



5 MAGGIO 2021

# La “parlamentarizzazione” dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi

di Riccardo Mazza

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

# La “parlamentarizzazione” dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi\*

**di Riccardo Mazza**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Abstract [It]:** Il saggio intende indagare le procedure politico-parlamentari introdotte per la gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19, con lo scopo di verificare il grado di coinvolgimento delle Camere, dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza sino ad oggi. A tal fine, l’elaborato si concentrerà sulla prassi applicativa delle modifiche apportate, in sede di conversione, all’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, ponendo l’accento, in particolare, sul rapporto intercorso tra Governo e Parlamento.

**Abstract [En]:** The essay aims at investigating the parliamentary-political procedures introduced to manage the Covid-19 health emergency, with the purpose of verifying the level of involvement of the Chambers, from the first declaration of the state of emergency until today. To this end, the paper will focus on the application of the amendments made, during the parliamentary conversion, of art. 2 of decreto-legge n. 19 of 2020, with particular emphasis on the relationship between Government and Parliament.

**Parole chiave:** emergenza; parlamentarizzazione; informativa e comunicazione; atti di controllo; atti di indirizzo politico

**Keywords:** emergency, parliamentarisation; information and communication; acts of control; acts of political direction

**Sommario:** 1. Premessa. 2. L’assenza di un’esplicita disciplina per lo stato di emergenza. 3. Dal decreto-legge n. 6 del 2020 al decreto-legge n. 19 del 2020: un primo tentativo di coinvolgimento del Parlamento. 4. L’emendamento all’art. 2 comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020: i “binari” per la “parlamentarizzazione”. 5. La “parlamentarizzazione”: uno sguardo formale. 6. La “parlamentarizzazione”: uno sguardo sostanziale. 7. Il Governo in Parlamento: uno sguardo più ampio alla “parlamentarizzazione”. 8. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

La pandemia da Covid-19 che, da circa un anno, sta mettendo in ginocchio gli stati del globo, ha evidenziato come necessaria sia una disciplina specifica e puntuale dell’emergenza. L’Italia, infatti, sprovvista di un quadro normativo da seguire e dimostratosi il d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile) inadeguato, o quanto meno non pienamente “calzante” rispetto alle peculiarità dell’emergenza da Covid-19, è stata evidentemente colta impreparata, sul fronte degli atti idonei e dei soggetti istituzionali competenti, a fronteggiare l’emergenza<sup>1</sup>.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A conferma di ciò si veda T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1, 2020, p. 194, la quale afferma che «Di fronte all’attuale emergenza, sta venendo alla luce, mi verrebbe da dire che sta “emergendo”, in maniera più netta che in passato l’insufficienza di questo quadro normativo, per quanto riguarda i procedimenti e le competenze».

La risposta fornita dalle istituzioni è stata e, nel perdurare dello stato di emergenza continua ad essere, nel senso di un adeguamento degli strumenti normativi che la Costituzione già fornisce al Governo<sup>2</sup>. Si è, infatti, assistito ad un accentramento dei poteri in capo all'organo esecutivo, il quale, mediante decretazione d'urgenza, ha legittimato l'adozione di «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»<sup>3</sup>, nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

«L'adozione alluvionale»<sup>4</sup> di decreti del Presidente del Consiglio, incidenti su diverse libertà fondamentali, in ragione della salvaguardia dei primari diritti alla vita e alla salute, ha destato numerose polemiche riguardo la legittimità dell'impianto normativo seguito, in particolar modo sul versante del debole coinvolgimento del Parlamento, rimasto, specialmente nella fase iniziale e più acuta dell'emergenza, silente sul merito delle restrizioni introdotte.

Per porre una soluzione a tale problematica lo stesso Parlamento ha previsto una procedura finalizzata a cercare di riportare negli schemi costituzionali il suo ruolo ed a riequilibrare, conseguentemente, il rapporto Governo-Parlamento nell'assunzione delle decisioni volte a contrastare la pandemia.

Ciò che quindi interessa analizzare è lo sviluppo dell'inedito quadro giuridico procedurale introdotto in assenza di una disciplina *ad hoc* per la gestione di una simile emergenza sanitaria, e come questo sia stato attuato. Ci si concentrerà pertanto sul binomio Governo-Parlamento al fine di comprendere se l'emergenza, ed in particolare i contenuti dei d.p.c.m., siano stati effettivamente “parlamentarizzati” e se, conseguentemente, sia stato operato un giusto bilanciamento - tenuto sempre conto della fase emergenziale – nell'esercizio delle prerogative dell'esecutivo e quelle delle Camere.

