo luogo, a distanza di una settimana dalla predetta modifica, ha bocciato la richiesta di [referendum proposto da otto Consigli regionali](#) (Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata, Liguria), ma di fatto voluto dalla Lega.

Con specifico riguardo alla prima novità, la Corte costituzionale ha cercato di proiettare se stessa all'esterno, intervenendo non solo sul giudizio di costituzionalità in via incidentale, ma più in generale sul complesso e delicato processo costituzionale. Gli strumenti attraverso cui l'organo di garanzia ha cercato di aprirsi all'esterno sono l'istituto degli *amici curiae* e la possibilità di ascoltare esperti di altre discipline. In tal modo, la Corte ha la possibilità di ricevere elementi ulteriori per valutare i casi a lei sottoposti, grazie alle opinioni scritte che qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e qualunque soggetto istituzionale può presentare o, ancora, attraverso la possibilità per la Corte di convocare esperti "per ricevere apporti su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame".

Il **16 gennaio**, invece, la Corte si è [pronunciata sulla richiesta di ammissibilità](#) del referendum elettorale di impulso leghista, finalizzato a trasformare il sistema elettorale in un maggioritario puro all'inglese, interamente basato sui collegi uninominali giacché recante l'"Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

A seguito di una lunga seduta in Camera di consiglio, la Corte ha bocciato il quesito perché eccessivamente manipolativo e perché la normativa di risulta avrebbe lasciato in vigore una legge elettorale inapplicabile. Come di consueto, l'esito è stato anticipato con un [comunicato stampa](#) diffuso il **16 gennaio** in cui è stata sinteticamente anticipata la ragione del diniego, motivando l'eccessiva manipolatività "nella parte che riguarda la delega al Governo, ovvero proprio nella parte che, secondo le intenzioni dei promotori, avrebbe consentito l'autoapplicatività della "normativa di risulta". La sentenza è stata depositata il **31 gennaio**, anch'essa pubblicata con un correlato [comunicato stampa](#), con il quale – dopo aver sinteticamente richiamato la *ratio* e finalità dell'istituto referendario nell'ordinamento costituzionale italiano – sono state riassunte le motivazioni dell'inammissibilità (su cui v. *infra* cassetto Corte).

Poco prima della pronuncia della Corte costituzionale sul quesito leghista, i partiti politici hanno riproposto la questione del sistema elettorale, ossia l'altro tassello sui cui è necessario trovare un accordo politico che sia il più possibile condiviso. Il **9 gennaio**, un esponente della maggioranza ha proposto un [sistema proporzionale puro con sbarramento al 5%](#) (cd. 'Germanicum' o 'Brescellum'), anche se alcuni esponenti democratici sono sembrati maggiormente propensi per una formula proporzionale che curverebbe il sistema verso il modello spagnolo o verso la precedente formula del 'Mattarellum'.

Il tema della sicurezza è tornato nuovamente all'attenzione tanto della politica quanto dei media. Da un lato per volontà del Partito democratico, che ha [manifestato a più riprese](#), anche per voce del segretario Zingaretti di rivedere i questionati decreti voluti dall'allora Ministro dell'Interno Salvini. E sulla base di questa richiesta, il Presidente del Consiglio Conte aveva mostrato una certa apertura, dal momento che aveva inserito la loro revisione tra le questioni al centro dell'agenda di governo, paventando la concreta ipotesi di una loro, perlomeno parziale, modifica.

Un tema assai scivoloso è stato quello della riforma della giustizia, in particolar modo l'istituto della prescrizione. Proprio sul provvedimento trainato da uno dei due azionisti di maggioranza, la stessa si è trovata divisa, nonostante i tentativi di mediazione portati avanti dal Presidente Conte e dal Ministro della Giustizia Bonafede. Il dibattito politico si è concentrato non solo riguardo al merito e alla [costituzionalità dell'istituto](#), ma altresì rispetto al veicolo normativo in cui inserirlo, dal momento che le parti politiche in gioco si sono presentate indecise sul da farsi: se procedere con un decreto *ad hoc*, se procedere mediante il decreto milleproroghe, ovvero ricorrere a un progetto di legge ordinario.

Le prime due soluzioni ipotizzate sono naufragate. I deputati di Italia Viva, fortemente contrari, hanno deciso di votare un emendamento a firma del deputato Costa (FI) al decreto cd. "[Milleproroghe](#)", finalizzato a cancellare il blocco della prescrizione dopo il processo di primo grado. La maggioranza perciò si è trovata in una situazione particolarmente difficile, rischiando di trovarsi in minoranza già nella sede ristretta della Commissione. Tant'è che [solo grazie al voto della Presidente della Commissione Businarolo](#) (M5S), il voto finale è stato di 23 voti a favore e 22 contrari, anticipando uno scontro in occasione voto in Aula del **27 gennaio**.

Nel frattempo però le fibrillazioni interne ai partiti non si sono smorzate, anzi hanno trovato nuovo combustibile ad alimentarle. Gennaio si è mostrato più come il mese delle scaramucce politiche e dei tentativi di ricucire piccoli strappi ed evitare la rottura definitiva, in attesa dell'esito delle elezioni per l'elezione del Presidente e del Consiglio in due Regioni, previsto per il **26 gennaio**. Tale [appuntamento elettorale](#) è stato vissuto dalle parti politiche coinvolte con particolare interesse, dal momento che si è mostrato più come una sorta di voto confermativo o meno sull'intera compagine governativa.

Per quanto riguarda il Movimento 5 stelle, le aspre critiche non si sono spente, tanto da

spingere a un possibile passo indietro, poi realizzatosi, di Luigi Di Maio rispetto al suo incarico di capo politico pentastellato. A pochi giorni dall'appuntamento elettorale regionale e cioè il **23 gennaio** Di Maio ha [rassegnato le dimissioni dal ruolo di capo politico](#) in occasione della presentazione dei facilitatori regionali a Roma nella sede del Tempio di Adriano. Il Ministro degli Esteri ha sottolineato la necessità per il M5S di avviare un'opera di profondo rinnovamento interno dal momento che è "finita un'era". Ha perciò aperto la strada a un percorso di transizione che si sarebbe dovuto concludere con gli stati generali di marzo, affidato alla gestione Vito Crimi, membro più anziano del comitato di garanzia.

L'esito delle elezioni non ha rappresentato né un collante nell'accordo di governo, né tantomeno ne ha certificato la rottura. Se nella Regione Calabria la candidata di centrodestra alla Presidenza [Jole Santelli è stata eletta presidente con oltre il 55% dei consensi](#), in Emilia-Romagna il candidato del centrosinistra [Stefano Bonaccini è stato riconfermato con il 51,4% delle preferenze](#). Perciò né la vittoria del Pd e la relativa sconfitta della Lega in Emilia Romagna, né la vittoria della Lega in Calabria hanno sortito gli effetti sperati dagli avversari politici. Il solo sconfitto rimane il Movimento 5 Stelle che in entrambe le Regioni ha registrato una sonora *débauc*e e che ha di fatto vanificato gli sforzi dell'ex capo politico Di Maio di trovare una ["terza via"](#). Peraltro, l'esito del voto regionale sembra quasi preannunciare il tramonto della curvatura "tripolare" del sistema politico, inaugurando la strada verso una reviviscenza del [bipolarismo tanto agognato](#) in passato.

In attesa dell'ufficialità rispetto all'esito delle urne e dell'indicazione del nuovo capo delegazione del Movimento 5 Stelle, il Presidente del Consiglio Conte ha temporeggiato nel convocare il vertice di Governo. Perciò, una volta messa da parte la fase delle elezioni regionali e la scelta del Movimento 5 Stelle di individuare nella figura del Guardasigilli Bonafede il nuovo [capo delegazione nell'Esecutivo](#), Italia viva ha richiamato il Governo a porre l'attenzione sull'agenda politica per il quadriennio 2020-2023, sollecitando un programma di riforme.

Dopo un'accesa assemblea congiunta dei gruppi alla presenza del reggente Crimi e del nuovo capodelegazione al Governo Bonafede intercorsa il **30 gennaio**, il giorno successivo il Presidente Conte ha convocato un tavolo di confronto preliminare con i capi delegazione della maggioranza Franceschini (Pd), Bonafede (M5S), Speranza (Leu) e Bellanova (ItaliaViva). Nonostante i tentativi del Presidente Conte di mediare tra le varie anime politiche che compongono la maggioranza al fine di realizzare un'agenda di ampio respiro, conciliando tra i temi maggiormente divisivi (concessione ad Autostrade, revisione del reddito di cittadinanza, quota cento, la modifica dei decreti sicurezza, il salario minimo, il Jobs Act, il piano shock delle infrastrutture), l'incontro del **31 gennaio** non ha portato a nulla di concreto giacché è arrivata la notizia dei [primi due casi di Coronavirus accertati in Italia](#).

A partire dai primi giorni di febbraio, il leader leghista Salvini, in tensione con alcuni esponenti di spicco del proprio partito come [Bossi](#) e [Giorgetti](#), quanto con gli alleati del centro-destra e in

particolare con la [Meloni](#), ha visto materializzarsi l'assenso del Senato, che ha dato il via libera alla richiesta di autorizzazione a procedere nei suoi confronti per il caso della nave Gregoretti. Difatti, dopo lo scontro nella sede della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato intercorso il **20 gennaio**, ove si è [votato contro la proposta](#) di diniego dell'autorizzazione a procedere, la questione è giunta in Aula. Il **12 febbraio** si è tenuto il [voto contrario all'ordine del giorno](#) presentato da Forza Italia e da Fratelli d'Italia per negare l'autorizzazione all'ex Ministro dell'Interno. [Nonostante fossero assenti i senatori leghisti per strategia politica](#), con 152 contrari e 76 favorevoli, per la prima volta dal 1987, il Senato ha autorizzato i giudici a procedere nei confronti dell'ex titolare del dicastero agli Interni, bocciando l'ordine del giorno che proponeva il diniego alla richiesta del Tribunale dei ministri di Catania.

Nel mese di febbraio, lo scontro sulla prescrizione ha nuovamente dominato la scena politica, certificando una rottura tra Italia Viva e Movimento 5 Stelle. Ciò nonostante i diversi tentativi di mediazione messi in atto da parte del Presidente Conte, che ha più volte fatto ricorso ai vertici di maggioranza per cercare di conciliare le posizioni intransigenti, al fine di dar corso all'*iter* della riforma del processo penale e, al tempo stesso, consentire di proseguire con il resto dell'agenda di Governo. Lo scontro, emerso ufficialmente tra il **6** il **7** e l'**8 febbraio**, è sembrato essere irrimediabile dal momento che molte delle posizioni si sono irrigidite. Se da un lato il leader di Italia Viva Renzi ha anticipato che non avrebbe votato [l'accordo sulla prescrizione](#), dopo un lungo e acceso vertice gli altri tre componenti della maggioranza M5s, Pd e Leu hanno raggiunto un consenso sul cosiddetto "[lodo Conte bis](#)" scindendo in due fattispecie l'applicazione della prescrizione. La differenza avrebbe trovato ragion d'essere nella dicotomia tra il caso degli assolti e quello dei condannati. Come aveva già proposto il Presidente Conte nell'ultimo vertice sulla giustizia, per gli assolti l'istituto avrebbe continuato decorrere, per i condannati invece sarebbe intercorsa la sospensione. Nonostante le molteplici richieste avanzate da Matteo Renzi sulla possibilità di rinviare di un anno la riforma, rese meno flessibili dai suoi ultimatum sulla battaglia in Senato, dove i suoi voti sono decisivi, un ultimo tentativo di mediazione è stato intrapreso nuovamente dal Presidente Conte che ha richiamato all'ordine i partiti.

L'**11 febbraio** entrambi i gruppi parlamentari di Italia Viva di Camera e Senato hanno assunto una posizione convergente [sulla linea politica tracciata da Renzi](#) e perciò si sono dichiarati contrari a ogni ipotesi, tanto sull'emendamento al milleproroghe, quanto su quella di un decreto ad *hoc* che contenesse il lodo "Conte bis".

A tal ragione e per evitare conseguenze drastiche rispetto alla prosecuzione dell'esperienza di Governo, anche considerando l'impossibilità di giungere allo scioglimento anticipato in ragione di una sorta di semestre bianco prima del referendum, lo scontro è sembrato rientrare grazie alla scelta del Presidente Conte di non procedere con le due strade inizialmente ipotizzate. Lo stesso ha assunto la decisione di presentare un disegno di legge contenente una delega relativa alla riforma del processo penale, [accolta positivamente da Italia Viva](#).

Pur evitata la risoluzione anticipata dell'esperienza governativa giallorossa, sotto l'occhio vigile e attento del Capo dello Stato Mattarella, tenuto costantemente informato da Conte, lo scontro diretto si è riaperto nei giorni successivi. Sebbene infatti impossibile l'ipotesi di un voto anticipato, il leader di Italia viva è ritornato all'attacco, ribadendo la volontà di presentare una mozione di sfiducia al Ministro della Giustizia Bonafede.

Per evitare però improvvisi colpi di mano, il voto sui decreti "Milleproroghe" alla Camera e intercettazioni al Senato sono stati blindati ricorrendo alla fiducia. Se Il [decreto-legge n. 162/2019](#) (A.C. n. [2325](#)) è stato [approvato](#) con 315 voti a favore, 221 contrari e un astenuto il **19 febbraio**, il ddl di conversione del decreto-legge n. 161/2019, recante modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni (A.S. n. [1659](#)) è stato [approvato](#) con 156 voti favorevoli, 118 contrari il **20 febbraio**.

Il piano posto in essere da Conte per costringere Italia Viva a fare chiarezza sulla sua posizione e uscire così da uno stato di fibrillazione permanente, che nulla di positivo adduce al buon funzionamento delle Istituzioni, è stato quello di presentarsi in Aula e chiedere sul voto su una risoluzione a favore del suo programma.

Tale progetto è però venuto meno a causa della diffusione della pandemia sul territorio italiano. Difatti, dopo la notizia della presenza di due turisti cinesi contagiati sul territorio italiano, nonostante le misure di prevenzione intraprese già dalla fine di gennaio, a partire dal **21 febbraio** si è scoperta la presenza di due focolai nella provincia lombarda di Lodi e in Veneto.

