



Gavina Lavagna*

L'emergenza sanitaria. Un banco di prova per la tenuta della nostra forma di governo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La prima fase dell'emergenza sanitaria determinata dal COVID-19. - 3. Il Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e il processo di parlamentarizzazione. - 4. Il Governo nella fase di emergenza COVID-19. - 5. Quali effetti sulla nostra Forma di Governo?

1. *Introduzione*

La vicenda Covid ha inciso sensibilmente sul tessuto politico e istituzionale del nostro Paese tanto da rappresentare un banco di prova per la tenuta del nostro assetto costituzionale, non solo in riferimento alla tenuta del sistema delle libertà e al rispetto dei principi fondamentali ma anche con riferimento al sistema della nostra forma di governo. Quel concetto di Forma governo che il Prof. Mario Galizia nel suo fondamentale volume *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*¹ raffigurava nei mutevoli rapporti intercorrenti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico e che molti di coloro che come me hanno avuto la possibilità e la fortuna di passare indimenticabili pomeriggi nel corridoio di Teoria dello Stato, di fronte alla stanza 7, in attesa di un suo consiglio, ovvero di una sua ironica valutazione, hanno avuto modo direttamente di raccogliere.

Alla luce di quanto premesso la questione che si ritiene di voler analizzare in questa indagine attiene all'esame del se e in quale modo l'emergenza sanitaria causata dal virus Covid-19 possa essere qualificata e, di conseguenza, in quale misura abbia inciso sulla forma di governo tanto da realizzare e predisporre degli adattamenti del modo in cui sono organizzati i rapporti tra i poteri

* Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 248.

dello stato alla situazione emergenziale, adeguati e durevoli fintanto che la situazione che ancora oggi stiamo vivendo, non sia pronta a rientrare nell'alveo di quiete istituzionale pre-coronavirus.

Tenendo conto che la situazione emergenziale persiste da molti mesi e lo stato di rischio e di pericolosità risulta esteso su tutto il territorio, e non circoscritto invece ad alcune zone, come emergeva nella cosiddetta Fase 1 che riscontrava nella Regione Lombardia il punto centrale di diffusione e di espansione del virus, è stato obbligatorio e doveroso mantenere quanto mai attive iniziative di carattere straordinario ed urgente intraprese precedentemente, e aggiungerne di nuove, al fine di fronteggiare in modo adeguato in tutto il Paese, la situazione di rischio pandemico per la collettività.

Il Covid-19 ci ha posto, e ci pone quotidianamente, di fronte ad una situazione di tipo emergenziale, che diversamente da altre che in molte circostanze ci siamo trovati ad affrontare, legate ad emergenze e logiche di carattere politico ovvero di carattere reale, come terremoti o alluvioni, appare alquanto differente perché, seppure riconducibile ad emergenza nella sua connotazione di catastrofe naturale, è risultata e risulta invece, alquanto diversa, perché nata sconosciuta. L'emergenza Coronavirus si è presentata a tutti gli effetti non solo un'emergenza, ma un'emergenza del tutto nuova di cui le istituzioni non sono state e non sono ancora in grado di prevederne a pieno, né l'entità, né, tantomeno, la durata².

Nel mentre le autorità mediche competenti si sono mosse al fine di combattere il virus per scongiurare l'epidemia, attraverso la sperimentazione e diffusione di un vaccino, che oggi è diventata realtà, le istituzioni, con l'adozione di una sequenza di provvedimenti di natura precauzionale emanati tanto a livello nazionale che in ambito regionale e locale, hanno tentato, e tentano di arginare, per quanto sia stato ed è possibile, e con risultati altalenanti, la diffusione del contagio e la propagazione della malattia.

Il 31 gennaio 2020, a seguito dello stato di emergenza globale dichiarato da parte dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS)³, il Consiglio dei Ministri, al fine di fronteggiare l'emergenza Covid -19, ha deliberato per sei mesi, fino al 31 luglio 2020, lo stato di emergenza nazionale sulla base del nuovo "Codice della protezione civile" adottato con Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1; come riportato all'art.1, comma 1, della Delibera del Consiglio dei Ministri recante *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, lo stato *de quo* è proclamato per effetto dell'art.7, co.1, lett. c), e dell'art. 24, co.1, del Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, e al contempo il comma 2 dello stesso art. 24 chiarisce che gli interventi da adottare durante lo stato di emergenza sono indicati nel successivo art.25, comma 2 lettere a) e b), nella forma di "ordinanze emanate dal Capo dipartimento della Protezione Civile in deroga ad ogni disposizione

² G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2021. L'Autrice ritiene innegabile che «questa emergenza sia una situazione che perdura nel tempo, che induce le pubbliche autorità all'uso di poteri derogatori (anche rispetto a norme di rango costituzionale), i quali non possono essere specificati tassativamente e preventivamente, con tutto ciò che ne consegue in termini di effettiva protezione dei diritti oggetto di restrizione».