## 2. L'assenza di un'esplicita disciplina per lo stato di emergenza

Tramite la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale<sup>5</sup> «in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

L'art. 24, comma 1 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile) infatti, affida tale prerogativa al Consiglio dei ministri, il quale delibera «su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane

---

<sup>2</sup> Per un'analisi dei rapporti tra le fonti nel primo periodo emergenziale si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per P. Costanzo - Consulta online*, 11 aprile 2020, pp. 1-26.

<sup>3</sup> Art. 3, c. 1, d.l. n. 6 del 2020, poi abrogato dal d.l. n. 19 del 2020.

<sup>4</sup> 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*, n. 3, 2020, p. 181.

<sup>5</sup> La delibera prevedeva la dichiarazione dello stato di emergenza per i successivi sei mesi. Il periodo è stato prorogato, in ossequio a quanto previsto dall'art. 24, c. 3 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile) fino al 15 ottobre 2020 attraverso la delibera del 29 luglio 2020, poi fino al 31 gennaio 2021 attraverso la delibera del 7 ottobre 2020 e, ulteriormente, fino al 30 aprile 2021 attraverso la delibera del 13 gennaio 2021.

l'intesa», qualora ricorrano i presupposti previsti dall'art. 7, comma 2, lett. c) del medesimo decreto legislativo<sup>6</sup>.

La disciplina dell'emergenza posta dal decreto legislativo, tuttavia, non appare così sufficientemente chiara e dettagliata da fornire un quadro giuridico d'azione omogeneo e minuzioso per la gestione della pandemia, quanto meno dal punto di vista dell'individuazione dei soggetti abilitati ad esercitare il potere di ordinanza di protezione civile, strumento *ad hoc* individuato «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale»<sup>7</sup>. Dall'art. 25 del Codice della protezione civile, infatti, sembra trasparire che il soggetto titolare del potere di ordinanza sia il capo del dipartimento della protezione civile, mentre dall'art. 5 si evince che il detentore di tale prerogativa è il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale può esercitarlo, salvo che sia disposto diversamente nella dichiarazione dello stato di emergenza, «per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile»<sup>8</sup>. Tenuto, inoltre, conto delle caratteristiche del virus Covid-19, in particolare dell'estrema velocità di diffusione ed espansione, e considerate quelle che sono le materie tassativamente indicate dal Codice, nelle quali l'ordinanza di protezione civile può intervenire<sup>9</sup>, si comprende come, probabilmente, quest'ultimo non risulti essere lo strumento giuridico volto a gestire, da solo, l'emergenza Covid-19.

---

<sup>6</sup> La disposizione fa riferimento a «emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24».

<sup>7</sup> Art. 25, c. 1, d.lgs. n. 1 del 2018

<sup>8</sup> Sul punto si veda G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per P. Costanzo - Consulta online*, 17 marzo 2020, pp. 6-7, la quale afferma che «in riferimento all'aspetto soggettivo, la disciplina del Codice risulta confusa o, quanto meno, poco sistematica». Similmente anche E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 729-730, definisce «la procedura disciplinata nel codice» come «non limpida da un punto di vista lessicale là dove parla di «ordinanze di protezione civile» (art. 25)».

<sup>9</sup> L'art. 25, c. 2 del Codice della protezione civile specifica che «Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

- a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;
- b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;
- c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;
- d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;
- e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;

Tale orientamento è stato esplicitato dallo stesso Presidente del Consiglio, il quale, nel corso dell'informativa urgente alla Camera del 25 marzo 2020, ha specificato che «il nostro ordinamento [...] non conosce, a differenza di altri ordinamenti giuridici, un'esplicita disciplina per lo stato di emergenza» e, pertanto, si è resa manifesta la necessità di «costruire, basandoci pur sempre sulla legislazione vigente, un metodo di azione e di intervento che mai è stato sperimentato prima».

L'ordinanza di protezione civile infatti, è rimasta, fino ad ora, uno - non l'unico - strumento a cui si è ricorso per porre freno all'avanzata del virus<sup>10</sup>. Più in particolare, si è assistito ad una sorta di separazione tra coordinamento tecnico dell'emergenza, e gestione politica della stessa<sup>11</sup>: la prima infatti, è stata affidata proprio alle ordinanze del capo dipartimento della protezione civile (da ora ocdpc), come dimostrano quelle che hanno disposto la composizione del comitato tecnico scientifico<sup>12</sup>, il potenziamento del personale medico<sup>13</sup>, l'acquisizione e la distribuzione dei dispositivi di protezione individuale<sup>14</sup>, il coordinamento nazionale in materia di disponibilità e utilizzo dei posti letto e l'istituzione di aree sanitarie temporanee<sup>15</sup>; la seconda, invece, è stata attuata attraverso il binomio decreto legge - decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>16</sup>.