Nonostante [l'ordinanza del Ministro della Salute](#), emanata sempre il **21 febbraio**, con cui è stata imposta la quarantena obbligatoria per chi fosse stato a contatto con persone contagiate o fosse stato nelle aree a rischio, l'aumento esponenziale del numero di contagiati e di vittime ha portato il Presidente del Consiglio nei giorni successivi a istituire un tavolo di coordinamento quotidiano tra Governo e Regioni nella sede della Protezione civile. Mentre con ordinanza regionale si è provveduto a sospendere tutte le manifestazioni e le attività pubbliche e private in dieci comuni (Bertonico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione d'Adda, Codogno Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini).

Dopo aver osservato con la dovuta preoccupazione e con forti timori quanto accaduto nella provincia cinese dell'Hubei, l'Italia ha cominciato a dover fare i conti con la diffusione del contagio all'interno del proprio territorio, essendo il primo Paese del continente europeo a prendere consapevolezza che le misure adottate non erano state sufficienti a scongiurare il rischio della diffusione della pandemia.

Una volta adottate le misure restrittive a livello regionale, il Consiglio dei ministri ha annunciato l'adozione di un decreto-legge ([n. 6/2020](#)) finalizzato al contenimento, con il quale sono state imposte misure straordinarie a partire dal **23 febbraio**, tra cui l'isolamento dei primi comuni interessati. Con tale provvedimento sono state introdotte perciò misure urgenti in materia di contenimento e per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, legittimando le

autorità competenti ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione. Il suddetto decreto legge, in relazione alle competenze regionali e al coinvolgimento dei relativi organi di governo, disponeva che le Regioni potessero adottare ordinanze contingibili e urgenti nelle more dell'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio nei soli casi di necessità e urgenza. Veniva disposto, altresì, che tali ordinanze avessero pieno efficacia laddove non fossero state comunicate al Ministro della Salute entro ventiquattro ore dalla loro adozione. Con il successivo decreto legge n. [19/2020](#) sono stati disposti ulteriori e più intensi limiti al potere di ordinanza regionale. Si è previsto, infatti, che solo il Ministro della Salute, nei casi di estrema necessità e urgenza sopravvenute avrebbe potuto emanare ordinanze. I Presidenti di Regione possono essere sentiti prima dell'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e possono introdurre ulteriori misure restrittive negli ambiti di loro competenza – senza incidere sulle attività produttive e sulle strategiche per l'economia nazionale – solo nelle more dei Decreti *de qua* e con efficacia limitata fino all'adozione suddetta.

Il dialogo tra Governo e Regioni è andato complicandosi nei giorni a seguire. Nella riunione operativa svoltasi il **25 febbraio** in video conferenza a Palazzo Chigi tra il Governo e i Presidenti di Regione si sono consumati [strappi e polemiche](#). Dapprima lo scontro è avvenuto tra il Presidente della Regione Lombardia Fontana e quello della Regione Emilia-Romagna Bonaccini sulla distribuzione delle mascherine. Successivamente, i momenti di tensione hanno portato ad una polemica tra lo stesso Fontana e il Presidente Conte a seguito di alcune [affermazioni](#) da parte di quest'ultimo su una mancata gestione efficace dell'emergenza da parte dell'ospedale di Codogno, tanto da portare il Presidente leghista ad abbandonare la riunione. Sempre il **25 febbraio**, il Presidente della Regione Marche ha deciso di emanare un'ordinanza per chiudere scuole e università fino al **4 marzo**, nonostante il parere contrario del Governo in quanto nella Regione non erano stati ancora registrati casi di contagio. L'ordinanza, considerata illegittima, è stata [impugnata](#) dal Prefetto e annullata dal Tar. In ragione di ciò e per precludere alle Regioni di adottare ordinanze dai contenuti diversificati e potenzialmente contrastanti con le prescrizioni del Governo, il Presidente Conte ha [annunciato](#) che sarebbe stato emanato da parte del Ministro della Salute un [modello di ordinanza](#) uniforme per tutte le Regioni le quali avrebbero dovuto recepirne i contenuti nei provvedimenti di loro competenza.

A sei giorni dal brusco risveglio, il Presidente Conte ha cercato di rassicurare gli animi e al tempo stesso arginare i danni all'economia, mentre le opposizioni e alcuni esponenti del Partito democratico hanno tentato di sminuire la gravità della situazione. Dal canto suo Salvini ha dapprima invocato un intervento da parte del Capo dello Stato Mattarella, cui ha chiesto un [incontro](#), intercorso il **27 febbraio**, per presentare alcune proposte, anche di natura economica per far uscire il Paese dall'isolamento.

Mentre Camera e Senato sono state convocate per la conversione in [legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6](#), il Presidente del Consiglio Conte ha convocato per una riunione urgente,

tenutasi il **3 marzo**, i capigruppo parlamentari, per condividere il piano di sicurezza nazionale da varare con suo decreto (Dpcm), finalizzato a estendere talune misure adottate per le cd. zone rosse anche ad altre zone della penisola.

Con il [Dpcm del 4 marzo](#) il Presidente del Consiglio ha perciò disposto la sospensione di tutti gli assembramenti (congressi, riunioni, meeting ed eventi sociali, manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura, eventi e competizioni sportive) e, fino al **15 marzo**, ha disposto la chiusura delle scuole, avviando uno studio per consentire lo svolgimento dei servizi educativi e favorire il lavoro a distanza.

Peraltro, come facilmente ipotizzabile, il Consiglio dei ministri ha deciso di [rinviare il referendum confermativo](#) sulla riforma che realizzerebbe, se approvata, la riduzione del numero dei parlamentari. In considerazione di tale decisione è stata proposta al Presidente della Repubblica la revoca del DPR **28 gennaio**, con il quale era stata individuata per fine marzo la data di svolgimento della consultazione referendaria.

Al termine della riunione del Consiglio dei Ministri, il Presidente Conte ha illustrato il pacchetto di misure che ha condiviso con gli altri membri del collegio, da adottare mediante diversi decreti e prevedendo uno stanziamento di 7,5 miliardi a sostegno di famiglie e imprese che stanno affrontando l'emergenza coronavirus. Tale misura economica sfiora però gli obiettivi di bilancio fissati in precedenza e comporta il necessario assenso del Parlamento, chiamato ad approvare lo scostamento di bilancio.

In considerazione dell'aggravarsi della situazione non solo epidemica, ma altresì economica, il Presidente della Repubblica, quale organo garante dell'unità nazionale, ha rivolto un [messaggio agli italiani](#) richiamando ad un comune senso di responsabilità.

L'iniziale [braccio di ferro](#) tra i governatori del centrodestra e il Presidente Conte, dovuto principalmente alle misure adottate per la Regione Lombardia e per altre 14 province del nord-Italia si è fatto sempre più duro anche a causa della scelta del Capo del Governo di condividere le decisioni solo dopo averle assunte e di averle diffuse tramite i media, rendendo Conte colpevole di aver messo fine allo "spirito di concordia" che avrebbe dovuto guidare l'azione di coordinamento a livello nazionale. Tanto che gli otto governatori del centrodestra hanno chiesto l'attivazione nell'immediato di un tavolo di confronto tra il Governo, le Regioni e le Province autonome. Ulteriori critiche rivolte al Presidente del Consiglio sono state quelle di scarsa chiarezza normativa delle prescrizioni contenute nei Dpcm. Le opposizioni non hanno mancato di far arrivare le proprie critiche, accusando il Presidente del Consiglio di essere poco chiaro e avanzando alcune proposte tra cui quella di [sospendere le contrattazioni di borsa](#) a seguito delle pesanti ripercussioni registratesi su Piazza Affari.

Al termine di una lunga videoconferenza con le Regioni è stata varata una nuova [ordinanza](#) della Protezione Civile, con la quale sono stati forniti maggiori dettagli rispetto ad alcuni punti oscuri del Dpcm, con particolare riguardo la libertà del transito delle merci e dei lavoratori.

Dopo diverse riunioni, nella serata dell'**11 marzo** il Presidente Conte ha annunciato con un videomessaggio di aver esteso la zona rossa, inizialmente circoscritta ad alcune parti del nord Italia, a tutta la penisola per evitare la diffusione dei contagi. A tal ragione, il Presidente ha anticipato la decisione di firmare il cd. provvedimento #Iorestoacasa, chiedendo a tutti i cittadini un grande sacrificio, ossia quello di cambiare le abitudini nell'immediato perché "[dobbiamo rinunciare tutti a qualcosa per il bene dell'Italia, lo dobbiamo fare subito e ci riusciremo solo se tutti collaboreremo](#)". La difficile misura adottata avrebbe comportato, a partire dalla mezzanotte del **12 marzo**, l'introduzione della limitazione alla libertà di circolazione, riducendo drasticamente tutti gli spostamenti ai soli caratterizzati da comprovate esigenze di necessità e urgenza e introducendo un modulo di autocertificazione.

Dopo le iniziali aspre critiche, le opposizioni hanno deciso di cambiare registro e di condividere le pesanti misure limitative alla libertà di circolazione assunte dal Governo, chiedendo però a gran voce di poter dare il proprio contributo alle misure adottate.

Dopo un lungo ed estenuante lavoro, il Governo, per voce del Presidente Conte e del titolare del dicastero economico Gualtieri hanno presentato il primo provvedimento di natura economica, il cd. decreto #CuraItalia, che non solo impegna i 25 miliardi messi da parte dall'Italia, ma comporta il ricorso allo scostamento sul deficit, accolto favorevolmente dal Parlamento che ne ha condiviso i contenuti e ha approvato la misura.

La misura, nata sotto l'avallo dell'Unione europea, dopo un primo tentennamento della Bce – che è costato non poco a Piazza Affari – si è accompagnata a una sorta di "[whatever it takes](#)" di draghiana memoria da parte dell'Eurogruppo, a testimonianza del fatto che l'Italia non deve essere lasciata sola.

Nonostante gli sforzi messi in campo dal Governo, il disinteresse avuto nei confronti del Parlamento non ha tardato a sortire effetti. Tra il **19 e 20 marzo**, i Presidenti dei gruppi parlamentari in Senato hanno avuto un duro confronto per quanto riguarda la determinazione del calendario e l'organizzazione dei lavori sui decreti #Coronavirus. In realtà, il mancato accordo ha trovato genesi in considerazione delle richieste delle opposizioni affinché il Presidente Conte riferisse in Aula, in particolar modo sul MES, a maggior ragione dopo che il Presidente non si è presentato in Aula prima dell'Eurogruppo previsto per il **25 marzo**. A tale accorato appello, perché il Parlamento fosse maggiormente coinvolto nelle scelte dell'Esecutivo e non fosse trattato come un invitato di pietra utile solo per votare la conversione dei decreti, si è aggiunta anche la Camera dei deputati. Ed è proprio in questo ramo del Parlamento che il Presidente si è presentato per la prima volta da quando è scoppiata l'emergenza sanitaria, il **25 marzo** per tenere una [informativa urgente](#).

Anche sul fronte del Parlamento non pochi sono state le posizioni contrapposte, soprattutto per la decisione di procedere con le convocazioni delle due Assemblee, al fine di garantire la sicurezza ed evitare di mettere a repentaglio la salute dei membri del Parlamento.

Stante l'impossibilità del Parlamento di procedere a ricorrere al voto elettronico a distanza, gli Uffici di Presidenza, con l'avallo dei Presidenti di Gruppo, hanno optato per due soluzioni pragmatiche: da un lato si è deciso di ridurre drasticamente il numero delle sedute e concentrare i lavori sulla conversione in legge dei decreti-legge, dall'altra si è scelto di dar vita a una sorta di *gentlemen's agreement* per ridurre l'accesso a un numero di parlamentari che fosse sufficientemente rappresentativo di tutti i Gruppi ma non così numeroso da consentire il distanziamento in Aula, in forza di una interpretazione particolarmente rigida dell'art. [64 comma 3 della Costituzione](#).

Nonostante le diverse misure adottate con decreto-legge e Dpcm al fine di contenere la diffusione del virus, la curva dei contagi è rimasta comunque eccessivamente alta, il Governo ha deciso di [prolungare la quarantena e le misure restrittive fino al 13 aprile](#), mantenendo perciò non solo le rigide misure di contenimento, ma altresì il distanziamento sociale per evitare che i risultati ottenuti potessero essere vanificati. Perciò con il Dpcm **1 aprile** sono state introdotte disposizioni attuative del decreto-legge **25 marzo** 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. Non sono mancati anche successivi decreti-legge ([8 aprile 2020, n. 23](#) e [8 aprile 2020, n. 22](#)) finalizzati a sostenere le imprese in difficoltà con misure specifiche e a prevedere misure adeguate per la scuola.

A seguito di una serie di annunci e di incontri, il **7 aprile** il Presidente Conte ha condiviso nella sede collegiale del Consiglio dei Ministri il testo del cd. decreto liquidità che prevede straordinarie misure economiche, tra cui duecento miliardi di prestiti garantiti dallo Stato fino al 90% per tutte le imprese, 200 miliardi di garanzie per l'export, potenziamento e semplificazione del Fondo centrale di garanzia per le Pmi, partite Iva con prestiti garantiti fino al 100%. Il testo, approvato dai Ministri, è stato trasmesso alle Camere per l'avvio del necessario iter di conversione.

Le altalenanti tensioni tra maggioranza e opposizione si sono riproposte nella sede parlamentare per l'esame del decreto Cura Italia. Nonostante i diversi strappi e i conseguenti tentativi di riconciliazione Lega, Fratelli d'Italia e Forza Italia hanno lamentato a gran voce la scarsa attenzione del Governo rispetto alle loro proposte. Nel clima di palpabile tensione, reso molto pesante dal *casus belli* della [bollinatura della Ragioneria dello Stato rispetto alla copertura economica](#), il Governo ha deciso di porre la questione di fiducia sul testo del decreto Cura Italia approvato dapprima dal Senato e poi dalla Camera.

Tale clima si è andato esacerbando sempre più non solo per le costanti accuse mosse dalle opposizioni nei confronti del Presidente del Consiglio, ma anche per l'episodio della conferenza stampa del **10 aprile**, con cui il Presidente in diretta televisiva sulla rete nazionale ha risposto piccato alle accuse di aver concluso l'accordo sul Fondo Salvastati. Difatti, nel corso della predetta conferenza [Presidente Conte ha attaccato Salvini e Meloni](#) per aver "indebolito non me ma l'Italia perché questo Governo non agisce con il favore delle tenebre".