³ L' Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'«Emergenza Internazionale di Salute Pubblica» il 30 gennaio 2020. L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato lo stato di Pandemia in relazione alla diffusione a livello globale del COVID-19.

vigente e nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea”.

La diffusione dell'epidemia all'interno del territorio a partire dalla fine di gennaio 2020 ha reso necessaria l'adozione di provvedimenti e misure di carattere straordinario rivolte a rendere quanto più possibile contenuto il numero dei contagi e tutelare la salute dei cittadini, con la costruzione di un quadro normativo emergenziale di tipo derogatorio rispetto a quello ordinario e per questo rivolto a predisporre gli strumenti ritenuti più utili ed efficaci, per il contenimento della pandemia. A fronte di un «...Parlamento... troppo lento e rissoso per essere in grado di sfornare atti normativi con la tempestività imposta dalle drammatiche circostanze determinate dall'espandersi del contagio» - afferma Silvestri⁴- «Ci pensa il Governo; anzi siccome lo stesso Governo è lento e litigioso al suo interno, ci pensa il Presidente del Consiglio dei ministri»⁵.

Nell'ambito di questa inaspettata realtà che ci siamo trovati ad affrontare, e che ancora stiamo vivendo, il sistema delle fonti ha subito uno “stordimento”⁶ sicché, se a livello nazionale si profila costituito da una molteplicità di atti adottati da parte delle istituzioni statali dichiarate competenti (Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio, Commissario Straordinario e Capo Dipartimento della Protezione Civile), attraverso l'adozione di deliberazioni, decreti legge, circolari, ordinanze, invece, in ambito regionale e locale si è assistito alla produzione senza precedenti da parte dei Presidenti delle Regioni, tanto a Statuto ordinario che a Statuto Speciale, quanto dei Sindaci dei Comuni, di ordinanze contingibili e urgenti quali strumenti rivolti «ad adeguare la norma nazionale alla criticità sorta all'interno dei territori interessati»⁷.

A fronte dunque di un dramma improvviso e per di più inizialmente non correttamente valutato, il Governo italiano si è trovato dunque a dover reagire attraverso l'emanazione di un numero alquanto indefinito di atti normativi sia di natura primaria che secondaria, e come tali non tutti previsti e prescritti all'interno della Costituzione e pertanto privi delle garanzie che ne accompagnano e disciplinano la formazione.

2. La prima fase dell'emergenza sanitaria determinata dal COVID-19

Il primo atto adottato per far fronte alla crisi pandemica, quando ancora non mostrava la drammaticità che progressivamente avrebbe assunto, è stata la deliberazione del 31 gennaio 2020 con cui il Consiglio dei Ministri ha dichiarato, per la durata di sei mesi, più volte prorogato⁸, lo

⁴ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*

⁵ G. SILVESTRI, *Covid-19...*, *op. cit.*

⁶ M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in Osservatorio AIC, 3, 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio AIC, 3, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020 e in *Consulta online, Liber amicorum* per il Prof. Pasquale Costanzo, 11 aprile, 2020.

⁷ V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, paper-20 maggio 2020.

⁸ “Lo Stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” è stato prima prorogato al 15 ottobre, 2020, con delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, poi al 31 gennaio 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre, 2020, in seguito al 30 aprile 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio, 2021 e poi al 31 luglio, 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 aprile, 2021 e da ultimo

stato di emergenza sanitaria nazionale, affidando il compito di attuare le necessarie misure di prevenzione, con ordinanze emanate dal Capo Dipartimento della Protezione civile, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico. Si è assistito pertanto in questa fase all'attribuzione per delega del potere di ordinanza da parte del Presidente del Consiglio al Capo del Dipartimento della Protezione civile, secondo il disposto del citato art. 25, comma 2, del nuovo Codice della Protezione Civile. Ed è sulla base di quanto indicato che, infatti, nel periodo di tempo trascorso tra il 3 febbraio e il 22 febbraio 2020 sono state adottate una serie di ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della Protezione civile attuative dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri, ordinanze queste⁹ che hanno rappresentato i primi provvedimenti della Protezione civile per coordinare gli interventi necessari al soccorso e all'assistenza della popolazione interessata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, e per garantire il funzionamento dei servizi pubblici e disporre l'istituzione del Comitato tecnico scientifico di supporto al Capo Dipartimento¹⁰.