Ed è proprio quest'ultimo il *modus operandi* individuato dalle istituzioni, affiancandosi alle ordinanze di protezione civile e a quelle contingibili ed urgenti *ex art. 32* della legge n. 833 del 1978 adottate dal Ministro della salute (comma 1), nonché dai Presidente delle Regioni e dai Sindaci (comma 3), e alle circolari dei singoli ministeri, che ha tentato, nel corso di questi mesi, di garantire un intervento celere, efficace e mirato al contenimento della diffusione del Covid-19, ma che, allo stesso tempo, ha inevitabilmente determinato una centralizzazione dei poteri in capo al Governo ed una conseguente alterazione nella distribuzione di competenze tra Stato e regioni<sup>17</sup>.

---

f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata».

<sup>10</sup> Lo testimonia il fatto che, solo nel mese di marzo 2020 sono state adottate ben 14 ordinanze del Capo della protezione civile.

<sup>11</sup> Sul punto si veda anche C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, n. 1, 2021, pp. 300-301, il quale parla, a tal proposito, di «doppio binario».

<sup>12</sup> Ocdpc 3 febbraio 2020 n. 630.

<sup>13</sup> A partire dalla ocdpc 21 febbraio 2020, n. 637.

<sup>14</sup> Ocdpc 25 febbraio 2020 n. 639.

<sup>15</sup> Ocdpc 4 marzo 2020, n. 644, e ocdpc 25 marzo 2020, n. 655

<sup>16</sup> Per un approfondimento sul tema dei d.p.c.m. si veda, in particolare, V. DI PORTO, *La carica dei d.P.C.M.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016, pp. 1-13, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *federalismi.it*, n. 28, 2020, pp. 234-253.

<sup>17</sup> Rilevante sul punto è la sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, la quale, nell'ambito del giudizio di legittimità promosso dallo Stato avverso la legge della regione Valle d'Aosta del 9 dicembre 2020, n. 11, ha specificato come «a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere

Appare, quindi, corretto sostenere che il modello giuridico posto dal capo IV, artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 1 del 2018, non sia stato derogato, bensì affiancato ed integrato da uno schema, quello sopra citato, che ha garantito grande rapidità d'azione e intervento, ma che, allo stesso tempo, ha destato non poche polemiche, in particolare sul fronte del coinvolgimento del Parlamento nell'adozione delle misure volte a fronteggiare la pandemia.

### **3. Dal decreto-legge n. 6 del 2020 al decreto-legge n. 19 del 2020: un primo tentativo di coinvolgimento del Parlamento**

La nostra Costituzione all'art. 77 disciplina un istituto che in nessun'altra Costituzione è contemplato, ad eccezione di quella spagnola del 1978, ossia il potere, in capo al Governo di adottare, «in casi straordinari di necessità ed urgenza», «provvedimenti provvisori»<sup>18</sup> dotati di forza equiparata a quella della legge ordinaria. L'intento del Costituente italiano era quello di fornire al Governo uno strumento *ad hoc* dotato di forza di legge, in grado di garantire un intervento rapido ed immediato di fronte a situazioni di estrema gravità che non possono attendere le tempistiche mediamente più lunghe necessarie per l'adozione di una legge<sup>19</sup>.

È noto come il decreto-legge, nel corso della storia repubblicana, sia stato utilizzato frequentemente in maniera distorta rispetto alla reale funzione per cui era stato concepito<sup>20</sup>, ma senza alcun dubbio può affermarsi che la pandemia rivesta a pieno titolo la qualifica di caso straordinario di necessità ed urgenza che presuppone l'intervento governativo mediante il decreto-legge.

---

nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività» (p. 7.1. del *Considerato in diritto*); ha precisato, inoltre, la Corte che «le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie “concorrenti” della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica» (p. 7.2 del *Considerato in diritto*).

<sup>18</sup> Art. 77, c. 2, Cost.

<sup>19</sup> *Ex multis*, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di “emergenza”*, in *Le Regioni*, n. 6, 1995, pp. 1100 ss.

<sup>20</sup> *Ex multis*, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, C. DOMENICALI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona «l'abuso dei mezzi di conversione»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2012, p. 398 ss. Tra le sentenze della Corte costituzionale: sent. n. 360 del 1996, n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 22 del 2012.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, infatti, il Governo è intervenuto attraverso il c.d. «decreto-legge madre»<sup>21</sup> del 23 febbraio 2020, n. 6<sup>22</sup>, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», il quale ha posto una disciplina generale, seppur molto generica, volta ad arginare la velocissima circolazione del virus, prevedendo, a tal fine, la possibilità di adottare misure restrittive di alcune libertà costituzionalmente garantite, quali la libertà di circolazione, la libertà di riunione e la libertà di iniziativa economica: specifica, a tal proposito, l'art. 1, che le autorità competenti «sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» ed individua altresì un elenco di misure che possono, per il medesimo fine, essere adottate. Anche fuori dei casi di cui all'art. 1, l'art. 2 stabilisce che «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19». L'art. 3 invece, autorizza l'adozione delle misure atte a fronteggiare l'emergenza di cui agli artt. 1 e 2 attraverso «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Salute»<sup>23</sup>.