Proprio la questione del [MES](#) ha creato spaccature profonde non solo nell'alveo della maggioranza, ma altresì tra le opposizioni. Da un lato vi è chi lo ritiene uno strumento totalmente inadeguato, dall'altro vi è anche chi ha manifestato una timida apertura sulla possibilità di ricorrere a tale strumento purché non sia prevista alcuna condizionalità. Pur addensando buona parte dell'attenzione politica, l'attività del Governo si è proiettata per risolvere nell'immediato la situazione italiana, con l'obiettivo di porre fine alle misure fortemente restrittive e consentire all'Italia di ripartire.

A tal ragione, si è deciso di far ricorso a un [comitato tecnico scientifico](#) guidato dall'ex Ad di Vodafone Colao, con il compito di delineare un dettagliato piano per la ripartenza che consenta la ripresa dell'attività e la convivenza con il virus. All'attenzione del Comitato di esperti, istituito il **10 aprile**, non solo vi sono le modalità con cui consentire gli spostamenti attraverso la predisposizione strumenti di tracciamento, ma altresì prevedere orari flessibili di lavoro privilegiando comunque lo *smart working* e aprendo l'ipotesi di una possibile riapertura prima del 3 maggio di alcune attività produttive.

Nuovo scossone nel sodalizio tra Governo e opposizioni, nel tentativo di avere un dialogo maggiormente proficuo e comprensivo, si è registrato in occasione dell'*iter* parlamentare del decreto CuraItalia. Questo perché l'iniziale apertura del Governo alla maggioranza e alle opposizioni rispetto a eventuali modifiche da apportare al testo è venuto meno, a seguito della blindatura. Sono stati infatti respinti tutti gli emendamenti e si è deciso di votare a maggioranza il mandato al relatore. Il provvedimento, giunto in Aula alla Camera, è stato approvato anche in questo caso facendo ricorso alla fiducia.

Nel frattempo il Governo ha provato a convincere le Regioni che saranno chiamate al voto nei prossimi mesi (Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle D'Aosta) sulla possibilità di rinviare le varie scadenze a una finestra elettorale che va dal 15 settembre al 15 dicembre, prevedendo un solo "election day" in cui chiamare i cittadini alle urne, non solo per il rinnovo dei rappresentanti regionali e locali, ma altresì per il referendum confermativo. Il Consiglio dei Ministri ha comunque deciso di varare il [decreto elezioni](#) al fine di prorogare i Consigli regionali in scadenza il 2 agosto di ulteriori tre mesi stabilendo che il voto sarà entro i 60 giorni dalla nuova scadenza degli incarichi.

Nell'ultima settimana di aprile, mentre l'Italia timidamente si riaffaccia alla vita al di fuori delle mura domestiche, sono state approntate misure che preparano all'avvio della cd. "fase 2". Il **26 aprile**, il Presidente Conte ha convocato una conferenza stampa con la quale ha preannunciato la primavera dell'Italia, presentando un nuovo Dpcm per il superamento del *lockdown*. Pur richiamando tutti all'attenzione perché – benché si sia registrato un costante calo nella curva dei contagi ciò non significa che l'emergenza sanitaria sia finita – Conte ha anticipato i contenuti del provvedimento, le cui misure entreranno in vigore a partire dal mese di maggio. Le scelte non sono state condivise né dalle opposizioni, né tantomeno dalle Regioni che hanno approvato

alcune misure in controtendenza alle scelte dell'Esecutivo. Al tempo stesso, se da un lato alcuni esponenti si sono limitati a mere dichiarazioni in aperto contrasto con le scelte di Conte, tra cui Renzi che ha definito il provvedimento uno "[scandalo costituzionale](#)", le opposizioni hanno dato concretezza alle loro posizioni: la Lega ha infatti presentato una mozione di sfiducia al ministro Gualtieri.

Dopo un mese e mezzo di più o meno aperti contrasti, il cielo del clima politico è sembrato per un momento rasserenarsi. In Parlamento la maggioranza e le opposizioni hanno votato a favore del nuovo scostamento di bilancio, chiesto dal Governo per liberare ulteriori 55 miliardi da destinare al decreto aprile. Tale momento di tranquillità è durato il tempo di una votazione, giacché le parti politiche sono tornate su posizioni di contrasto in occasione del Documento di economia e finanza, quando le opposizioni hanno bocciato le misure predisposte dal Governo, ritenendole non sufficientemente adeguate.

Gli ultimi giorni del mese di aprile si sono arricchiti di una nuova pagina dello scontro tra il Governo e le Regioni, soprattutto quelle governate da esponenti del centrodestra. Il **29 aprile** il Presidente della Regione Calabria ha emanato un'[ordinanza](#) con la quale ha ampliato le libertà di movimenti dei cittadini calabresi e disposto l'apertura dei bar e degli esercizi commerciali in disarmonia con le linee guida del Governo. Da subito, la reazione dell'Esecutivo non si è fatta attendere. Già la sera stessa della diffusione della notizia dell'ordinanza, il Ministro per gli Affari Regionali Boccia ha [comunicato](#) che la Regione Calabria sarebbe stata diffidata a ritirare l'ordinanza con l'avvertimento che, in caso contrario, il Governo avrebbe potuto adire le vie legali. Invito [non accolto](#) dal Presidente della Regione Calabria il quale ha ritenuto che l'ordinanza non presentava vizi di illegittimità. La stessa, tuttavia, successivamente è [stata bocciata](#) dal Tar Catanzaro. Nel mentre, alla polemica Governo-Regione Calabria si aggiungeva quella più generale portata avanti dai Presidenti di Regione del centrodestra i quali nell'avvio della cd. "fase 2" hanno chiesto al Governo [maggiori poteri e il rispetto delle rispettive competenze](#), nonché più coraggio nell'allentare le misure restrittive e rilanciare la struttura produttiva del Paese.

Al termine di questa disamina degli eventi politici che si sono succeduti nel corso del quadrimestre ivi trattato, emergono talune riflessioni che si ritiene necessario dover evidenziare. È lapalissiano come l'emergenza sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19 ha necessariamente monopolizzato l'attenzione e l'analisi del quadrimestre gennaio-aprile 2020 delle cronache costituzionali italiane. Il dibattito all'interno della comunità scientifica sui molteplici aspetti che vengono in rilievo testimonia l'eccezionalità del tempo che stiamo vivendo, tra restrizioni alle libertà fondamentali costituzionalmente garantite e l'esigenza ineludibile di salvaguardare la salute pubblica. Gli aspetti relativi alla dimensione pubblica che vengono considerati richiedono un approccio metodologico improntato a una valutazione realistica, ma al contempo equilibrata, delle dinamiche politico-istituzionali coinvolte. Questioni non certamente

trascurabili. Come non lo sono, naturalmente, quelle relative ad ambiti materiali di natura socio-economico e sanitaria che, per ragioni competenziali, non vengono trattati in questa sede.

In tempi eccezionali, caratterizzati da contesti emergenziali, anche il Diritto pubblico e costituzionale si riempie di contenuti nuovi. Diventa Diritto dell'emergenza, della contingenza, dell'eccezionalità. Ma anche in queste fattispecie non può perdere la dimensione dell'equilibrio e della sostanza garantista per la cristallina ragione che entrambi devono essere ispirati al tessuto ideologico da cui si snodano gli istituti giuridici che conferiscono un'effettiva dimensione di tutela formale e sostanziale della galassia dei diritti di libertà che connotano lo Stato di diritto. Proprio in nome dell'emergenza è stato sospeso il fondamentale diritto elettorale attivo e passivo attraverso il rinvio delle consultazioni elettorali regionali e comunali previsto nell'estate. Sospendere le procedure elettive è una sospensione di un aspetto procedurale delle moderne democrazie rappresentative, seppur giustificato come in questo caso dall'emergenza sanitaria.

Il Diritto pubblico e costituzionale dell'emergenza non può sfociare nei confini dell'arbitrio giuridico e nell'incertezza normativa della regolazione della straordinarietà, soprattutto quanto entrano in gioco diritti di libertà. Proprio delle libertà fondamentali si discute nella comunità dei costituzionalisti, dal momento che attraverso semplici atti amministrativi, quali i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, si sono introdotte restrizioni alle libertà fondamentali dei cittadini.

Ma la gestione delle emergenze implica anche un armonico svolgimento delle relazioni istituzionali. Non solo a livello centrale tra gli organi contitolari della funzione di indirizzo politico, Parlamento e Governo. L'equilibrio infraistituzionale coinvolge anche e soprattutto le autorità di governo a livello decentrato. Ciò emerge sia dai principi fondamentali – contenuti nell'articolo 5 della Costituzione – dell'unità e della differenziazione. Sia da quello della equiordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica cui all'articolo [114, primo comma](#) della Costituzione che, esprimendo una articolazione territoriale del potere pubblico, come declinazione ulteriore dei principi di sovranità popolare e di sussidiarietà, comporta la piena 'cittadinanza' di tipo istituzionale e regolamentare dei Governi delle singole autonomie territoriali.

Pertanto, emerge con chiarezza che la gestione delle situazioni di emergenza diventa un problema che coinvolge anche il tipo di Stato, ossia il rapporto centro-periferia. Nel caso italiano, le relazioni che devono intercorrere tra lo Stato centrale e le Regioni, le Province, i Comuni. In questo senso vanno definiti specifici e reciproci ambiti di competenza con contestuale individuazione delle limitazioni materiali e di istituti giuridici a garanzia delle rispettive competenze e prerogative istituzionali e di governo. Ciò, proprio in considerazione della suprema finalità ordinamentale di contemperare e salvaguardare simultaneamente quei principi di unità e unitarietà, di autonomia e differenziazione entro i quali si sviluppano le relazioni tra le diverse autorità di governo della Repubblica.

Le considerazioni sul tipo di Stato, specialmente nei contesti emergenziali come quello attuale,

possono senza dubbio fornirci un'immagine di come si sviluppano i modelli di svolgimento delle funzioni pubbliche in un ordinamento dove i poteri pubblici sono territorialmente distribuiti. E può darci, inoltre, utilissime indicazioni sul grado di coordinamento-collaborazione o di conflittualità-contrapposizione tra gli organi di governo in nome dell'interesse collettivo.

Il punto di partenza per l'analisi suddetta attiene alle modalità su come sono distribuiti i poteri e le competenze, su quanto sia elevato o meno il grado di centralizzazione dell'ordinamento e quanti, quali siano gli spazi normativi delle autonomie territoriali. Sia che si sposi il modello accentrato sia che si ritenga maggiormente conveniente adottare un intenso decentramento amministrativo vi sono in entrambe le ipotesi *pro* e *contro*. Trattasi di una questione imprescindibile per considerare il rapporto che si è venuto a creare tra lo Stato centrale e le Regioni nella prima fase di gestione di questa emergenza sanitaria e che, inevitabilmente, condurrà ad ampie ed approfondite analisi nei mesi seguenti anche sul tipo di regionalismo che vige nel Paese e quali sono le sue potenzialità e i suoi limiti.

Per condurre siffatta valutazione è possibile prendere ad esempio due diversi ordinamenti con differenti modelli del tipo di Stato, la Germania e la Francia. Naturalmente, in questa sede non si approfondiranno le modalità con cui questi due Paesi stanno affrontando l'emergenza pandemica. Per questo, si rimanda ai contributi pubblicati su questo numero della Rivista (1/2020) di [Astrid Zei](#) e [Paola Piciacchia](#), rispettivamente per la Germania e per la Francia. Tuttavia, le esperienze tedesche e francesi rappresentano un'ottima visuale prospettica per mettere a confronto due diversi modelli. La Germania, in quanto Stato di tipo federale, ha riconosciuto ampia autonomia ai Governi territoriali (Länder). Il modello amministrativo adottato è quello che ispira i rapporti tra il Governo centrale e quelli territoriali al decentramento e alla cooperazione, alla comune responsabilità e condivisione delle decisioni. Ciò che viene valorizzato è la coesione e la condivisione delle strategie. Diverso è, invece, il modello francese dove vige un profondo centralismo di matrice napoleonica-giacobina in cui le decisioni vengono prese a livello centralizzato in maniera rapida le quali, nella sostanza, sono direttamente riconducibili al Capo dello Stato. Difatti, il tipo di Stato francese rispecchia un regionalismo debole e senza ampi e autonomi spazi normativi per i Governi territoriali.

Tali differenze, sebbene doverosamente minimizzate e accennate in piccola parte, costituiscono un efficace trampolino per valutare i punti di forza e di debolezza dei due modelli soprattutto quando un intero territorio nazionale è sotto attacco dalle emergenze, di tipo sanitario e non. Il pregio del modello decentrato è certamente quello di consentire una corale partecipazione e condivisione delle scelte che tengano conto delle specificità territoriali e creino reciproci contrappesi e controlli tra i titolari di poteri di governo. Un aspetto debole potrebbe essere individuato nella frammentazione del potere e in una possibile disordinata e disorganica gestione dell'emergenza. In questo caso, una condivisione delle strategie politiche e socio-sanitarie dovrebbe essere garantita da un'efficace azione di coordinamento del Governo centrale

nell'ottica della reciproca collaborazione istituzionale. Viceversa, la rapidità di decisione e di mobilitazione di risorse economiche e sociali che caratterizza un modello accentrato trova un suo elemento di debolezza nella difficoltà di individuare in tempi brevi soluzioni in caso di errori e erranee prospettive strategiche, nonché di non consentire specifici interventi in delimitate zone territoriali con caratteristiche socio-economiche e strutturali diverse.

Le differenze funzionali e strutturali tra i due tipi di ordinamenti rimandano a considerazioni sull'imputazione delle responsabilità le quali costituiscono il risultato finale di come le emergenze vengono gestite. La valutazione sulla maggiore convenienza di un tipo di Stato piuttosto che di un altro risente di stime *ex post* che possono sfociare in un giudizio che non è solo politico, ma di opportunità e convenienza istituzionale e ordinamentale sulla maggiore efficienza del decentramento o della centralizzazione. Ed è una considerazione che investe la mera dimensione della politica decidere se attribuire la responsabilità ad un organo posto al vertice dell'ordinamento oppure creare un modello istituzionale in cui è opportuno che tutti, qualsiasi livello di governo in cui si curi la dimensione pubblica, siano considerati politicamente responsabili. Proprio alla luce di queste sintetiche riflessioni sarà importante considerare, a pandemia terminata, quali e quanti risultati si sono raggiunti nei diversi Paesi e quindi la maggiore e migliore efficienza di un tipo di Stato piuttosto che di un altro. Ne potrebbero discendere, infatti, importanti implicazioni anche a livello di riforme costituzionali e di un riassetto amministrativo del potere politico.