A fronte della progressiva diffusione del contagio che ha condotto, come è noto, ad attribuire al fenomeno Covid-19 le proporzioni di una pandemia, il Ministro della Salute, in seguito all'identificazione epidemiologica di alcuni pazienti ricoverati negli ospedali di comunità ristrette quali quelle dei Comuni di Lodi e di Codogno, in un clima di massima collaborazione, ha deciso di adottare due distinte ordinanze, datate 21 e 22 febbraio, d'intesa con i Presidenti della Regione Lombardia e della regione Veneto, secondo l'art. 32 della legge 833 del 1978. Due provvedimenti questi in cui era prescritto per dieci Comuni della Lombardia e per il Comune di Vò Euganeo in Veneto, che costituiranno la c.d. Zona Rossa, che il territorio era sottoposto ad una situazione di quarantena e di conseguenza disposta, al fine del contenimento dell'epidemia la sospensione di tutte le attività sociali, commerciali, lavorative, nonché relative alle attività scolastiche e religiose.

Dall'analisi dell'esperienza contingente è alquanto noto che il Governo, dall'inizio di marzo ha inaugurato una nuova strategia normativa per affrontare l'emergenza che, non solo ha rappresentato una variazione negli strumenti fino a quel momento utilizzati nella gestione dell'emergenza, ma soprattutto ha prodotto un cambiamento di rotta nel modo di usare il decreto legge rispetto al modo in cui risultava dall'origine congegnato all'interno del sistema delle fonti. La diffusione all'emergenza COVID-19 ha posto il Governo di fronte alla necessità di intervenire su più fronti possibili avvalendosi della possibilità di usare il decreto legge come una sorta di cabina di regia per dar vita ad un sistema di altre micro fonti, di tipologia e forma differente, tali da mettere alla prova l'intero sistema normativo.

prorogato fino al 31 marzo 2022 dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente Mario Draghi e del Ministro della Salute Roberto Speranza.

⁹ *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 3 febbraio 2020, n. 630; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 12 febbraio 2020, n. 635; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 13 febbraio 2020, n. 637; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 21 febbraio 2020, n. 638; *Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile*, 22 febbraio 2020, n. 639.

¹⁰ A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d. p. c. m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *federalismi.it*, 28, 2020; R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *Giustiziainsieme.it*, 15 maggio 2020; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid -paper - 18 marzo 2020; M. CAVINO, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *federalismi.it*, n. 28 del 2020.

Il primo segnale di questo passaggio rilevava già dall’emanazione del Decreto Legge 23 febbraio 2020 n. 6, intitolato *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19*¹¹, un atto questo in cui all’art.1, comma 1, il Governo, oltre ad indicare un lungo elenco non tassativo ed aperto di misure finalizzate al contenimento della diffusione del contagio da SARS-COVID 19 in quelle aree e nei Comuni in cui risultavano casi di positività al virus per quali non si conosceva né la fonte di trasmissione né era individuabile il caso specifico della persona proveniente da un’area già interessata dal contagio del virus in oggetto, al 2 comma conferiva alle “autorità competenti” il potere di adottare “ulteriori misure” di contenimento e gestione dell’emergenza al fine di prevenire la propagazione e di conseguenza “alleggerire” la pressione sul sistema sanitario¹².

Il successivo art. 2 autorizzava le autorità competenti ad adottare con le modalità previste dall’art.3, commi 1 e 2 “ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza anche fuori dai casi dell’art.1, comma1”, così allargando la possibilità di esercitare il potere di ordinanza ad un numero alquanto non definito di possibili circostanze e non invece limitate a quanto disposto dall’art.1, comma 1, del Decreto in oggetto.

Se l’atto in oggetto riconosceva nella Presidenza del Consiglio la figura chiave per frenarne la diffusione del contagio attraverso lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), adottato su proposta del Ministro della Salute e previo parere obbligatorio, ma non vincolante, di altre autorità statali (come il Ministro dell’Interno, della Difesa e dell’Economia e di tutti quei dicasteri competenti per materia, nonché dei Presidenti delle Regioni interessate ovvero del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni nel caso di coinvolgimento di più regioni), indicava, però, a fronte di queste attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio, la facoltà per le autorità competenti di adottare possibili e ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza al fine di prevenire la diffusione dell’epidemia, anche fuori dai casi di cui all’art.1 comma 1, nei comuni e nelle aree “non ancora colpite dal contagio” senza però alcuna precisazione e indicazione in termini di contenuto e che per questo, potevano essere emanate sotto forma di ordinanze di carattere contingibile e urgente.