Sulla base di tale fondamento normativo, perciò, al termine del mese di marzo, periodo in cui l'emergenza ha raggiunto il suo primo picco, erano stati adottati sette differenti d.p.c.m.<sup>24</sup>. In questo lasso di tempo la disciplina dell'emergenza è stata, pertanto, affidata esclusivamente agli atti del Presidente del Consiglio, non potendo le Camere riunirsi con la normale frequenza e nel pieno dei rispettivi componenti<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Così definito dal Presidente del Consiglio dei ministri nella seduta n. 319 di mercoledì 25 marzo 2020, Camera dei deputati.

<sup>22</sup> Tale atto normativo è stato oggetto di numerose critiche; si veda, a tal proposito M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti*, cit., p. 87, il quale definisce l'impianto normativo posto dal decreto-legge in questione come «corposo, ma disorganico e scoordinato» tanto da far «sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale». Ancora, S. CASSESE, *Conte avrebbe dovuto rifiutarsi di firmare decreti così contraddittori*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020, sostiene che «il primo decreto legge», riferendosi al n. 6 del 2020, «era "fuori legge"», e G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, afferma che i d.p.c.m. sono coperti «dall'ombrello (si potrebbe dire sotto ... la foglia di fico) di una disposizione "in bianco" del d.l. n. 6/2020, meramente attributiva di potere, senza alcuna delimitazione di forma o di contenuto». M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, n. 1, 2020, p. 8, precisa che «è legittimo nutrire qualche perplessità sulla catena di provvedimenti che ha il suo primo anello nel decreto legge n. 6/2020. Non già sulla proporzionalità del sacrificio che concretamente è stato imposto al godimento dei diritti rispetto alla tutela dell'interesse collettivo, quanto, piuttosto sulla adeguatezza dello stesso decreto legge ad autorizzare l'adozione dei singoli provvedimenti; atti che derogano a norme primarie poste a presidio di quegli stessi diritti».

<sup>23</sup> Sentito, inoltre, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti, «nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale».

<sup>24</sup> Datati, rispettivamente, 25 febbraio, 1° marzo, 4 marzo, 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo, 22 marzo 2020.

<sup>25</sup> Sul punto si veda S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?* in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 703-725.

Solamente trascorsa la fase di assoluta emergenza<sup>26</sup> si è tentato di instaurare un raccordo, un dialogo costante tra il Governo e le Camere<sup>27</sup>. Il d.p.c.m. è stato definito come lo «strumento giuridico più idoneo», a gestire la situazione emergenziale, «innanzitutto perché agile, flessibile e in grado di adattarsi alla rapida e spesso imprevedibile evoluzione del contagio e alle sue conseguenze»<sup>28</sup>; allo stesso tempo, tuttavia, considerato il «complesso di misure che hanno limitato o postposto una serie importante di diritti e libertà fondamentali»<sup>29</sup>, è risultato imprescindibile individuare un meccanismo che consentisse il coinvolgimento delle Camere nelle scelte da adottare nella “lotta” alla pandemia, in un’ottica di “parlamentarizzazione dell’emergenza”, e che allo stesso tempo garantisse la celerità necessaria a gestire un quadro epidemiologico in grado di mutare repentinamente.

Pertanto, nell’ambito del decreto-legge del 25 marzo 2020 n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19», che ha abrogato il precedente d.l., all’art. 2, comma 5, è stato sancito l’obbligo, per il Governo, di trasmissione alle Camere del provvedimento emanato entro il giorno successivo alla sua pubblicazione, ed è stato altresì previsto che «il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisca ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate». Questa previsione si è esplicitata nelle forme dell’informativa<sup>30</sup> urgente del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato che, come tale, ha il solo scopo di portare a conoscenza dell’organo legislativo un evento rilevante, sviluppando un dibattito, il quale, tuttavia, termina senza possibilità per i gruppi parlamentari di votare atti di indirizzo politico.

Tale disciplina ha trovato ordinaria attuazione nel lasso di tempo compreso tra il 25 marzo 2020, giorno dell’emanazione del d.l. n. 19 del 2020, e il 22 maggio 2020 (data dell’emanazione della relativa legge di conversione che, come si vedrà, ha introdotto un significativo emendamento), durante il quale sono stati adottati quattro d.p.c.m.<sup>31</sup> e sono state rese ben otto informative, per conto, talvolta del Presidente del Consiglio, talvolta del Ministro competente.

---

<sup>26</sup> Per una riflessione a seguito della primissima fase dell’emergenza si veda A. D’ALLOIA, *Costituzione ed emergenza: l’esperienza del coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, n. 2, 2020, pp. 1-8.