Ritornando all'Italia, occorre specificare che riflettere su vicende attinenti la salute pubblica, come nel caso dell'attuale emergenza epidemiologica, implica la necessità di sviluppare considerazioni più ampie e sistematiche le quali devono avere come necessario angolo prospettico di partenza il dato positivo. La Costituzione all'articolo [32](#) tutela la salute, bene di rilievo individuale e collettivo. È importante ricordare, altresì, che l'articolo [120](#) della Costituzione disciplina nei presupposti l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle autonomie territoriali nelle ipotesi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La norma, infine, tipizza come 'presupposto' procedimentale ineliminabile il principio di leale collaborazione assicurando un coinvolgimento degli organi di governo sostituiti nella definizione delle modalità dell'esercizio del potere sostitutivo. Data la necessità di salvaguardarla, la legge che ha istituito il servizio sanitario la [n. 833/1978](#) e il decreto legislativo numero [n. 117/1998](#) attribuiscono al Ministro della Salute, ai Presidenti di Regione e ai Sindaci il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti per gestire le emergenze sanitarie prefigurando un modello di gestione coordinato, condiviso e armonico fra i livelli di governo.

Ai suddetti atti normativi devono aggiungersi necessariamente altre fonti, tutte di tipo

secondario, come i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, le circolari ministeriali e i decreti del Capo Dipartimento della Protezione Civile. Trattasi di un coacervo di fonti le quali, come visto, nella gestione dell'emergenza sanitaria hanno costituito il quadro giuridico nel cui ambito sono state adottate le misure per il contenimento della pandemia ed evitare un eccessivo numero di contagi. Non si può non rilevare, però, che nel nostro ordinamento costituzionale manca una 'legislazione dell'emergenza e nell'emergenza'. E questo a prescindere dalla tipologia delle fattispecie. È assente un quadro normativo organico e completo suscettibile di coinvolgere tutti i livelli di governo della Repubblica ad intervenire sulla base di principi e linee guida comuni nella gestione delle eccezionalità. E la pandemia in corso è uno di quei casi eccezionali ed emergenziali che sta mettendo a dura prova l'intero sistema Paese.

L'adozione delle misure di contenimento nazionali e regionali e il loro rispetto da parte dei cittadini ha avuto indubbiamente gli esiti sperati positivi. Nel momento in cui si scrivono queste pagine, dai dati scientifici relativi al numero dei contagiati e dei deceduti, si evince che il Paese sembrerebbe aver superato la fase più acuta e drammatica. Ma anche in questa fase, quella di graduale ripresa delle attività socio-economiche, sportive, culturali pare non registrarsi [concordanze di vedute](#) tra il Governo e i singoli Presidenti di Regioni.

Un primo e necessario provvisorio bilancio di questa prima fase della gestione dell'emergenza coinvolge aspetti che vanno dalla forma di Governo al tipo di Stato; dal complessivo atteggiamento delle forze politiche nei loro reciproci rapporti fino alla tenuta sociale dell'intero sistema Paese. L'emergenza epidemiologica ha sconvolto tutti i settori della società e ha posto in primo piano anche la questione religiosa dell'esercizio della libertà di culto sospeso per evitare ulteriori forme di contagi. Vi è una profonda frattura tra le esigenze attinenti la tutela della salute e quelle della dimensione produttiva ed economica di cui è portatore il mondo imprenditoriale e industriale concentrato soprattutto nelle Regioni settentrionali, le più colpite. Non v'è dubbio che su quest'ultimo aspetto il Covid-19 abbia messo in ginocchio l'intera catena produttiva dell'economia italiana. In questo senso occorrono scelte coraggiose e dinamiche che abbiano alla base un complessivo progetto di rilancio della crescita e degli equilibri sociali che rischiano di implodere ulteriormente.

In relazione al modello di tipo di Stato in ordine alla condivisione delle responsabilità politiche e istituzionali e delle ricostruzioni sul piano normativo e fattuale della gestione Stato-Regioni dell'emergenza pandemica, possono farsi importanti considerazioni. Il quadro normativo rappresentato dai decreti legge del Governo e dei Dpcm attuativi evidenzia un processo di graduale commissariamento e di supplenza del ruolo del Governo nella prima fase della gestione dell'emergenza, monopolizzata. Utilizzando i propri poteri, le singole Regioni hanno emanato ordinanze con cui hanno riprodotto nei loro contenuti essenziali le prescrizioni atte a vietare la libera circolazione dei cittadini e la chiusura delle attività economiche e sociali contenuti nei Decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. La definizione giuridica degli spazi in

cui si sono potute muovere le Regioni ha suscitato vivaci polemiche da parte delle stesse nei confronti dell'Esecutivo. Nelle prime fasi, è sembrato che il Governo abbia escluso il ruolo regionale e monopolizzare gli interventi da adottare. Infatti, se si considera il numero delle ordinanze emanate dai Presidenti Fontana (Lombardia) e Zaia (Veneto) si nota che le stesse sono in numero di gran lunga inferiore a quelle emanate dagli altri Presidenti di Regione. E sono proprio la Lombardia e il Veneto le Regioni che sono state più colpite dal Covid-19. L'esempio lombardo e veneto testimonia come non si sia rispettato quel principio di leale collaborazione tra i plurimi livelli istituzionali e di governo che, richiamato con forza anche dal Presidente della Corte costituzionale Cartabia nella [relazione](#) consuntiva dell'attività della stessa nel 2019, è alla base delle dinamiche dei rapporti tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Inoltre, un ulteriore episodio di mancata collaborazione istituzionale che integra l'illegittimità costituzionale è l'[ordinanza](#) del **22 marzo** del Presidente della Regione Calabria con la quale si è disposto il divieto di ingresso e di uscita dal territorio regionale, in evidente violazione dell'articolo 120 Cost. che vieta alle Regioni di limitare gli spostamenti fra le stesse.

Ma nel complesso degli interventi normativi che sono stati adottati si può evidenziare anche una mancata collaborazione infraregionale nella scelta di alcune strategie di contenimento della pandemia. Ad esempio, le Regioni hanno adottato decisioni dissimili su come effettuare i [tamponi](#), sebbene su questo non vi è mai stata unanimità di vedute tra i virologi su quale sia il metodo più certo e affidabile; ma vi sono state anche decisioni difformi se e in che luoghi pubblici impiegare le [mascherine](#) protettive del viso.

La co-gestione dell'emergenza pone, quindi, un delicato problema di tenuta istituzionale del Paese e invita a riflettere sul grado del nostro regionalismo. Le Regioni esprimono indubbie istanze di differenziazione in ragione delle diverse caratteristiche economiche, sociali, geografiche e strutturali di ciascun territorio regionale. Emblematica in questo senso la [proposta](#) del Presidente della Regione Siciliana Nello Musumeci che, in applicazione dell'[articolo 31 dello Statuto speciale](#) ha chiesto per la prima volta nella storia complessa dei rapporti tra Governo centrale e Sicilia, [l'attribuzione di poteri su Esercito e Polizia](#).

Come qualsiasi ordinamento a struttura pluralistica e decentrata, le esigenze delle differenziazioni devono comporsi con quelle dell'unità attraverso istituti giuridici garantisti di entrambe. Ed è in questo senso che la gestione in corso ci dimostra come sia imprescindibile individuare un punto di equilibrio tra le due istanze. Il che, almeno nella "fase 1" e in quelle iniziali della "fase 2" sembra essere mancato. E allora, su questo occorre chiedersi qual è il percorso del regionalismo e della differenziazione nel contesto costituzionale italiano e quindi quali sono le sue prospettive, di rilancio o indebolimento, in un momento storico-politico in cui alcune Regioni hanno chiesto al Governo centrale di avviare un percorso di rafforzamento della propria autonomia.

Tra i molteplici problemi evidenziati un punto certo è rappresentato dall'autorevolezza del

Capo dello Stato il quale, nei suoi interventi, richiama costantemente il senso di comunità nazionale ergendosi a collante istituzionale in un momento in cui vi è assolutamente bisogno di unitarietà e solidarietà reciproca.

Ultime due questioni sono meritevoli di considerazione: la prima sul perdurante valore dei diritti fondamentali, peraltro strettamente connessa con il principio di gerarchia delle fonti, la seconda sul ruolo del Parlamento dinanzi al Governo. Proprio il tema delle fonti e quello del ruolo del Parlamento sono riconducibili al più generale tema della forma di Governo.

La massiva ed epidemica diffusione della malattia aerotrasmissa causata dal Covid-19 ha comportato la compressione e la limitazione – più o meno diretta – di larga parte dei diritti fondamentali garantiti dalla nostra Carta costituzionale: sociali, politici ed economici. Diritti e libertà alla cui mera proclamazione siamo assuefatti e che forse diamo eccessivamente per scontati, benché accompagnino il nostro agire quotidiano. Ed è l'attualità a permettere di riscoprire il loro incommensurabile valore.

Nell'impossibilità in questa sede di approfondire le ripercussioni ingeneratesi, tra gli altri, sul diritto-dovere al lavoro ([art. 4 Cost.](#)), sulla libertà di professare liberamente la propria fede ([art. 19 Cost.](#)), sulla libertà di manifestazione del pensiero ([art. 21 Cost.](#)), sul diritto all'istruzione ([art. 34 Cost.](#)), sulla libertà di impresa e di iniziativa economica ([art. 41 Cost.](#)), derivanti dall'introduzione di draconiane misure di permanenza domiciliare obbligatoria e volontaria introdotte ai fini del contenimento dell'epidemia, si vuole focalizzare l'attenzione sulla sola libertà di circolazione.

La Costituzione sancisce che per l'introduzione di limitazioni ad alcune libertà fondamentali come quella di circolazione e di riunione (ma anche di assembramento) sia necessario far ricorso allo strumento normativo della legge. Nella contingente situazione epidemiologica, però, si è fatto principalmente ricorso ad atti di rango secondario al fine di introdurre il cordone sanitario, stante peraltro la mancanza di un quadro normativo che disciplini lo stato di emergenza.

Pertanto è doveroso chiedersi se sia ammissibile che le libertà fondamentali possano essere limitate con un atto normativo secondario qual è il Decreto del Presidente del Consiglio. La risposta potrebbe essere affermativa e proviene dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale non si tratterebbe di una riserva di legge assoluta.

È ben noto come le libertà fondamentali siano innanzitutto tutelate dalla Costituzione attraverso specifiche disposizioni ed è altrettanto noto come l'ordinamento legittimi in alcuni casi la loro compressione, imponendo che sia il Legislatore ad adottare *misure che influiscono sul movimento della popolazione, in funzione di altri interessi meritevoli di tutela*, così come in più occasioni ribadito dal Giudice delle Leggi (Corte cost., si vedano le sentt. nn. [64/1963](#), [51/1991](#), [264/1996](#) e [66/2005](#)).

Al tempo stesso, proprio l'articolo 16 della Costituzione introduce nell'ordinamento una riserva rafforzata nel caso della libertà di circolazione. La riserva di legge, istituto garantista e strettamente connesso al principio di legalità, non solo costituisce un confine per il Legislatore,

ma al tempo stesso offre la possibilità all'ordinamento di introdurre limitazioni, in via generale, per motivi di sanità e sicurezza. È un istituto che risponde a una funzione di garanzia, giacché se da un lato esclude, perlomeno in linea teorica, un intervento autonomo di fonti normative diverse dalla legge, dall'altro prevede che sia la legge a disciplinare la materia e perciò un atto frutto di un procedimento parlamentare dialettico e pubblico. Anche se ovviamente la situazione attuale è ben diversa dai limiti fissati dal Costituente, perciò i criteri di valutazione rispondono a istanze differenti.

Tra l'altro, proprio la Corte costituzionale è intervenuta in più occasioni nel merito delle questioni ad essa sottoposte, chiarendo che le riserve di legge previste nella prima parte del Testo costituzionale siano relative ed ammettendo perciò un intervento di rango secondario, a maggior ragione quando trattasi di situazioni emergenziali, caratterizzate da temporaneità (tra tutte si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. [2/1956](#), [51/1991](#) e [264/1996](#)).

In realtà, quindi, la complessa e variegata congerie di interventi normativi disposti dal Governo, ma più nello specifico dal Presidente del Consiglio, non costituirebbe una forzatura, benché rappresenti comunque una deroga tanto al principio di separazione dei poteri quanto al principio di collegialità. Peraltro, il primo tassello del quadro giuridico approvato nell'era del Covid-19 è stato un – pur ambiguo e confuso – decreto legge, il quale giustificherebbe poi l'adozione dei decreti successivi, dal momento che rappresenterebbe, come affermato da autorevole dottrina, il primo anello di una *catena normativa* (Luciani, 2020).

Si è comunque cercato in un certo qual modo e *a posteriori* di ripristinare il principio di legalità a livello formale attraverso il ricorso a decreti-legge, atti-fonte di rango primario adottati in condizioni di straordinaria necessità e urgenza costituzionalmente previste, come giustificativo dell'avvenuta limitazione delle libertà personali con atti secondari di natura amministrativa (molti provvedimenti sono stati infatti assunti in alcuni casi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in altri con ordinanze del Ministro della Salute e della Protezione civile). È ovvio però che tali atti secondari esulano dall'ordinario *iter* che invece seguono le fonti primarie, nell'alveo del tradizionale circuito dialettico Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica.

Peraltro, il [decreto-legge n. 6/2020](#) non solo ha legittimato ampie limitazioni dei diritti costituzionali, ma ha allo stesso tempo introdotto una sorta di delega in bianco nella quale il Governo ha trovato la propria legittimazione nell'assumere generiche misure di sospensione e limitazione a libertà fondamentali. Misure che impongono di interrogarsi se sia legittimo introdurre un rinvio di siffatta ampia portata ad atti di natura amministrativa, a maggior ragione se si considera che gli stessi esulano da procedure di controllo istituzionale.

Il percorso è stato in un certo qual modo ripristinato nell'alveo della legalità. Dapprima a livello formale con il decreto-legge n. [19/2020](#). Con tale provvedimento non solo è stata fissata la durata dello stato di emergenza (a periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020), ma altresì è stato introdotto

una sorta di elenco tassativo di misure restrittive da adottarsi nella veste di Dpcm.

Altra disposizione di notevole importanza è quella che ha previsto un obbligo per il Presidente del Consiglio o per il Ministro da lui delegato di riferire in Parlamento ogni quindici giorni ([art. 2, comma 5](#)).