Ciò indicato dunque, il Decreto in oggetto, alla tipologia di atti di livello governativo aggiungeva di poi quelle misure indicate al fine del contenimento e la gestione dell’emergenza in

¹¹ B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 6, 2020; A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall’emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 1, 2020; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, in *federalismi.it*, focus, Osservatorio Emergenza COVID- 19, 6 aprile 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza...*, *op. cit.*; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa dell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, 361-384; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento – Governo nel tempo della Pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021 M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto...*, *op. cit.*; G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da COVID-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, Fascicolo speciale, 2020; D. MONE, *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali in Italia fra potere di ordinanza statale e regionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2020; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020; I. A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 5, 2020.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; M. TRESCA, *Le fonti dell’emergenza. L’immunità dell’ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3, 2020.

¹² F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dirittopubblico.it*, 2, 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria...*, *op. cit.*; F. FURLAN, *Il Potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, 23 settembre 2020.

ambito regionale e locale. La disposizione non certo priva di spunti di riflessione in ambito dottrinale¹³ riguardava quanto enunciato al comma 2 dell'art. 3 dove era richiamato il potere di ordinanza che i Presidenti di Regione e i Sindaci possono esercitare ai sensi del già indicato art. 32 della Legge n. 833 del 1978, dell'art. 117 del Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e dell'art. 50 del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali, approvato con Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, specificando la possibilità di adottare tali provvedimenti da parte delle suddette autorità “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1, nei soli casi di estrema necessità ed urgenza”. A questo è da aggiungere non solo che tali misure sarebbero potute essere adottate secondo il disposto indicato e che avrebbero perso efficacia in caso di omessa comunicazione al Ministro della Salute entro 24 ore dalla loro adozione¹⁴.

Ma se certo si escludeva questo obbligo di comunicazione, l'art. 3 del Decreto in oggetto così per come era stato congeniato ha prodotto certo non poche criticità in ordine alla gestione dell'emergenza, andando a creare pertanto un modello del tutto disallineato.

In ambito regionale e locale pertanto è stato osservato in riferimento art. 3, comma 1 del Decreto legge n. 6 del 2020 che ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci è demandato dunque intervenire “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio... nei casi di estrema necessità ed urgenza”. A riguardo è da evidenziarsi la riflessione avanzata da Staiano il quale si sofferma sul significato da attribuire all'apposizione «estrema» contenuta nel disposto in oggetto che indica che il Presidente della Regione e il Sindaco intervengono nel caso di una emergenza ancora più pressante ed incombente rispetto all'ordinanza proveniente dall'Esecutivo nazionale che invece non può essere così tempestiva in quanto è assoggettata ad una serie di incombenze di carattere procedimentale¹⁵. Ma anche alla locuzione “nelle more” contenuta nel disposto suddetto si vuole dare un significato che indica un arco temporale che intercorre «tra l'avvio del procedimento inteso all'emanazione del DPCM e il suo compimento, nel quale, per un caso di «urgenza estrema» si renda necessaria una misura regionale che anticipi gli esiti della decisione governativa».

Così come indicato, la possibilità di adottare “ulteriori misure” rispetto a quelle tipizzate per quelle aree come i comuni e le aree già contagiate dal virus ha portato come conseguenza di rendere peraltro possibile, come la prassi dimostra, di assistere all'emanazione di un numero senza precedenti di ordinanze adottate da parte sia delle autorità regionali che di quelle locali. “Ulteriori misure” dunque che, secondo il disposto in oggetto, si sono intrecciate e sovrapposte ai provvedimenti nazionali nella gestione dell'emergenza, con la conseguenza, non solo di congestionare il quadro normativo che si è arricchito pertanto di una mole di provvedimenti di natura diversa e tali da compromettere la strategia unitaria di gestione della crisi, ma soprattutto

¹³ G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei DPCM sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020; S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 539.

¹⁴ R. CHERCHI, A DEFENU, *Fonti e Provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020, 672; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile...*, *op.cit.*, 10.

¹⁵ S. STAIANO, *Né modello, né sistema...*, *op. cit.*, 539.

da rendere alquanto complesso per i cittadini, e probabilmente anche per le stesse istituzioni, di riuscire a seguirlo e a comprenderne nella sua interezza il significato¹⁶.