<sup>27</sup> Le quali, nel periodo suddetto, si sono espresse in merito alla questione emergenziale unicamente mediante la conversione di tre decreti leggi, e quindi con: la legge n. 13 del 2020, di conversione del decreto-legge n. 6 del 2020, con la legge n. 27 del 2020, di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020 e con la legge n. 35 del 2020, di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020.

<sup>28</sup> Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sulle iniziative assunte dal Governo per fronteggiare l'emergenza derivante dal diffondersi dell'epidemia da COVID-19, seduta n. 319, mercoledì 25 marzo 2020, Camera dei deputati.

<sup>29</sup> U. RONGA, *Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 8.

<sup>30</sup> L’istituto è disciplinato dall’art. 105, comma 1 *bis*, r.S.

<sup>31</sup> Datati, rispettivamente, 1° aprile, 10 aprile, 26 aprile, 17 maggio, più un quinto d.p.c.m. datato 18 maggio 2020, recante “Modifiche all’articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020”.



In particolare, nel giorno dell’emanazione del citato decreto-legge n. 19, il 25 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha tenuto alla Camera<sup>32</sup> la prima «Informativa urgente sulle iniziative assunte dal Governo per fronteggiare l'emergenza derivante dal diffondersi dell'epidemia da Covid-19». A questa hanno fatto seguito quella del 1° aprile del Ministro della salute<sup>33</sup>; quella del 16 aprile, nel corso della quale sono intervenute la Ministra del lavoro e delle politiche sociali e la Ministra delle Politiche agricole alimentari e forestali in relazione ai rispettivi ambiti di competenza; quella del 21 aprile del Presidente del Consiglio, nel corso della quale sono stati riassunti i contenuti del d.p.c.m. dell'1 e del 10 aprile; sempre per conto del Presidente del Consiglio, l’informativa del 30 aprile, incentrata sulle iniziative del Governo per la ripresa delle attività economiche, nel corso della quale è stato esposto il contenuto del d.p.c.m. del 26 aprile (successivo a quello del 10 aprile); quella del 7 maggio, del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo<sup>34</sup>; quella del 13 maggio del Ministro per le politiche giovanili e lo sport; quella del 21 maggio del Presidente del Consiglio sulle misure da adottare per la nuova fase relativa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, in cui è stato illustrato il contenuto del d.p.c.m. del 17 maggio.

#### **4. L'emendamento all'art. 2 comma 1 del decreto-legge n. 19 del 2020: i “binari” per la parlamentarizzazione**

Al fine di evitare che il Parlamento venisse informato esclusivamente *ex post* delle decisioni assunte dal Governo, e di permettere quindi un’incidenza effettiva sull’azione di quest’ultimo, attraverso la legge del 22 maggio 2020 n. 35, di conversione del d.l. n. 19 del 2020, è stato introdotto un periodo al comma 1 dell’art. 2, che recita: «Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo»<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Al Senato, invece, l’informativa si è tenuta il giorno seguente, il 26 marzo 2020, nel corso della seduta n. 203.

<sup>33</sup> Nel corso della quale è stata comunicata l’intenzione di prorogare fino al 13 aprile, attraverso il d.p.c.m. dell’1° aprile, l’efficacia delle disposizioni dei d.p.c.m. dell’8, 9, 11 e 22 marzo 2020, nonché di quelle previste dall’ordinanza del Ministro della salute del 20 marzo 2020 e dall’ordinanza del 28 marzo 2020 adottata dal Ministro della salute di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>34</sup> Al Senato, invece, l’informativa si è tenuta il giorno precedente, il 6 maggio 2020.

<sup>35</sup> Detto meccanismo, peraltro, richiama *in toto* quello previsto dall’art. 4, comma 1, della legge n. 234 del 2012, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea», il quale prevede che il Governo illustri alla Camere, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, «la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati».

A seguito dell'entrata in vigore di tale emendamento, perciò, l'obbligo per il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato di riferire alla Camere ogni quindici giorni in merito alle misure adottate, è diventato uno strumento sussidiario ed eventuale, al quale ricorrere qualora, «per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare», non fosse possibile ricorrere all'illustrazione preventiva al Parlamento.

Attraverso la conversione del d.l. n. 19 del 2020, il Parlamento pare aver pertanto, da un lato, riconosciuto come il Governo, mediante lo strumento del d.p.c.m., sia l'organo che più efficacemente può agire nella lotta al Covid-19, in quanto in grado di garantire grande celerità d'intervento, imprescindibile per fronteggiare un virus in fulminea espansione; allo stesso tempo, tuttavia, ha «rivendicato» il proprio coinvolgimento in un'attività decisionale costretta ad impattare fortemente sulle libertà fondamentali degli individui<sup>36</sup>, e che, come tale necessita di una «parlamentarizzazione».