In un secondo momento, quel *quantum* di legalità in più è stato ricostituito attraverso gli interventi del Presidente Mattarella che ha avallato l'operato del Governo in più occasioni mediante il ricorso a discorsi trasmessi a reti unificate.

L'altra questione riguarda, invece, il ruolo del Parlamento, il grande assente di questa schizofrenica situazione, quasi fosse un invitato di pietra, chiamato ad assolvere solo taluni ridotti compiti. È naturale che una emergenza sanitaria di tale portata, che in mette in pericolo l'ordine pubblico e la tenuta politico-istituzionale dell'ordinamento, debba essere affrontata in maniera tanto efficace quanto repentina, ma è doveroso interrogarsi sul *quantum* delle misure *extra-ordinem* cui far ricorso. Il problema in questo caso è che si è determinata una netta concentrazione del potere in mano all'Esecutivo, o meglio del Presidente del Consiglio, che ha relegato il Parlamento ad assumere una posizione defilata e secondaria. Anche considerando tutte le problematicità del caso, a partire dalle difficoltà di assicurare il necessario distanziamento interpersonale tra i membri dell'organo di rappresentanza dell'intera Nazione nelle rispettive Aule, ciò non toglie che si sia realizzata una pressoché totale marginalizzazione e abdicazione dal ruolo che proprio il Parlamento è chiamato a svolgere. Altrettanto colpevole perché è egli stesso ad aver assunto una posizione remissiva dinanzi al Governo.

Appurata la contrarietà rispetto all'ipotesi di riunirsi in sedi diverse da quelle dell'Aula e perciò di deliberare attraverso il ricorso a procedure elettroniche a distanza, sulla base di una interpretazione rigida dell'art. 64, terzo comma Cost., il Parlamento ha drasticamente ridotto le proprie attività. Lo stesso ha concentrato i propri lavori all'esame di atti indifferibili ed urgenti, all'esame di provvedimenti connessi all'emergenza sanitaria, alla conversione in legge dei decreti-legge e all'approvazione dello scostamento di bilancio, cercando per quanto possibile di far ricorso ad atti di sindacato ispettivo (interrogazioni a risposta immediata e interpellanze urgenti).

Per garantire le poche sedute, si è fatto ricorso a una sorta di accordo informale di natura politica (*gentlemen's agreement*) che ha sostanzialmente avallato un accesso contingentato dei membri delle Camere nelle rispettive sedi sulla base della decisione della Conferenza dei capigruppo, ultimo baluardo del principio di collegialità e condivisione, messo a dura prova da questa situazione. O ancora, sempre per assicurare le necessarie misure di distanziamento interpersonale, si è fatto ricorso a inusuali sedi per consentire la partecipazione dei membri (tribune riservate al pubblico e ai giornalisti), si è privilegiata la sede redigente e legislativa per il lavoro delle Commissioni, nonché si è fatto strada un discreto ricorso a una pallida procedura di informatizzazione e digitalizzazione, ancora in una fase pressoché embrionale.

Nonostante nell'era contemporanea la tecnologia e l'informatica abbiano fatto passi da gigante,

nonostante altre Assemblee parlamentari europee (e non) abbiano deciso di fare ricorso al voto elettronico a distanza (tra tutti il [Parlamento europeo](#), [Parlamento inglese](#) su cui si vedano le [Cronache costituzionali dal Regno Unito](#) di Giulia Caravale), Camera e Senato italiani hanno proceduto nel senso di una ostinata continuità.

Sicuramente una situazione come quella attuale richiede misure che siano tempestive, che mal si conciliano con un dialogo onnicomprensivo svolto dal Parlamento e in Parlamento, spesso reso particolarmente difficile da dinamiche politiche di stampo prevalentemente ostruzionistico, come è accaduto sul voto del decreto Cura Italia ([sul cui testo il Governo ha posto la fiducia e le opposizioni hanno votato contro](#)). Ed è facile con il senno del poi invocare una soluzione piuttosto che un'altra come maggiormente adeguata al caso di specie. Quel che conta però, è che il Parlamento debba e possa riunirsi per svolgere, tra le altre, anche la imprescindibile funzione di controllo, la cd. celebre *informing function* e, se nel caso, attivare la responsabilità del Governo. Si badi bene, tale situazione non deve essere la prima applicazione concreta di un Parlamento che sia in grado di funzionare 'a ranghi ridotti', ma solo un isolato precedente. E tale deve rimanere.

ELEZIONI

IL RINVIO DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 29 MARZO

In considerazione del protrarsi dell'emergenza sanitaria, a causa della diffusione del virus Covid-19, le procedure referendarie in Italia e all'estero sono state revocate con [D.P.R. 5 marzo 2020](#).

Se con il [decreto-legge n. 18/2020](#) è stato fissato a 240 giorni, dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso, il termine entro cui dovrà essere nuovamente indetta la consultazione referendaria, con il successivo [decreto-legge n. 26/2020](#) sono state introdotte nuove disposizioni per le consultazioni elettorali per l'anno in corso.

ELEZIONI SUPPLETIVE PER IL SENATO E LA CAMERA

Tra i mesi di febbraio e marzo si sono tenute le elezioni suppletive al fine di assegnare i seggi vacanti a seguito di situazioni di incompatibilità sopravvenuta o per dimissioni anticipate.

Il **3 febbraio** si sono tenute le elezioni nel Collegio uninominale 07 – Campania per l'elezione di un membro del Senato, indette con [D.P.R. 27 dicembre 2019](#). È risultato eletto il candidato

LISTA	CANDIDATO	PREFERENZE	PERCENTUALE
LEGA - FRATELLI D'ITALIA - FORZA ITALIA	GUANGI Salvatore	8.066	24,06
POTERE AL POPOLO!	ARAGNO Giuseppe	865	2,58
NAPOLI CON RUOTOLO	RUOTOLO Alessandro detto Sandro	16.243	48,45

MOVIMENTO 5 STELLE	NAPOLITANO Luigi	7.533	22,47
RINASCIMENTO PARTENOPEO	GUARINO Riccardo	819	2,44

Le tabelle sono a cura dell'Autrice, sulla base dei risultati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/eligendo/suppletive20200223/>

Il **primo marzo** si sono tenute le elezioni nel Collegio uninominale 01 – Lazio per l'elezione di un membro della Camera, indette con [D.P.R. 10 gennaio 2020](#). È risultato eletto il Ministro dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri.

LISTA	CANDIDATO	PREFERENZE	PERCENTUALE
PARTITO COMUNISTA	RIZZO Marco	855	2,62
IL POPOLO DELLA FAMIGLIA	ADINOLFI Mario	432	1,32
MOVIMENTO 5 STELLE	RENDINA Rossella	1.422	4,36
ROMA CON GUALTIERI	GUALTIERI Roberto	20.304	62,24
VOLT	LO MUZIO LEZZA Luca Maria	316	0,97
LEGA - FRATELLI D'ITALIA - FORZA ITALIA - UNIONE DI CENTRO	LEO Maurizio	8.508	26,08
POTERE AL POPOLO!	CANTANO Elisabetta	785	2,41

Le tabelle sono a cura dell'Autrice, sulla base dei risultati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/eligendo/suppletive20200301/>

L'**8 marzo** si sono tenute le elezioni nel Collegio uninominale 02 – Umbria per l'elezione di un membro del Senato, indette con [D.P.R. 17 gennaio 2020](#). È risultata eletta la candidata Valeria Alessandrini 53,74% delle preferenze.

LISTA	CANDIDATO	PREFERENZE	PERCENTUALE
LEGA - FRATELLI D'ITALIA - FORZA ITALIA	Alessandrini Valeria	23.552	53,74
RICONQUISTARE L'ITALIA	Gargani Armida	325	0,74
MOVIMENTO 5 STELLE	Alcidi Roberto	3.282	7,49

MASCIO PER L'UMBRIA - PD - SINISTRA CIVICA VERDE	Mascio Maria Elisabetta	16.669	38,03
---	-------------------------	--------	-------

Le tabelle sono a cura dell'Autrice, sulla base dei risultati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/eligendo/suppletive20200308/>

PARTITI

MOVIMENTO 5 STELLE

Poco prima di lasciare ufficialmente il proprio incarico, il capo politico Luigi Di Maio il **10 gennaio** ha modificato lo Statuto. Oltre a inserire nel direttivo del comitato se stesso e i capigruppo di Camera e Senato Crippa Perilli, è stato deciso di assegnare tutte le eventuali eccedenze del Comitato per le restituzioni al Fondo per il microcredito e non più all'Associazione Rousseau.

A seguito delle dimissioni di Luigi Di Maio dal ruolo di capo politico del Movimento 5 Stelle, il **22 gennaio** Vito Crimi è stato [nominato reggente del partito](#) in quanto membro anziano del Comitato di garanzia. Tale carica avrebbe dovuto essere *protempore* fino agli “Stati Generali”, previsti per il mese di marzo, dopo il referendum costituzionale. A causa della perdurante crisi epidemiologica, il Comitato di garanzia, ravvisando l'opportunità di rinviare le elezioni del nuovo capo politico, ha interpellato il garante del Movimento. A tal ragione, il **24 aprile** Beppe Grillo ha ribadito che “non solo è ammissibile, ma indispensabile, alla luce della eccezionale condizione in cui sta versando il paese, che si attenda la normalizzazione della situazione prima di procedere all'indizione della elezione del nuovo capo politico”.

Nel frattempo il collegio dei probiviri ha avviato un [procedimento interno](#) contro diversi parlamentari, accusati di non aver restituito parte dello stipendio, come stabilito prima delle elezioni politiche del 2018. Trascorsi i dieci giorni per presentare le controdeduzioni, il **31 gennaio** i probiviri hanno deliberato [l'espulsione di cinque deputati e un senatore](#) per mancata rendicontazione.

Il Movimento ha tra l'altro organizzato una [manifestazione](#) il **15 febbraio** per protestare contro i vitalizi.

PARTITO DEMOCRATICO

In [occasione della Direzione nazionale](#) tenutasi il **7 febbraio** il Segretario Zingaretti non solo ha preventivato l'intenzione di dar vita a una nuova segreteria unitaria e a un nuovo gruppo dirigente unitario, ma ha altresì anticipato l'intenzione di proporre, alla prossima assemblea, una donna per la carica di presidente.

LEGA

Il **31 gennaio**, a seguito delle elezioni regionali, si è riunito il Consiglio federale della Lega, riunione prodromica all'avvio di una fase di riorganizzazione del partito necessaria per formalizzare il passaggio dalla precedente formazione partitica “Lega Nord” a quella nuova ossia “Lega Salvini premier”.

PARLAMENTO

LA GIUNTA DELLE ELEZIONI AVALLA L'AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE NEI CONFRONTI DI SALVINI

Dopo diverse riunioni in cui sono stati trattati diversi argomenti, la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, il **20 gennaio**, ha [votato sulla proposta](#) di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Salvini. A seguito della parità dei voti favorevoli e di quelli contrari, la stessa non ha approvato la proposta messa ai voti dal Presidente e perciò è stata accolta la proposta di concessione dell'autorizzazione a procedere. L'assenso è dovuto alla scelta di alcuni senatori afferenti ai Gruppi di maggioranza e due esponenti del Gruppo Misto che hanno deciso di non prendere parte alla riunione né tantomeno al voto in Giunta. Le motivazioni addotte a questa astensione di fatto sono ascrivibili, secondo i membri della Giunta coinvolti, alle forzature tanto del presidente della Giunta Gasparri, quanto della Presidente del Senato Casellati. Tra l'altro, la polemica si è accesa anche in considerazione della data prescelta della votazione della Giunta, possibile fonte di un rafforzamento del consenso elettorale di cui avrebbe beneficiato Salvini e la Lega, spendibile nelle consultazioni regionali che si sarebbero tenute di lì a breve.

La questione è approdata naturalmente in Aula, il **12 febbraio**, ove si è tenuto il [voto contrario all'ordine del giorno](#) presentato da Forza Italia e da Fratelli d'Italia per negare l'autorizzazione all'ex ministro dell'Interno.

IL CORONA VIRUS COMPORTA IL CONTINGENTAMENTO NELL'ACCESSO ALL'AULA DELLA CAMERA

Il **5 marzo** la Conferenza dei capigruppo della Camera dei deputati, su proposta del Presidente Fico, ha assunto la decisione di svolgere in maniera diversa le sue sedute rispetto alle tradizionali procedure. Pertanto, con l'obiettivo di rispettare le prescrizioni sanitarie e risolvere il problema della mancata presenza di alcuni deputati in quarantena obbligatoria o volontaria, è stato ridotto il numero di deputati aventi accesso all'Aula.

LE RIUNIONI DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA

In data **4 marzo** si è riunita la [Giunta per il Regolamento](#). Oltre a proseguire il discorso sul tema dell'impatto sul Regolamento della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e ad avallare la decisione di nominare un Comitato ristretto deputato alla predisposizione, la Giunta ha discusso sulle comunicazioni del Presidente relative alle misure "per favorire la piena digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività parlamentare, nonché un ulteriore sviluppo della dematerializzazione degli atti parlamentari".

In realtà, il tema era già stato affrontato in una precedente riunione relativa all'attuazione di due ordini del giorno accolti in occasione dell'esame del bilancio interno nella seduta del 10 agosto 2019 (Liuzzi n. 22 e Daga n. 24), finalizzati a favorire la piena digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività parlamentare e la produzione dei documenti parlamentari o esaminati in sede parlamentare.

Peraltro, in sede di riunione, la Presidenza ha evidenziato una questione manifestatasi in occasione della seduta dell'Assemblea del **26 febbraio** e affrontata nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del giorno successivo, riguardante gli effetti che le limitazioni della libertà di circolazione, disposte dal decreto-legge n. 6 del 2020, avrebbero avuto sulle prerogative parlamentari di deputati soggetti a tali limitazioni. Benché la questione sia stata temporaneamente risolta attraverso l'*escamotage* di dichiarare il deputato direttamente coinvolto in missione (facendo ricorso a un criterio interpretativo estensivo del Regolamento così come già accaduto per le deputate in maternità), la questione si sarebbe riproposta in

termini molto più ampi nel momento in cui le misure limitative sarebbero state estese a tutto il territorio nazionale. È ovvio che misure di tale portata estensiva rischiano di incidere sul regolare funzionamento delle Camere. In considerazione di ciò il Presidente Fico ha posto l'attenzione sul dibattito relativo alla possibilità di prevedere forme di partecipazione ai lavori parlamentari a distanza, richiamando una precedente decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza del 2011 e ribadita in una lettera dell'allora Presidente della Camera. Proprio in quell'occasione era stata esclusa la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari dal momento che tale misura “contraddice le stesse caratteristiche essenziali del funzionamento delle Camere, cui i parlamentari concorrono, nel vigente quadro costituzionale e regolamentare, in forma necessariamente diretta e attraverso la loro presenza fisica nelle sedi nelle quali i lavori si svolgono”.