3. *Il Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 e il processo di parlamentarizzazione*

Se nella fase acuta dell'emergenza la scelta del Governo di utilizzare il DPCM come lo strumento giuridico più idoneo per tentare di gestire ed arginare la situazione epidemiologica diffusa sull'intero territorio, allo stesso tempo, in ragione del complesso delle misure che hanno limitato o postposto una serie importante di diritti e libertà fondamentali, questo modo di procedere ha reso imprescindibile individuare un meccanismo che consentisse una partecipazione delle Assemblee nella lotta alla pandemia e non lasciasse pertanto il Parlamento come semplice spettatore politico di un fenomeno di tale portata, quanto piuttosto ne permettesse un coinvolgimento dal punto di vista istituzionale in collaborazione con il Governo. Al fine di riportare sul binario un sistema che mostrava senza dubbio delle criticità, non senza però perdere di vista il peggioramento della situazione epidemiologica, pertanto è risultato di indispensabile per il Governo centrale intervenire con l'emanazione del successivo Decreto legge 25 marzo 2020, n.19 «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, un atto questo elaborato al fine di rimediare alle lacune e alle incertezze di alcune disposizioni senza dubbio controverse del precedente atto normativo, fornendo pertanto una solida base legale ai precedenti e ai futuri provvedimenti rivolti a fronteggiare l'emergenza¹⁷.

Il Governo con il nuovo provvedimento ha reimpostato quasi integralmente lo schema normativo contenuto nel precedente Decreto legge cercando dunque di risolverne le criticità sorte nel periodo della sua vigenza e definendo pertanto, nell'art.1, comma 2, che le misure emergenziali dovessero essere assunte «secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero all'occorrenza sulla totalità di esso».

Nel Decreto legge è stata riportata una disciplina rivolta ad evidenziare in modo dettagliato, sia un elenco di ventinove misure adottabili per fronteggiare la diffusione del contagio, sia i rapporti tra le autorità competenti, tracciando in modo alquanto definito i confini della loro azione, non solo attraverso la regolazione in senso spaziale, ma anche temporale, dell'efficacia

¹⁶ V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile...*, op.cit., 11; A. PROZZO, *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" nell'emergenza*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2020, 356. Una parte della Dottrina ritiene che il Decreto Legge n.6 del 2020 abbia determinato dei veri e propri sfregi alla Costituzione, Cfr. G. SILVESTRI, *Covid e Costituzione*, in unicost.eu.it, 4 aprile, 2020; S. STAIANO, *Né modello, né sistema...*, op. cit., che parla di rottura della Costituzione per indiretta violazione del principio di eguaglianza da parte delle misure di confinamento.

¹⁷ Sul punto A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus...*, op. cit., 520. Con riferimento al nuovo Decreto legge: A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2021; M. BORGATO, *Prime riflessioni sulle ordinanze contingibili ed urgenti dopo il [d.l.] 25 marzo 2020, n. 19*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020; I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 137; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020.

dei loro atti¹⁸ e in particolare ha istituzionalizzato un canale di interlocuzione tra Camere e Governo. Infatti l'art. 2, comma 5, del nuovo Decreto legge sancisce l'obbligo per il Presidente del Consiglio o per un Ministro da lui delegato di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate.

Nonostante quanto disposto, nel periodo di tempo compreso tra l'emanazione del decreto legge 25 marzo 2020, n.19 e la legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35, si è formalizzato pertanto un canale di dialogo diverso da quanto indicato nel decreto in oggetto con il Presidente del Consiglio (o ministro da lui delegato), che ha assunto la natura dell'informativa urgente, attraverso cui era illustrato alle Camere quanto risultasse necessario per contrastare l'emergenza, prima che venissero adottati, nello specifico, i provvedimenti ritenuti rilevanti per la lotta all'epidemia.

Di questo *modus operandi* ne sono esplicita indicazione non solo l'emanazione di cinque DPCM approvati nel periodo di tempo compreso tra l'entrata in vigore del Decreto legge in oggetto e la relativa legge di conversione, ma sono state rese otto informative talvolta di competenza dal Presidente del Consiglio, altre invece, del Ministro competente¹⁹.

Al fine di evitare però che il Parlamento risultasse informato solo successivamente di quanto deciso dal Governo, la Camera dei Deputati, in sede di conversione del decreto legge in oggetto, con la legge 22 maggio 2020, n. 35, ha presentato su proposta del Deputato Ceccanti un emendamento rivolto a garantire un maggiore rafforzamento del ruolo del Parlamento in relazione alle decisioni assunte dal Governo. A riguardo infatti è stato introdotto al comma 1 dell'art. 2 della legge di conversione l'enunciato che dispone che il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare tenendo conto degli eventuali indirizzi formulati dalle stesse. Solo nel caso in cui questo non sia possibile, per ragioni d'urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, «il Governo provvede allora ad una informazione successiva all'adozione del provvedimento»²⁰.