Mediante l'emendamento sopracitato, quindi, le Camere hanno delineato il quadro procedurale per la «parlamentarizzazione» dei d.p.c.m., individuando sostanzialmente due strumenti di dialogo con l'esecutivo: l'illustrazione preventiva del contenuto del d.p.c.m. che si intende adottare, sancita dall'art. 2, comma 1 del d.l. n. 19 citato, così come modificato dalla legge di conversione, «binario» principale da seguire «nell'ordinarietà della situazione emergenza», introdotta col precipuo intento di «assumere l'indirizzo e il punto di vista del Parlamento [...] prima della firma di un provvedimento»<sup>37</sup>; ed uno strumento eventuale e sussidiario, l'informativa successiva *ex* art. 2, comma 5, secondo periodo, al quale ricorrere, come detto, ogniqualvolta che, «per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare», non sia possibile fornire preventivamente comunicazioni alle Camere.

Individuato, quindi, il quadro procedurale di riferimento per la gestione dell'emergenza, così come delineato dalla legge di conversione n. 35 del 2020, si cercherà ora di indagare l'effettività della parlamentarizzazione dell'emergenza: a tal fine ci si concentrerà su tre particolari versanti di esplorazione: in primo luogo si tenterà di comprendere, da un punto di vista empirico, se, ed in che modo ha trovato attuazione l'emendamento introdotto con la legge di conversione n. 35 del 2020; successivamente, si effettuerà una indagine riguardo al coinvolgimento sostanziale dell'organo Parlamentare, cercando di mettere in luce, in particolare, le criticità che la prassi applicativa di tale procedura ha manifestato; in terzo luogo, infine, lo sguardo sarà spostato sui soggetti che hanno dato pratica attuazione ai commi 1 e 5

---

<sup>36</sup> A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, in *Dirittifondamentali.it*, 26 marzo 2020, p. 6, afferma chiaramente, riferendosi al Parlamento, che «un Paese democratico non può farne a meno. Nemmeno in guerra. Soprattutto in guerra (e questa che stiamo vivendo, in qualche misura, lo è)».

<sup>37</sup> Comunicazioni del Ministro della salute sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020, seduta n. 227, mercoledì 10 giugno 2020, Senato della Repubblica.

dell'art. 2, d.l. n.19 del 2020, così come modificato in sede di conversione, e si tenterà di rintracciare altresì ulteriori elementi di parlamentarizzazione, al di fuori del circuito stabilito dai commi 1 e 5 sopracitati.

## 5. La parlamentarizzazione: uno sguardo formale

È da rilevare innanzitutto, come l'illustrazione preventiva, del contenuto degli atti che il Governo intende adottare, *ex art. 2, comma 1, d.l. n. 19 del 2020, così come modificato in sede di conversione*, è avvenuta nelle forme delle comunicazioni<sup>38</sup>, i cui contenuti sono idonei ad essere oggetto di un dibattito parlamentare, il quale può concludersi con la votazione di eventuali risoluzioni presentate dai gruppi.

Ulteriore elemento da mettere in luce è l'esplicita menzione che dell'articolo 2, comma 1 citato, è stata fatta nell'ordine del giorno di Camera e Senato, ogniqualvolta sia stato necessario svolgere comunicazioni, ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19<sup>39</sup>.

Dall'entrata in vigore di detta disposizione sono stati adottati dieci d.p.c.m.<sup>40</sup>: due di questi – i d.p.c.m. del 18 e del 24 ottobre – sono stati sottoposti alla disciplina del comma 5 del citato art. 2, essendo stati illustrati alle Camere attraverso l'informativa successiva «per ragioni di urgenza connesse alle misure da adottare», dettate dal rapido riacuirsi, in quel periodo, del quadro epidemiologico; un d.p.c.m. – quello del 7 agosto - non ha conosciuto la disciplina posta dai commi 1 e 5 dell'art. 2, in quanto è stato oggetto di un'informativa preventiva resa dal Ministro della salute; in riferimento agli altri sette d.p.c.m., invece, il relativo contenuto è stato preventivamente illustrato al Parlamento sette volte, ed in tutti questi casi, Camera e Senato hanno proposto e votato, a seguito delle comunicazioni, risoluzioni volte ad indirizzare l'azione di governo nell'assunzione delle decisioni per il contrasto alla pandemia.

Così, ad esempio, in vista del d.p.c.m., adottato in data 11 giugno 2020, udite le comunicazioni del Ministro della salute, sono state approvate, rispettivamente alla Camera e al Senato, le risoluzioni n. 6-00110 e n. 6-00109, attraverso le quali il Governo è stato impegnato «a dare una risposta in tempi brevi, compatibilmente con l'evoluzione dei dati epidemiologici, alla richiesta di apertura di tutti quei settori e attività, quali le attività ricreative, ricettive, congressuali, eventi fieristici e centri estivi» considerati vitali per il paese dal punto di vista economico e sociale, ed altresì a fornire un ulteriore sostegno economico

<sup>38</sup> L'istituto è disciplinato dall'art. 105 r.S. e dall'art. 118 r.C.