Nella [riunione successiva](#), intercorsa il **31 marzo**, è stato affrontato di nuovo il tema degli effetti che le limitazioni della libertà di circolazione disposte per contenere l'emergenza Covid-19 possono determinare sull'esercizio delle funzioni parlamentari. Ribadendo la difficoltà di prevedere forme di partecipazione a distanza ai lavori parlamentari “in ragione delle caratteristiche essenziali del funzionamento delle Camere, cui i parlamentari concorrono, nel vigente quadro costituzionale e regolamentare, attraverso la presenza fisica nelle Aule parlamentari e la partecipazione attiva al dibattito e alle eventuali deliberazioni, se previste, secondo quanto disposto dall'articolo 64, terzo comma, della Costituzione” è stato richiamato il decreto-legge n. 19 del **25 marzo**. L'articolo 1, comma 2, lettera a) del predetto decreto consente espressamente “spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni”. Dal momento che nello stesso articolo rientrerebbero anche gli spostamenti compiuti dai deputati sul territorio nazionale per l'esercizio delle loro funzioni, il Presidente ha fatto presente che la questione è stata evidenziata non solo ai Presidenti di Gruppo parlamentare, ma anche al Governo. Tutto ciò premesso, la scelta operata dall'organo monocratico dell'Assemblea, coadiuvato dall'apparato servente e dai Presidenti dei Gruppi parlamentari, è stata quella di ridurre il carico di lavoro del *plenum* al solo esame dei progetti di legge indifferibili e urgenti e allo svolgimento di alcuni atti di sindacato ispettivo – quali interrogazioni a risposta immediata e interpellanze urgenti –, con l'obiettivo di mantenere una costante interlocuzione con il Governo.

Anche l'attività delle sedi ristrette della Camera, quali Commissioni e degli organi parlamentari, è stata contingentata all'esame degli atti indifferibili e urgenti, privilegiando come sede delle riunioni “in sale di maggiori dimensioni, al fine di assicurare il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale e l'esigenza di evitare assembramenti”. L'esigenza di garantire il distanziamento ha interessato anche i lavori dell'Assemblea e proprio per evitare la presenza di un numero elevato di parlamentari i Gruppi parlamentari hanno condiviso unanimemente la scelta di far partecipare solo un certo numero di deputati, nonché il ricorso all'appello nominale per le votazioni.

Un'ulteriore riflessione è stata sollevata nel corso della riunione, ossia quella strettamente attinente l'art. 64 co. 3 della Costituzione giacché “l'emergenza attuale chiede di interrogarsi sulla possibilità di una sua interpretazione evolutiva, che declini in termini diversi la prescrizione della presenza dei parlamentari ai lavori della Camera. Si tratta, in sostanza, di valutare se la situazione emergenziale in atto giustifichi o meno, e, in caso affermativo, in quali casi e in che termini, una interpretazione del dettato costituzionale che consenta di considerare presenti ai lavori deputati che partecipino agli stessi da remoto, per il tramite di videoconferenze o altri strumenti tecnologici”.

IL SENATO SI BLINDA A CAUSA DELL'EMERGENZA SANITARIA

Già a partire dal **25 febbraio**, il Senato ha deciso di assumere alcune misure di prevenzione necessarie ad affrontare l'emergenza sanitaria e finalizzate a garantire la continuità dell'attività legislativa nel modo

ritenuto maggiormente consono. Tale decisione è stata assunta all'esito del lavoro e delle indicazioni del Collegio dei Senatori Questori, della Conferenza dei Capigruppo, del Personale amministrativo e del Direttore del Presidio Sanitario del Senato. A tal ragione, sono stati disposti controlli, accertamenti sanitari e limitazioni per l'accesso al Senato, resi noti con un [comunicato stampa](#) della Presidente Casellati. Perciò se da un lato si è proceduto a sospendere i convegni e le aperture di Palazzo Madama al pubblico, le visite delle scolaresche e dei gruppi, dall'altro è stato annunciato che, laddove possibile, le Commissioni parlamentari avrebbero proseguito le audizioni in video conferenza.

A seguito di ciò e in considerazione del peggiorare della situazione sanitaria che nel frattempo ha interessato tutto il Paese, in Senato sono state adottate ulteriori misure cautelative al fine di garantire il principio di continuità nell'esercizio della funzione legislativa. A tal ragione la Presidente Casellati ha reso noto il [9 marzo](#) di aver accolto con favore l'unanime decisione della Conferenza dei Capigruppo finalizzata a "tutelare la salute e la sicurezza dei Senatori e del personale e per garantire l'esercizio delle prerogative democratiche". In particolare, la Capigruppo ha stabilito che le Commissioni permanenti si sarebbero riunite solo per la trattazione di provvedimenti connessi all'emergenza sanitaria ed economica derivante dalla diffusione dell'epidemia di Coronavirus. Inoltre, la Capigruppo ha disposto che l'accesso all'Aula previsto per la giornata dell'[11 marzo](#), in occasione della votazione sullo scostamento di Bilancio, sarebbe avvenuta per scaglioni e che si sarebbe fatto ricorso non solo all'appello nominale, ma altresì alla presenza nel dibattito di 6 senatori per gruppo.

In considerazione delle numerose critiche e dei diversi contrasti, la Presidente del Senato ha affermato, per tramite di una [nota](#) diffusa il [22 marzo](#), che "la centralità del Parlamento non può mai venire meno, soprattutto quando i provvedimenti governativi limitano le libertà personali dei cittadini e le attività essenziali all'economia del Paese". Per questo, la stessa ha sottolineato l'importanza di un sistematico raccordo tra Parlamento e Governo, "in merito ad ogni iniziativa normativa, relativa all'emergenza Coronavirus, per consentire ai parlamentari di svolgere le prerogative affidate loro dalla Carta Costituzionale".

IL CORONA-VIRUS STRAVOLGE IL CALENDARIO DEI LAVORI DEL SENATO

Al fine di dare priorità all'esame dei provvedimenti legislativi strettamente attinenti l'emergenza sanitaria, a partire dall'[11 marzo](#) la Conferenza dei Capigruppo ha stabilito all'unanimità di modificare il calendario dei lavori. A seguito di tale decisione, la Presidente del Senato ha rilasciato un [comunicato stampa](#) per evidenziare il positivo dialogo tra maggioranza, opposizioni e Governo.

IL FORMALE "RICHIAMO" DELLA PRESIDENTE CASELLATI PER GARANTIRE IL PIENO ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PARLAMENTARI

A seguito della notizia che due Senatrici sono state sottoposte a un controllo da parte della polizia nel loro spostamento verso Roma per partecipare ai lavori del Senato e per questo oggetto di segnalazioni dalla Questura di Messina e Roma, la Presidente del Senato, il [10 aprile](#), ha [pubblicamente fatto appello](#) al Governo affinché facesse piena chiarezza e scongiurare il rischio che fosse ostacolato il libero mandato parlamentare.

LE RIFORME ISTITUZIONALI: LE MODIFICHE ALL'ART. 58 COST.

Dopo il voto della Camera, il testo del disegno di legge costituzionale [A.S. n. 1440](#), recante "[Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica](#)" è giunto al Senato. In questa sede, il [15 gennaio](#) si è concluso l'*iter* in Commissione Affari costituzionali con la nomina del relatore di maggioranza, mentre il [29 gennaio](#) è iniziato l'esame in Aula.

LA RIFORMA DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI AMBIENTE

La Commissione Affari costituzionali sta esaminando in modo congiunto il testo di alcuni disegni di legge costituzionale in materia di tutela costituzionale dell'ambiente (n. [83](#) Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura, n. [212](#) Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente, n. [1203](#) Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni e n. [1532](#) Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente). A tal ragione a partire dal **4 febbraio** ha svolto alcune [audizioni](#).

ELEZIONI DI ALCUNE CARICHE NELLE COMMISSIONI E INTEGRAZIONI DEI RISPETTIVI UFFICI DI PRESIDENZA

Nelle giornate del **5** e del **6 febbraio** alcune commissioni permanenti sono state impegnate nell'elezione di cariche apicali. Le commissioni 5^{4a} (Difesa), 12^a (Sanità) e 11^a (Lavoro) si sono riunite per l'elezione di un Vice Presidente ad integrazione dell'Ufficio di Presidenza.

Le commissioni 5^a (Bilancio), 14^a (Politiche UE) e la 6^a (Finanze) si sono riunite per l'elezione del Presidente e di un Vice Presidente ad integrazione dell'Ufficio di Presidenza. La commissione 9^a (Agricoltura) ha proceduto all'elezione di un Vice Presidente e di un Segretario. Le commissioni 1^a (Affari costituzionali), 8^a (Lavori pubblici) e la commissione diritti umani si sono riunite per l'elezione di un Segretario ad integrazione dell'Ufficio di Presidenza. Infine, il **6 febbraio**, l'Aula ha proceduto all'elezione di un senatore Segretario con votazione a scrutinio segreto mediante schede con il sistema delle urne aperte.

GOVERNO

LE RIUNIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nel corso della prima riunione dell'anno 2020 intercorsa il **9 gennaio**, prima che l'attenzione fosse rivolta, per ovvie ragioni, all'emergenza sanitaria, i Ministri hanno [deliberato](#) l'approvazione di un decreto-legge per introdurre disposizioni urgenti per articolare il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in due entità distinte: da un lato il Ministero dell'istruzione e dall'altro il Ministero dell'università e della ricerca. Al nuovo Ministero dell'istruzione sono state attribuite le competenze in materia di sistema dell'istruzione scolastica e dell'istruzione tecnica superiore. Al Ministero dell'università e della ricerca sono invece state assegnate le competenze sui sistemi della formazione superiore universitaria, dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica. È stata inoltre individuata la data per lo svolgimento delle elezioni suppletive per il collegio uninominale n. 1 della XV Circoscrizione Lazio 1 da proporre al Presidente della Repubblica, che indirà con proprio decreto i comizi elettorali.

La data da proporre al Presidente della Repubblica per lo svolgimento delle elezioni suppletive del Senato nel collegio uninominale 2 della regione Umbria è stata decisa dal Consiglio dei Ministri nella [riunione](#) del **17 gennaio**, nel corso della quale il collegio dei Ministri è stato sentito in merito all'intenzione del Presidente Conte di proporre al Presidente della Repubblica la nomina dell'on. dott.ssa Anna Ascani e del dott. Giuseppe De Cristofaro a Sottosegretari di Stato per l'istruzione.

Nella riunione del **27 gennaio**, [i Ministri hanno convenuto](#), tra le altre cose, sulla data del **29 marzo**

per l'indizione – con decreto del Presidente della Repubblica – del referendum popolare previsto dall'articolo 138 della Costituzione sul testo di legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dalle due Camere e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 240, del 12 ottobre 2019.

Il peggiorare del contagio in merito allo sviluppo di una nuova tipologia di virus è stata oggetto della [riunione del Consiglio dei Ministri](#) del **31 gennaio**, che ha deliberato lo stanziamento dei fondi necessari all'attuazione delle misure precauzionali conseguenti alla dichiarazione di "Emergenza internazionale di salute pubblica" da parte della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). In ragione di ciò, è stato deliberato lo stato d'emergenza, per la durata di sei mesi, come previsto dalla normativa vigente, al fine di consentire l'emanazione delle necessarie ordinanze di Protezione Civile.

Il Consiglio dei Ministri [si è riunito](#) il **6 febbraio**. In quella occasione il Ministro della Salute Roberto Speranza ha aggiornato il Consiglio dei Ministri in merito alle misure precauzionali poste in atto in relazione all'emergenza pandemica dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità.

Il Consiglio dei Ministri si è riunito nuovamente il **22 febbraio** nell'inusuale sede del Dipartimento della protezione civile, sotto la presidenza del Presidente Giuseppe Conte, al fine di deliberare l'approvazione di un [decreto-legge](#) che introduce misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il decreto interviene in modo organico, nell'attuale situazione di emergenza sanitaria internazionale dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità, allo scopo di prevenire e contrastare l'ulteriore trasmissione del virus. Il testo prevede, tra l'altro, che 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, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. Tra le misure sono stati previsti il divieto di allontanamento e quello di accesso al Comune o all'area interessata; la sospensione di manifestazioni, eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato; la sospensione dei servizi educativi; la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei; la sospensione delle procedure concorsuali e delle attività degli uffici pubblici, eccezion fatta per l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità; l'applicazione della quarantena con sorveglianza attiva a chi ha avuto contatti stretti con persone affette dal virus e la previsione dell'obbligo per chi fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico di comunicarlo al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente; la sospensione dell'attività lavorativa per alcune tipologie di impresa e la chiusura di alcune tipologie di attività commerciale; la possibilità 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; la limitazione all'accesso o la sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone, salvo specifiche deroghe. Peraltro è stata disposta la possibilità per le autorità competenti, di adottare ulteriori misure di contenimento, al fine di prevenire la diffusione del virus anche fuori dai casi già elencati. È stato altresì previsto che le misure di contenimento possono essere disposte con specifici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri e il Presidente della Regione competente ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui gli eventi riguardino più regioni.

Il diffondersi dell'emergenza virus ha assunto rilevanza assoluta e ha focalizzato l'attenzione delle successive riunioni del Collegio dei Ministri. [Nella riunione](#) del **28 febbraio** i Ministri, su proposta del Presidente Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri, hanno approvato un decreto-legge che introduce misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Le disposizioni introdotte mirano ad assicurare un primo necessario supporto economico ai cittadini e alle imprese che affrontano problemi di liquidità

finanziaria a causa dell'emergenza sanitaria internazionale dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e agli episodi di diffusione del virus verificatisi nel nostro Paese.