Con l'entrata in vigore della legge di conversione e il relativo emendamento il parlamento ha definito pertanto il suo pieno coinvolgimento nell'ambito decisionale in tema di emergenza da COVID- 19 attraverso l'approvazione di due strumenti rivolti alla parlamentarizzazione dei DPCM; il primo, come detto, attraverso l'illustrazione preventiva del contenuto dei DPCM che si intende adottare, sancita dall'art. 2, comma 1 del d. l. n.19 “nell'ordinarietà della situazione di emergenza” introdotta al fine di “assumere l'indirizzo e il punto di vista del Parlamento [...] prima della firma del provvedimento”; il secondo invece, eventuale e sussidiario, secondo il disposto di cui all'art.2, comma 5, secondo periodo, che si realizza ogni qualvolta che per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, non sia possibile fornire comunicazioni alle Camere”.

Il processo di parlamentarizzazione delle decisioni relative all'emergenza, avviata con la conversione del Decreto legge 19 del 2020, non ha però limitato il Governo a perdere il suo ruolo

¹⁸ Il termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri e con possibilità di rimodulare l'ambito temporale in relazione all'andamento epidemiologico era fissato al 31 luglio 2020.

¹⁹ Sul punto: R. MAZZA, *La “parlamentarizzazione” dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it.*, 12, 2021,154.

²⁰ V. LIPPOLIS, *Il Rapporto Parlamento-Governo nel tempo della Pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 268.

di soggetto più efficacemente attivo nella lotta all'emergenza COVID. Nell'ambito di questa realtà oramai da tempo aperta e ahimè ancora non superata, l'esecutivo nazionale ha assunto, come generalmente accade nelle situazioni di emergenza, la posizione di attore dominante nella gestione della crisi non solo attraverso l'emanazione di una quantità indefinita di fonti prodotte per contrastare l'epidemia in cui i DPCM emanati dal Presidente del Consiglio e la catena di ordinanze adottate sono diventati i veri protagonisti della vicenda normativa del periodo emergenziale che stiamo vivendo, ma anche per il ruolo progressivamente sempre più incisivo svolto dal Governo nell'ambito delle Assemblee in ordine alle decisioni da prendere a fronte di un Parlamento non perfettamente nel pieno della sua efficienza.

4. *Il Governo nella fase di emergenza COVID-19*

Ma c'è di più. Se come detto nella fase epidemiologica siamo stati dunque spettatori di una «torsione»²¹ della nostra forma di governo che «si è evoluta verso una predominanza del potere esecutivo»²², di fatto, e guardando più specificamente all'assetto governativo, abbiamo assistito ad una valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri²³.

A riguardo non può sottacersi che all'indomani dell'elezioni politiche del 4 marzo 2018, il Presidente della Repubblica, ricorrendo a due mandati esplorativi affidati ai Presidenti delle due Camere e a tre incarichi²⁴, ha provveduto, in nome della governabilità, alla nomina del primo Governo Conte sulla base della stipula, tra i leader dei due partiti che formavano la coalizione di maggioranza (5 stelle e Lega), di un contratto per il Governo del cambiamento, elaborato peraltro senza la partecipazione del Presidente del Consiglio, e con una compagine governativa di ministri e sottosegretari di derivazione perlopiù parlamentare che includeva, nelle vesti di vice-Presidenti

²¹ M. C. GRISOLIA, *Brevi spunti introduttivi e qualche domanda* su “Emergenza e Governo- Pubblica Amministrazione”, Relazione introduttiva alla II Sessione del Seminario di Studi “Emergenza, Costituzionalismo e Diritti fondamentali”, Associazione italiana dei Costituzionalisti, 4 dicembre 2020, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 440.

²² M. C. GRISOLIA, *Brevi spunti introduttivi...*, *op. cit.*, p. 440.

²³ E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo...*, *op.cit.*, pp. 222 ss.