<sup>39</sup> Così, ad esempio, l'ordine del giorno della seduta del Senato del 10 giugno e della Camera dell'11 giugno, recava «Comunicazioni del Ministro della Salute sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020».

<sup>40</sup> Rispettivamente in data 11 giugno, 14 luglio, 7 agosto, 7 settembre, 13, 18, e 24 ottobre, 3 novembre, 3 dicembre 2020 e 14 gennaio 2021.

per quelle attività che maggiormente hanno sofferto le chiusure dettate dall'avanzare della pandemia<sup>41</sup>, nonché «a dare massima priorità al lavoro preparatorio in vista della riapertura delle scuole a settembre, che dovrà avvenire in piena sicurezza»<sup>42</sup>.

Osservando il testo del d.p.c.m. dell'11 giugno è possibile affermare come detti indirizzi siano stati raccolti dall'esecutivo, il quale, nel rispetto di specifiche linee guida<sup>43</sup>, ha disposto la ripresa di tutta una serie di settori ed attività - quali centri benessere, centri termali, culturali e centri sociali, spettacoli in luoghi aperti al pubblico come sale teatrali, da concerto e cinematografiche - considerati nevralgici per il paese dal punto di vista economico e sociale. Con specifico riferimento alla riapertura delle scuole, invece, l'indirizzo votato dal Parlamento ha presto trovato traduzione in un documento specifico, denominato «Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia» del 28 agosto 2020, redatto dal Gruppo di Lavoro ISS unitamente al Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, INAIL, Fondazione Bruno Kessler, Regione Emilia-Romagna e Regione Veneto, il quale ha cercato di «fornire un supporto operativo per la gestione dei casi di bambini con segni/sintomi COVID-19 correlati e per la preparazione, il monitoraggio e la risposta a potenziali focolai da COVID-19 collegati all'ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia, adottando modalità basate su evidenze e/o buone pratiche di sanità pubblica, razionali, condivise e coerenti sul territorio nazionale, evitando così frammentazione e disomogeneità»<sup>44</sup>.

Le disposizioni del d.p.c.m. dell'11 giugno hanno trovato attuazione fino al 14 luglio, giorno in cui è stato approvato, pertanto, un nuovo decreto del Presidente del Consiglio, il quale ha esclusivamente prorogato fino al 31 luglio le misure di cui al d.p.c.m. dell'11 giugno 2020 e alle ordinanze del Ministro della salute del 30 giugno e del 9 luglio 2020, traducendo, peraltro, l'indirizzo espresso da Camera e Senato, a seguito delle comunicazioni del 14 luglio, anche in questo caso rese dal Ministro della salute. Le Camere hanno infatti approvato due risoluzioni di medesimo contenuto<sup>45</sup>, che hanno impegnato il Governo «a confermare le misure di prevenzione previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 giugno 2020» e «a rafforzare il monitoraggio degli arrivi dai Paesi extra Schengen a partire dai contenuti dell'ordinanza del Ministro della salute del 9 luglio 2020». Con specifico riguardo a quest'ultimo indirizzo,

---

<sup>41</sup> Primo e secondo capoverso delle risoluzioni n. 6-00110 (Senato) e n. 6-00109 (Camera).

<sup>42</sup> Terzo capoverso della risoluzione n. 6-00109 (Camera).

<sup>43</sup> Quali, ad esempio, la previsione di «posti a sedere preassegnati e distanziati» per quanto riguarda gli eventi da svolgersi in luoghi aperti al pubblico, nonché il preventivo accertamento, da parte delle regioni, della compatibilità delle attività di centri termali e benessere, centri sociali e culturali, con la situazione epidemiologica dei rispettivi territori, oltre alla predisposizione di «protocolli o le linee guida applicabili, idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio».

<sup>44</sup> Così specifica lo *Scopo del documento*, p. ii.

<sup>45</sup> La risoluzione n. 6-00111 alla Camera e la risoluzione n. 6-00115 al Senato.

è da segnalarsi che esso ha trovato traduzione nel d.p.c.m. del 7 agosto 2020, il quale, all'art. 4, pone una disciplina specifica sulle «Limitazioni agli spostamenti da e per l'estero».