Nella riunione successiva, [intercorsa nella serata del 5 marzo](#), i Ministri, oltre ad aver trattato ulteriori questioni indifferibili, hanno approvato la "Relazione al Parlamento per il 2020", redatta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, da presentare alle Camere, ai fini dell'autorizzazione dell'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT) rispetto a quello già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2019, allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019. Lo scostamento rispetto all'OMT già indicato è stato ritenuto necessario in relazione alle iniziative immediate, di carattere straordinario e urgente, che il Governo si è posto come improcrastinabili per fronteggiare le rilevanti esigenze di natura sanitaria ed economica. Tra l'altro, in previsione di una probabile diffusione dell'epidemia virale sul territorio della penisola, i Ministri hanno concordato sull'opportunità di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto del **28 gennaio**, con il quale era stato indetto per la fine di marzo il referendum popolare confermativo sul testo di legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

Il Consiglio dei Ministri si è [riunito nuovamente](#) nella serata del **6 marzo** per approvare un altro decreto-legge, finalizzato a introdurre misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria e per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale.

Il Consiglio dei Ministri [dell'11 marzo](#) ha approvato un'integrazione alla relazione al Parlamento per il 2020, approvata ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ai fini dell'autorizzazione da parte del Parlamento di un ulteriore ricorso all'indebitamento. Tale scelta è stata ritenuta necessaria a seguito dell'ulteriore impatto sulla situazione socio-economica del Paese determinato dall'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'**8** e del **9 marzo**. Dopo aver condiviso le decisioni in sede sovranazionale, con una lettera inviata alla Commissione europea, i Ministri hanno condiviso le decisioni del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia sulla richiesta di autorizzazione all'ulteriore ricorso all'indebitamento, aggiuntiva rispetto a quanto già indicato nella Relazione al Parlamento 2020.

[I Ministri riunitisi il 16 marzo](#), oltre ad approvare un disegno di legge che dispone la proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi, hanno deliberato il testo di un decreto-legge che introduce misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il decreto interviene con provvedimenti su quattro fronti principali e altre misure settoriali: finanziamento e altre misure per il potenziamento del Sistema sanitario nazionale, della Protezione civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza; sostegno all'occupazione e ai lavoratori per la difesa del lavoro e del reddito; supporto al credito per famiglie e micro, piccole e medie imprese, tramite il sistema bancario e l'utilizzo del fondo centrale di garanzia; sospensione degli obblighi di versamento per tributi e contributi nonché di altri adempimenti fiscali ed incentivi fiscali per la sanificazione dei luoghi di lavoro e premi ai dipendenti che restano in servizio.

Il **24 marzo** [il Consiglio dei Ministri ha approvato](#) un decreto-legge che introduce misure urgenti al fine di contrastare il diffondersi dell'emergenza sanitaria nel territorio italiano. Con tale provvedimento si legittima l'adozione di alcune misure, su specifiche parti del territorio nazionale o sulla totalità di esso, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza, fissato al 31 luglio. La principale peculiarità è che l'applicazione delle misure potrà essere differenziata e proporzionata in maniera

progressiva e diversa a seconda dell'andamento epidemiologico. Tra le misure adottabili rientrano: la limitazione della circolazione delle persone, il regime di domiciliazione forzata per i soggetti in quarantena, la sospensione dell'attività, la limitazione dell'ingresso o la chiusura di strutture e spazi aperti al pubblico, la limitazione, la sospensione o il divieto di svolgere attività all'aperto o in luoghi aperti al pubblico nonché riunioni e assembramenti, la sospensione delle cerimonie civili e religiose. Un ulteriore aspetto degno di rilievo della provvedimento è che lo stesso dispone le procedure per l'adozione di tali misure, cui è possibile far ricorso mediante fonti di natura secondaria quali i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute o dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino una o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. Non solo, il provvedimento dispone altresì che il Ministro della salute sia legittimato a introdurre eventuali misure di contenimento con proprie ordinanze e che in caso di aggravamento del rischio sanitario, i Presidenti delle regioni siano legittimati a emanare ordinanze contenenti ulteriori restrizioni, esclusivamente negli ambiti di propria competenza. Al fine di tenere aggiornato il Parlamento, il decreto prevede altresì che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato debba riferire con cadenza bisettimanale alle Camere sulle misure adottate.

Il [Consiglio dei Ministri](#) riunitosi il **6 aprile** ha approvato due decreti-legge. Il primo introduce misure urgenti in materia di accesso al credito e rinvio di adempimenti per le imprese, nonché di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e di giustizia. Al fine di offrire un sostegno alle imprese in difficoltà con misure specifiche, il provvedimento interviene in su cinque principali ambiti: facilitando l'accesso al credito, il sostegno alla liquidità, all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti; attraverso misure per garantire la continuità delle aziende; con il rafforzamento dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e degli obblighi di trasparenza in materia finanziari e attraverso misure fiscali e contabili. Il secondo decreto contiene non solo misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, ma altresì dispone che le procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego siano sospese per sessanta giorni e misure urgenti per lo svolgimento degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni e dei tirocini professionalizzanti e curriculari.

Tra le altre questioni all'ordine del giorno, i Ministri hanno condiviso la proposta del Presidente Conte, ai sensi dell'articolo 122, comma 9, del decreto-legge **17 marzo** 2020, n. 18, deliberando l'assegnazione di 450 milioni di euro al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19, a valere sul Fondo per le emergenze nazionali.

Unico punto all'ordine del giorno dell'[incontro](#) intercorso nella giornata del **9 aprile** è stato quello di procedere all'annullamento straordinario dell'[ordinanza del Sindaco del Comune di Messina n. 105 del 5 aprile 2020](#). Difatti, tenendo anche in considerazione il parere favorevole della Sezione I del Consiglio di Stato ([parere 735/2020](#)), che ne ha ravvisato i presupposti, ai sensi dell'art. 138 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, i Ministri hanno condiviso la proposta del Ministro dell'Interno sulla necessità di deliberare l'annullamento del provvedimento comunale giacché illegittimo, dal momento che eccede il potere provvedimentale attribuito al sindaco dall'art. 50 del TUOEL e si pone in palese contrasto con le misure emergenziali statali invadendo i settori che la Costituzione assegna alla potestà legislativa statale esclusiva.

Nella [riunione](#) del **20 aprile**, i Ministri, oltre ad avallare la decisione di stanziare ulteriori novecento milioni di euro per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, di attrezzature medicali e di ogni genere di bene strumentale utile a contrastare l'emergenza, ai sensi dell'art. 122, comma 9, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha approvato un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti in materia

di consultazioni elettorali per l'anno 2020. Con tale provvedimento non solo si sono assunte decisioni in merito alle elezioni suppletive per il Senato e la Camera, prorogando il termine per lo svolgimento delle elezioni per i seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio prossimo a 240 giorni, rispetto ai 90 previsti dalla normativa vigente, ma altresì in merito alle elezioni per il rinnovo dei consigli comunali e circoscrizionali, limitatamente all'anno 2020. La finestra temporale per svolgere tali consultazioni è quella compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre. Inoltre, i Ministri hanno assunto decisioni anche per quanto riguarda gli organi elettivi regionali a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020, stabilendo che gli stessi durino in carica cinque anni e tre mesi e che le elezioni potranno svolgersi nei sessanta giorni successivi a tale termine o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

In data **24 aprile**, i Ministri si sono riuniti con l'obiettivo di [approvare](#) il Documento di economia e finanza (DEF) 2020, previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), nonché la Relazione al Parlamento redatta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, da presentare alle Camere, ai fini dell'autorizzazione dell'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT). Tale passaggio si è reso necessario in considerazione della catastrofica situazione finanziaria dovuta alla diffusione dell'epidemia da nuovo Corona virus e dalla conseguente scelta di sottoporre l'intero paese al "*lockdown*". Per questo, a seguito delle scelte del Governo per proteggere la salute pubblica, la Commissione europea ha avallato il ricorso alla "*general escape clause*" per l'anno in corso, al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra fiscale, nell'ambito del proprio bilancio, per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie e per affrontare i conseguenti effetti recessivi. Il ricorso alla clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo.

Nell'ultimo incontro del quadrimestre ivi trattato, il Consiglio dei ministri, [riunitosi nella serata del 29 aprile](#) a Palazzo Chigi, al fine di trattare, tra le altre cose, un provvedimento inerente non solo il virus altamente contagioso ma altresì misure urgenti in materia di giustizia e tutela dei dati personali. Il testo del provvedimento adottato, che assume la veste di decreto legge reca nello specifico misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile, e disposizioni urgenti in materia di tutela dei dati personali nel tracciamento dei contatti con soggetti affetti da Covid-19. In particolare, il decreto-legge ha la finalità di integrare la disciplina penale relativa alla detenzione domiciliare e alla concessione dei permessi, introducendo un parere che deve essere offerto dal procuratore della Repubblica presso il tribunale che ha emesso la sentenza nei casi di detenuti per i reati di mafia o terrorismo. Qualora dovesse trattarsi di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis, ossia il cd. "carcere duro", il parere deve essere presentato anche dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Un altro elemento importante del provvedimento approvato dai Ministri è quello relativo alla piattaforma per il tracciamento dei contatti stretti tra i soggetti che installino, su base volontaria, un'apposita applicazione per dispositivi elettronici, quali cellulari, con il solo scopo di mettere a conoscenza le persone che possono entrare in contatto con soggetti risultati positivi.

LA VIDEOCONFERENZA TRA IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E LA PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA VON DER LEYEN

In considerazione del peggioramento della situazione pandemica nella penisola italiana e la necessità di avere a disposizione un margine di manovra maggiore in prospettiva economica, il Presidente Conte e la Presidente della Commissione Europea Ursula Von Der Leyen l'**11 marzo** hanno avuto un incontro

tramite [video-conferenza](#). A conclusione della riunione telematica, entrambi hanno condiviso il testo di un [comunicato stampa](#) con il quale hanno sottolineato la necessità di fornire una soluzione forte e coordinata tra gli Stati membri dell'Unione.

Oltre a scambiarsi le reciproche opinioni rispetto alle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del **10 marzo**, entrambi hanno affrontato il tema delle linee guida che la Commissione rispetto alle modalità di applicazione della flessibilità nel contesto del Patto di Stabilità e Crescita e nella normativa sugli aiuti di Stato.

IL VERTICE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CON I CAPIGRUPPO DI MAGGIORANZA

Nell'ambito delle riunioni e degli incontri svolti al fine di individuare la strategia politica migliore, il **2 aprile** si è tenuto un [vertice nella sede di Palazzo Chigi](#), tra i capigruppo di maggioranza cui hanno presenziato il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze nonché il Ministro per i Rapporti con il Parlamento.

Tra le tematiche principali oggetto dell'incontro sono stati trattati l'iter dei decreti-legge attualmente all'esame del Parlamento e la definizione dei provvedimenti economici. Nel corso della riunione il Presidente del Consiglio ha assicurato che il Governo avrebbe costantemente tenuto aggiornato il Parlamento sulla situazione in divenire.

I DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO PER LIMITARE LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE: ABUSO DI POTERE NORMATIVO DEL GOVERNO IN SITUAZIONE DI EMERGENZA

A seguito della [riunione del Comitato operativo](#) presso il Dipartimento della Protezione Civile, il Consiglio dei Ministri è intervenuto con il primo provvedimento. A tal ragione ha approvato il [decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6](#) finalizzato all'introduzione di misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Nell'immediatezza, il Presidente del Consiglio Conte ha firmato il [Dpcm 23 febbraio 2020](#) attuazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 1 del decreto-legge 6/2020 con specifico riguardo per i Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto, interessati dalle misure di contenimento del contagio da Coronavirus. Naturalmente, si sono resi necessari anche provvedimenti di natura economica. Per questo il **24 febbraio** il Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri ha firmato il [decreto ministeriale](#) recante Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza dal virus Covid-19.

Il **25 febbraio** il Presidente Conte [ha adottato un nuovo Dpcm](#) sempre recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, da applicarsi al settore sportivo e all'organizzazione delle attività scolastiche e universitarie, nonché culturali e per il turismo.

Sempre nell'alveo della cornice normativa introdotta dal decreto-legge n. 6/2020, il Presidente Conte ha firmato un altro [proprio decreto](#), che non solo recepisce, ma altresì proroga alcune delle misure già adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza. Lo stesso decreto ha introdotto ulteriori misure per conferire maggiore uniformità e coerenza sul territorio nazionale. Dopo che il [Consiglio dei Ministri del 28 febbraio ha approvato un nuovo decreto-legge](#) che introduce misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, il Presidente Conte ha dapprima firmato due Dpcm: il primo il **4 marzo** [contenente misure finalizzate a contrastare e contenere il diffondersi del virus](#), il secondo l'**8 marzo** che [reca ulteriori disposizioni](#) per il contenimento nei territori del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia. L'ultimo decreto del Presidente

Conte comporta la cessano degli effetti dei precedenti Dpcm adottati rispettivamente il **1° marzo** e il **4 marzo** 2020.

Altri due Dpcm sono stati firmati dal Presidente Conte tra il **9** e l'**11 marzo**. Il [Dpcm del 9 marzo](#) è finalizzato a estendere le misure di cui all'art. 1 del Dpcm **8 marzo** 2020 a tutto il territorio nazionale, a vietare ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché a modificare l'art. 1 lettera del precedente decreto relativo agli eventi e manifestazioni sportive. L'entrata in vigore del [Dpcm dell'11 marzo](#) ha comportato l'adozione di stringenti misure, che hanno disposto la chiusura di tutte le attività commerciali ad eccezione di quelle di prima necessità (generi alimentari, farmacie e parafarmacie). Un ennesimo Dpcm è stato firmato dal Presidente Conte il [22 marzo, annunciato la sera precedente](#), finalizzato a disporre la chiusura attività produttive non essenziali o strategiche estese fino al **3 aprile**. Dopo alcune richieste avanzate da alcune sigle sindacali nazionali in un vertice intercorso tra i titolari dei dicasteri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze sono state apportate modifiche [all'allegato 1 del Dpcm del 22 marzo 2020](#).

Dopo le numerose critiche avanzate da molteplici parti, tanto politiche quanto della dottrina costituzionalistica, sulle scelte strategiche governative, di intervenire tramite provvedimenti di natura secondaria, il **24 marzo** [Consiglio dei Ministri](#) ha approvato il testo del [Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#), i cui contenuti sono stati anticipati nel corso di una successiva [conferenza stampa](#).

Nel quadro giuridico normato dal Dl 19/2020, il **primo aprile** il Presidente Conte ha nuovamente fatto ricordo a un provvedimento di rango secondario, il quale [che proroga al 13 aprile](#) l'efficacia delle disposizioni dei Dpcm dell'**8, 9, 11** e **22 marzo**, nonché di quelle previste da alcune ordinanze del Ministro della Salute.