²⁴ È noto che il procedimento che ha portato alla nomina del primo Governo Conte è stato alquanto lungo e complesso. Dopo le elezioni del 2018 l'attività del Capo dello Stato è stata diretta in particolare ad accertare quale coalizione politica potesse formarsi per sostenere il Governo. Per farlo si è servito di due mandati esplorativi conferiti il 18 e il 23 aprile ai Presidenti di Senato e Camera; l'esito negativo dei due mandati hanno portato Mattarella a convocare il successivo 23 maggio il Prof. Conte al Quirinale e a conferirgli l'incarico per la formazione del Governo che questi però, decise di rimettere il successivo 27 maggio a causa della indisponibilità da parte del Presidente della Repubblica di firmare il Decreto di nomina del Prof. Savona, Ministro da lui proposto dell'Economia, per via della linea antieuropeista da questi in più occasioni dimostrata e che pertanto avrebbe potuto comportare “probabilmente o addirittura inevitabilmente la fuoriuscita dell'Italia dall'euro”. Il Presidente della Repubblica decise allora di convocare Cottarelli e affidare a lui l'incarico. Questi accettò con riserva presentandosi però pochi giorni a seguire dinanzi al Presidente e decise di rimettere il mandato. Il Presidente Mattarella decise allora di riconvocare Conte e di conferirgli nuovamente l'incarico di formare il Governo. Questi accettò e presentò allora lista dei ministri secondo quanto disposto dall'art.92 Cost. Presentandosi alle Camere per il conferimento della fiducia, al Senato, il 5 giugno 2018, ottenne 171 voti a favore e 117 contrari, alla Camera invece, il giorno successivo raggiunse 350 in favore e 236 contrari, così divenendo il sessantacinquesimo Governo della nostra Repubblica. Per un'indagine sul tema: A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2, 2018.

del Consiglio Salvini e Di Maio, leader dei due partiti di maggioranza, affidatari entrambi di ingombranti attività all'interno dell'esecutivo²⁵.

Nel quadro dell'espandersi dell'emergenza sanitaria il Presidente del Consiglio è stato chiamato a costituire un ruolo inaspettatamente differente rispetto a quelli che erano gli obiettivi inizialmente prefigurati e ad affrontare l'esperienza COVID-19 rafforzando, a fronte di quanto non fosse nel Governo no COVID, il suo ruolo.

Il progressivo e perdurante riconoscimento del ruolo di uomo solo al comando attribuito al Presidente del Consiglio in ordine alla gestione dell'emergenza epidemiologica, è stato ad ogni buon conto riconosciuto a Giuseppe Conte che, nei suoi due mandati, supportati da maggioranze diverse rispetto a quelle espresse dagli elettori nella tornata elettorale del 2018, ha portato avanti un'azione di governo contrassegnata senza dubbio da una strategia comunicativa ed il ruolo mediatico assunto durante le conferenze stampa; è noto che a seguito della caduta del Conte bis durato poco più di un anno dalla sua nomina, il Presidente della Repubblica, a seguito del fallimento del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera Fico per valutare e dunque allargare i margini di un'alleanza (PD, 5Stelle, LeU) ha ritenuto invece nell'immediato quanto mai necessario, il conferimento dell'incarico di futuro Presidente del Consiglio a Mario Draghi, un soggetto non politico con alle spalle un curriculum di altissima rilevanza in ambito interno, europeo e internazionale. La nomina di Draghi non era certo quella di dare forma ad un Governo del Presidente e come tale formato contro la volontà del Parlamento, quanto di un «Governo del paese», «un governo di spirito repubblicano» come ha avuto modo di riferire Draghi nel discorso sulla fiducia «in cui tutte le forze in campo potessero riconoscersi (o disconoscersi)²⁶ e ponendo l'accento, nel momento di particolare difficoltà che l'Italia stava attraversando, sull'Europa e l'euro, sulla necessità di uscire dalla pandemia con una adeguata organizzazione della vaccinazione, di formulare e distribuire in modo adeguato le risorse del Piano Nazionale di ripresa e resilienza che sarebbero arrivati dall'Europa al fine di far uscire o almeno far respirare l'Italia dalla situazione di crisi in cui si trovava, e tutt'oggi ancora si trova, a seguito della diffusione del COVID. Mettendo la sua esperienza e la sua affidabilità al servizio del Paese Draghi, con il suo Governo, pur producendo comunque qualche spaccatura all'interno dei partiti²⁷, ha trovato una amplissima maggioranza parlamentare (535 voti favorevoli alla Camera, con 56 voti contrari e 5 astenuti e 262 voti favorevoli al Senato, con 40 contrari e 2 astenuti), e ha portato avanti la sua azione, coadiuvato da una compagine ministeriale di compromesso come era ad onore del vero prevedibile, e ha operato per contrastare la pandemia ed affrontare la gravissima emergenza economica.

4. Quali effetti sulla nostra Forma di Governo?

A fronte di quanto fino a qui ricostruito risulta ad onore del vero e non fuori luogo interrogarsi sul se e soprattutto quali effetti questa complicata vicenda indicata in un sovraccarico di poteri attribuito al Presidente del Consiglio possa aver realizzato una disfunzionalità, magari solo temporanea, della forma di governo parlamentare o invece se «tale espansione si sia esaurita nella

²⁵ G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, n. 2, 369 ss.

²⁶ A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, fasc. II, 2021, 393.

²⁷ Sul punto B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, in *federalismi.it*, 6, 2021, VI.

mera affermazione di un potere decisionale tutto interno al sistema delle fonti senza riflettersi sulla forma di Governo»²⁸.

Sebbene risulti provato - riferisce Ruggeri- «che la forma di governo è in perenne movimento e che va, perciò, incontro a continui adattamenti alle condizioni oggettive di contesto»²⁹ è piuttosto evidente che allo stato attuale, le nostre istituzioni stiano attraversando un momento di particolare flessione che ha prodotto un progressivo allentamento della forma di governo parlamentare e il riaffacciarsi, come osservato dalla dottrina³⁰, di un Governo di tipo dualista che sebbene «rimosso» oramai da diverso tempo³¹ risulta come noto fondato sul binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio.

L'emergenza epidemiologica ad oggi ancora in corso, ha condotto dunque a delle distorsioni del nostro sistema, portando verso un modello di governo fondato sulla *governabilità a tutti i costi*, non solo attraverso la trasformazione del ruolo del Parlamento che da organo di produzione legislativa è diventato piuttosto un luogo di contrasto e scontro politico tra le parti, invece che una zona di discussione e di decisione³², ma anche per un lento e inesorabile disfacimento del sistema dei partiti³³ che hanno progressivamente perso rilevanza a livello politico mantenendo invero una posizione solo di facciata e contribuendo ad alimentare la crisi che già da tempo emargina il nostro legislativo.

È però evidente comunque che fino a quando il nostro sistema risulti strutturato nel modo in cui il Presidente della Repubblica, dopo aver conferito l'incarico, provveda a nominare Governi che devono presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia, non appare difficile sostenere che si stia ad ogni buon conto entro i confini della forma di governo parlamentare sebbene, come osservato, toccherà sempre al «...Capo dello Stato di attivarsi al fine di far funzionare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, in caso di difficoltà riscontratesi nella dinamica politica e parlamentare»³⁴.

Considerato l'alto gradimento nei confronti del Governo in carica in ordine alla gestione dell'emergenza, è alquanto evidente che, in questo periodo, non ancora concluso, ma caratterizzato piuttosto dalla particolare crescita e diffusione del virus, il nostro sistema, pur essendosi dovuto adattare alla situazione contingente, ha comunque mostrato una buona capacità di tenuta, seppur facendo emergere alcune delle sue criticità. Sarà pertanto ad ogni buon conto necessario ricondurre l'emergenza entro i parametri propri della nostra forma di governo, fondata, come noto, sulla collaborazione dei poteri, «ripristinando l'originaria centralità del

²⁸ M. C. GRISOLIA, *Brevi spunti introduttivi...*, op. cit., 442.

²⁹ A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, II, 2020, 259.

³⁰ A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei «Presidenti»: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo- Rassegna Online*, 1, 2021.

³¹ V. A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.

³² F. PATERNITI, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020.

³³ P. PISICCHIO, *Partiti morti? Uh, che bella scoperta...*, in *Il Riformista*, 5 gennaio 2022.

³⁴ N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *federalismi.it*, 8, 2021.

Parlamento»³⁵ così da riportare progressivamente il Governo alla sua funzione di esecutore, e non “solo” di produttore di fonti.

ABSTRACT

Il COVID - 19 ha senza dubbio avuto una forte influenza sulla nostra Forma di Governo. Il lavoro, dopo aver analizzato le principali misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria, si sofferma ad esaminare quali effetti questi provvedimenti abbiano prodotto nel rapporto tra Parlamento e Governo evidenziando specificatamente, il progressivo e crescente ruolo del potere esecutivo durante la fase emergenziale. In quest'ottica lo studio si rivolge pertanto in conclusione, ad analizzare se la nostra forma di governo abbia tenuto o meno alla profonda crisi che ha investito più parti del nostro sistema.

The COVID - 19 has undoubtedly had a great influence on our Form of Government. The essay, after analyzing the main measures taken to deal with the health emergency, focuses on examining what effects these measures have produced in the relationship between Parliament and Government, specifically analyzing the progressive and growing role of the executive power during the emergency phase. In this perspective, the paper therefore aims in conclusion to analyze whether our form of government has held up or not to the profound crisis that affected several parts of our system.

PAROLE CHIAVE: emergenza, parlamentarizzazione, Governo, Presidente del Consiglio dei Ministri, Forma di Governo.

KEYWORDS: emergency, parliamentarisation, Government, President of the Council of Ministers, Form of Government.

³⁵ E. FURNO, *Costituzione, Fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, 307.