Il **10 aprile** il Presidente Conte ha convocato una [conferenza stampa](#) nel corso della quale ha anticipato di aver firmato un ennesimo Dpcm, con cui se da un lato sono prorogate fino al 3 maggio le misure restrittive adottate, dall'altro ha fissato al **14 aprile** la data di apertura di alcuni negozi quali cartolerie, librerie e di abbigliamento per neonati e bambini.

Dopo aver assunto la decisione di istituire un gruppo di lavoro di esperti in materia economica e sociale [guidato da Vittorio Colao](#), sempre con [Dpcm 10 aprile](#), che assume il compito di affiancare il Comitato tecnico-scientifico nella predisposizione di un piano ripresa graduale, il Presidente Conte ha nuovamente fatto ricorso a tale strumento normativo. Con il [Dpcm 26 aprile](#) sono state predisposte alcune misure che entreranno in vigore a partire dal mese di maggio.

CAPO DELLO STATO

GIURAMENTO DEI NUOVI MINISTRI DELL'ISTRUZIONE E DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Il **10 gennaio** il Capo dello Stato ha [ricevuto](#) il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte il quale ha proposto i nuovi titolari dei Dicasteri dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca. Questi ultimi, nelle persone di Lucia Azzolina e Gaetano Manfredi, hanno prestato [giuramento](#) nelle mani del Presidente Mattarella.

DICHIARAZIONI SUL COVID-19

In plurime occasioni il Capo dello Stato è intervenuto per rivolgere dichiarazioni di vicinanza e sostegno alla comunità nazionale in considerazione dell'emergenza del Covid-19. Con [comunicato](#) del **22 febbraio** Sergio Mattarella ha voluto ringraziare il personale medico, scientifico-sanitario e il personale del Dipartimento della Protezione Civile per l'impegno profuso nel contrasto all'epidemia. Con [nota](#) del

12 marzo il Capo dello Stato ha richiamato l'attenzione sulla necessità che l'intera Europa – pienamente coinvolta nell'emergenza sanitaria – dimostri spirito di solidarietà comune senza impedire azioni congiunte.

Nella [dichiarazione](#) del **5 marzo**, il Presidente, rivolgendosi con [messaggio video](#) agli italiani, ha condiviso la preoccupazione per le criticità derivanti dalla diffusione della pandemia, invitando tutti a seguire scrupolosamente le indicazioni contenute nei provvedimenti governativi e ad agire insieme, dando un reciproco contributo, con unità d'intenti e senso di responsabilità nella lotta al virus.

Nella [dichiarazione](#) del **27 marzo**, trasmessa anche tramite [video](#), il Presidente ha ringraziato tutti gli operatori socio-sanitari, le forze dell'ordine, gli insegnanti e i titolari di compiti di governo per l'azione di contrasto al virus. Ricordando ed esprimendo solidarietà per le persone decedute, Mattarella ha espresso incoraggiamento al popolo italiano sottolineando il calo dei contagi esprimendo un invito a rispettare le misure di distanziamento sociale. Ha ricordato come l'Italia sia un modello di esempio e ammirazione per l'estero, auspicando coesione sociale, unità e solidarietà dell'intera Unione europea.

MESSAGGIO PER LA FESTA DELLA LIBERAZIONE

Con [comunicato](#) del **25 aprile** il Presidente Mattarella ha inviato un breve messaggio per il giorno della Liberazione. Esprimendo la partecipazione dell'intera comunità nazionale al lutto di quanto coloro persero la propria vita sacrificandosi per l'avvenire dell'Italia. Il Capo dello Stato ha ricordato i valori di libertà, giustizia e coesione sociale intorno a cui si strinsero i combattenti per sconfiggere le forze nazi-fasciste e rendere democratico il Paese.

CORTE COSTITUZIONALE

NOVITÀ IN MATERIA DI PROCESSO COSTITUZIONALE

Con [comunicato stampa](#) dell'**11 gennaio** la Corte ha reso noto che con delibera dell'**8 gennaio**, pubblicata sulla [Gazzetta Ufficiale, Serie Generale](#) del **22 gennaio**, sono state modificate alcune disposizioni in materia di processo costituzionale. L'art. 4 bis delle [Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale](#) è stato modificato prevedendo la possibilità per coloro che siano titolari di interessi collettivi o diffusi di presentare al Collegio brevi opinioni scritte in modo da fornire ulteriori elementi di conoscenza. Il nuovo art. 14-bis prevede, invece, la possibilità della Corte di ascoltare le opinioni di esperti di chiara fama per ottenere informazioni su specifiche discipline.

INAMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO IN MATERIA ELETTORALE

Con [sentenza n. 10/2020](#) la corte ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di referendum elettorale promossa dai Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto avverso alcune disposizioni del [t.u. n. 361/1957](#), recante norme per l'elezione della Camera dei Deputati, del [d. lgs. n. 533/1993](#), recante norme per l'elezione del Senato della Repubblica, della [legge n. 165/2017](#), recante norme sul sistema elettorale e della [legge n. 51/2019](#) recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari quest'ultima contenente delega al governo – della durata di 24 mesi – per la determinazione dei collegi elettorali in caso di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei componenti delle camere. i proponenti chiedevano l'abrogazione di tutti i riferimenti normativi relativi ai collegi plurinominali e l'abrogazione della delega in

modo da rendere il sistema elettorale completamente maggioritario adottando il criterio dell'attribuzione dei seggi uninominali a otto ottavi in luogo di tre ottavi. la consulta ha giudicato inammissibile la richiesta a causa del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega la quale avrebbe subito una modifica dell'oggetto, dei termini e dei criteri e principi direttivi dando vita a una nuova delega.

LA CORTE CHIARISCE I CONFINI DELLA POTESTÀ DI AUTORGANIZZAZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI

Con [sentenza n. 22/2020](#) la Corte ha accolto il ricorso per conflitto d'attribuzione sollevato dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio e per esso del Tar Puglia, Sezione di Bari chiedendo l'annullamento della sentenza con cui il giudice amministrativo aveva annullato un verbale della VII Commissione consiliare permanente. Il ricorrente lamentava il difetto assoluto di giurisdizione e il conseguente contrasto con gli artt. [103](#), [114, comma 2°](#), [117](#), [121, 1° e 2° comma](#) e [123](#) Cost., questi ultimi sul potere di autorganizzazione dei Consigli regionali. Nelle tesi del ricorrente il sindacato del giudice amministrativo sul verbale avrebbe comportato un giudizio sui voti e sulle opinioni espresse dai singoli consiglieri regionali, ledendo una prerogativa costituzionale. La Consulta, nell'accogliere il ricorso per contrasto con gli articoli 114, 2° comma, 117 e 121, 2° comma Cost. ha ricordato come i Consigli regionali siano titolari di prerogative costituzionalmente garantite. Tra le stesse va annoverata la potestà di autorganizzazione interna consistente nell'adottare, applicare e interpretare la normativa inerente gli organi interni. Tale capacità normativa deve intendersi come garanzia della potestà legislativa costituzionalmente riconosciuta ai Consigli regionali, dichiarando che non spettava allo Stato, e, per esso, al Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, sezione prima, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia attestante la composizione della medesima commissione.

ANCORA SULL'AMMISSIBILITÀ DEL CONFLITTO D'ATTRIBUZIONE SOLLEVATO DAI SINGOLI PARLAMENTARI

Con [ordinanza n. 60/2020](#) la Corte ha rigettato, dichiarandolo non ammissibile, il ricorso per conflitto d'attribuzione sollevato da alcuni parlamentari della Camera dei deputati avverso le modalità di approvazione della [legge di bilancio del 2019](#). I ricorrenti lamentavano la violazione delle prerogative parlamentari in considerazione dei tempi eccessivamente brevi di esame del disegno di legge nel suo complesso e dei singoli emendamenti presentati e della correlativa apposizione della questione di fiducia e del maxiemendamento. La Corte, nel rigettare il ricorso, ha statuito che nella fattispecie *de qua* non sono sussistite quelle gravi lesioni delle prerogative dei singoli componenti delle Camere tali da accogliere il ricorso (cfr. [ordinanza n. 17/2019](#)). Il Giudice delle leggi ha sostenuto che nella situazione lamentata sono state legittime le esigenze di assicurare un iter parlamentare rapido ed efficiente, come è prassi costante in occasione dell'esame delle leggi di bilancio. A ciò si aggiunga che il Governo si è insediato nel mese di settembre 2019, il che ha giustificato un esame prolungato al Senato; inoltre, la Corte rileva che, nonostante i tempi siano stati a ridosso della scadenza per l'approvazione, alla Camera i singoli deputati hanno potuto avvalersi della loro facoltà di presentare gli emendamenti e di esaminare il testo in Commissione.

RELAZIONE DEL PRESIDENTE CARTABIA SULL'ATTIVITÀ DELLA CORTE NEL 2019

Il **28 aprile** il Presidente della Corte Marta Cartabia ha indicato in un'apposita [relazione](#) l'attività del Collegio nell'anno 2019 elencando le importanti novità sul processo costituzionale. Ha fornito, altresì, i dati statistici sulle cause affrontate dalla Corte e ne ha illustrato le principali linee di tendenza dell'operato.

MISURE IN MATERIA DI PROCESSO COSTITUZIONALE IN RELAZIONE AL COVID-19

Con decreti del [12 marzo](#), del [24 marzo](#) e del [20 aprile](#) il Presidente Marta Cartabia ha adottato specifiche misure per disciplinare lo svolgimento dei giudizi costituzionali a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e della conseguente limitazione degli spostamenti.

AUTONOMIE

ELEZIONI IN CALABRIA

Il **26 gennaio** sono stati chiamati alle urne per l'elezione del Presidente della Regione e dei componenti dell'Assemblea legislativa i cittadini della Regione Calabria.

La candidata di centrodestra Jole Santelli è risultata eletta Presidente della Regione Calabria con oltre il 55% dei consensi. Di seguito si riportano i voti:

CANDIDATI E LISTE	VOTI	%	SEGGI
Jole Santelli	449705	55,29	1
Forza Italia	96067	12,34	5
Lega	95400	12,25	4
Fratelli d'Italia	84507	10,85	4
Santelli Presidente	65816	8,45	2
Unione di Centro	53250	6,84	2
Casa delle Libertà	49778	6,39	2
Totale coalizione	448818	57,13	19
Filippo Callipo	245154	30,14	1
Partito Democratico	118249	15,19	5
Io Resto in Calabria	61699	7,92	3
Democratici Progressisti	47650	6,12	2
Totale coalizione	227598	29,23	10
Francesco Aiello	59796	7,35	-
Movimento 5 Stelle	48784	6,27	-
Calabria Civica	8544	1,1	-
Totale coalizione	57328	7,36	-
Carlo Tansi	58700	7,22	
Tesoro Calabria	40299	5,18	-
Calabria Libera	5329	0,68	-
Calabria Pulita	3230	0,41	-
Totale coalizione	48.858	6,28	
Totale voti validi	813.355	100	2

Votanti	840.563	44,33	
Elettori	1.895.990	100	

Le tabelle sono a cura dell'Autrice, sulla base dei risultati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/elezioni>

ELEZIONI IN EMILIA-ROMAGNA

Il **26 gennaio** sono stati chiamati alle urne per l'elezione del Presidente della Regione e dei componenti dell'Assemblea legislativa i cittadini della Regione Emilia-Romagna.

È risultato eletto, e perciò confermato al ruolo di Presidente di Regione, il candidato Stefano Bonaccini della coalizione di centro sinistra con il 51,42 % delle preferenze. Di seguito si riportano i voti:

CANDIDATI E LISTE	VOTI	%	SEGGI
Bonaccini	1.195.742	51,42	
Partito Democratico	749.976	34,69	22
Bonaccini Presidente	124.591	5,76	3
Emilia-Romagna			
Coraggiosa Ecologista e Progressista	81.419	3,77	2
Europa Verde	42.156	1,95	1
+Europa - PSI - PRI	33.087	1,53	0
Volt Emilia-Romagna	9.253	0,43	0
Totale coalizione	1.040.482	48,12	29
<hr/>			
Lucia Borgonzoni	1.014.672	43,63	
Lega	690.864	31,95	14
Fratelli d'Italia	185.796	8,59	3
Forza Italia	55.317	2,56	1
Progetto Emilia-Romagna - Rete Civica	37.462	1,73	-
Borgonzoni Presidente			
Cambiamo! - Il Popolo della Famiglia	6.341	0,29	-
Giovani per l'Ambiente	6.007	0,28	-
Totale coalizione	981.787	45,41	19
<hr/>			
Simone Benini	80.823	3,48	2
Movimento 5 Stelle	102.595	4,74	
<hr/>			
Domenico Battaglia	10.97	0,47	
Movimento 3V Vaccini	10.287	0,48	
Vogliamo Verità			
<hr/>			
Laura Bergamini	10.269	0,44	
Partito Comunista	10.287	0,48	
<hr/>			

Marta Collot	7.029	0,30	
Potere al Popolo!	8.048	0,37	
Stefano Lugli	5.983	0,26	
L'altra Emilia-Romagna	7.830	0,36	
Totale voti validi	2.325.497	97,96	
Totale liste	2.162.216	100	50
Votanti	2.373.974	67,68	
Elettori	3.508.179	100	

Le tabelle sono a cura dell'Autrice, sulla base dei risultati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/elezioni>

IL POTERE DI ORDINANZA DELLE REGIONI E DEI SINDACI

Ai sensi dell'articolo 32 della [legge n. 833/1978](#) e dell'articolo 117 del [decreto legislativo n. 117/1998](#) le Regioni e i Sindaci hanno competenza ad adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria sin dall'inizio dell'emergenza epidemiologica i singoli Presidenti delle autonomie regionali hanno integrato i provvedimenti normativi del Governo recependone i contenuti e disponendo specifiche limitazioni alla libertà di movimento dei singoli cittadini per la gestione della pandemia da Covid-19. A questo [link](#) si possono consultare le ordinanze regionali raccolte nel momento in cui vengono scritte queste cronache.

Data la straordinarietà della situazione il Governo, con [decreto legge n. 26 del 20 aprile 2020](#) ha rinviato la consultazione elettorale per sette Regioni - Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle D'Aosta e per mille Comuni coinvolti. La finestra elettorale è stata individuata tra il 1 settembre e il 15 dicembre.