Ancora, in occasione dell'adozione del d.p.c.m. del 13 ottobre 2020, a seguito delle comunicazioni svolte dal Ministro della salute in data 6 e 7 ottobre, sono state approvate, rispettivamente alla Camera e al Senato, le risoluzioni n. 6-00129 e n. 6-00133, proposte dalla maggioranza, le quali hanno presto trovato traduzione: l'indirizzo di «disporre la proroga dello stato d'emergenza fino al 31 gennaio 2021» è stato raccolto nella delibera del 7 ottobre del Consiglio dei ministri<sup>46</sup>, mentre quello di «provvedere affinché su tutto il territorio nazionale sia introdotto l'obbligo di indossare la mascherina anche nei luoghi all'aperto per l'intero arco della giornata» ha trovato esplicitazione nello stesso d.p.c.m. del 13 ottobre, il quale, all'art. 1 ha introdotto l'obbligo di avere sempre con sé e di indossare, anche nei luoghi all'aperto i dispositivi di protezione delle vie respiratorie.

Anche in riferimento alla risoluzione n. 6-00148 votata in occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio del 2 novembre, in vista dell'adozione del d.p.c.m. del 3 novembre, diversi indirizzi hanno trovato esplicitazione direttamente nell'adottando d.p.c.m.: ad esempio la previsione di «valutare l'opportunità di adottare misure ulteriori, anche di carattere automatico, differenziandole sulla base della gravità territoriale della diffusione del virus, anche a livello provinciale e/o comunale, in relazione alla sostenibilità del relativo servizio sanitario», corrisponde all'oggetto principale del d.p.c.m. del 3 novembre, il quale ha previsto l'inserimento automatico delle singole regioni, sulla base del monitoraggio di determinati indicatori individuati dal Decreto Ministeriale del 30 aprile, nella c.d. “zona arancione” o “zona rossa”, con conseguente applicazione di misure restrittive previste per quella specifica “zona”.

Da una analisi puramente formale, come quella appena effettuata, appare, pertanto, come le Camere abbiano più volte fornito indirizzi specifici e mirati a modellare il contenuto dell'adottando d.p.c.m., e che tali indirizzi siano stati recepiti dall'esecutivo direttamente nel testo del decreto.

Altre volte invece, il Parlamento ha dettato indirizzi di carattere generale, connotati da un più ampio respiro; in questo senso vanno, ad esempio, la risoluzione n. 6-00125 approvata nella seduta del 2 settembre, in vista dell'adozione del d.p.c.m. del 7 settembre, che, al secondo capoverso, ha impegnato il Governo «a promuovere tutte le azioni necessarie affinché la fondamentale ripresa delle attività economiche e sociali in corso sia sostenuta nel pieno rispetto delle condizioni sanitarie di sicurezza, anche tenuto conto dell'attuale sviluppo dell'epidemia nel contesto nazionale ed internazionale», oppure il secondo capoverso della risoluzione n. 6-00151, votata nell'ambito della seduta della Camera del 2

---

<sup>46</sup> Delibera che è stata immediatamente seguita dall'adozione del decreto-legge n. 125 del 2020, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020».

novembre, in vista dell'adozione del d.p.c.m. del 3 novembre, che ha impegnato il Governo «a garantire una tutela effettiva, da qui fino al termine dell'emergenza, ai lavoratori fragili, alle persone con disabilità (sia essa fisica, sensoriale, relazionale o intellettuale), nonché ai rispettivi familiari e *caregiver*, assicurando loro un adeguato sostegno economico e assistenziale, anche a livello domiciliare, affinché la progressione della pandemia e l'applicazione delle misure di contenimento non determinino ulteriori regressioni, discriminazioni o isolamenti»; e ancora, il settimo capoverso della risoluzione n. 6-00164, approvata al Senato in data 13 gennaio 2021, che ha preceduto l'adozione del d.p.c.m. del 14 gennaio 2021, ha impegnato il Governo «a promuovere ogni iniziativa utile al fine di rafforzare e assicurare la più celere attuazione del piano strategico sui vaccini anti-Covid-19».

Appare evidente, anche considerando la formulazione stessa del dispositivo di tali risoluzioni – caratterizzata da espressioni come «da qui fino al termine dell'emergenza», «promuovere ogni iniziativa utile», «promuovere tutte le azioni necessarie» - come detti indirizzi non guardino esclusivamente al d.p.c.m. in adozione, ma “parlino” al Governo nell'ambito di una visione di insieme e più ampia di gestione della pandemia e delle sue conseguenze.

Da un punto di vista empirico, pertanto, questi esempi paiono dimostrare come l'applicazione dell'illustrazione preventiva del contenuto del d.p.c.m. *ex* art. 2 comma 1 del d.l. n. 19, così come modificato in sede di conversione, abbia consentito alle Camere di incidere sull'azione di governo secondo due direzioni: nel breve periodo, in relazione al d.p.c.m. in adozione, modellandone il contenuto alla luce delle precise istanze dei gruppi parlamentari, ma anche in riferimento ad un medio-lungo periodo, dettando linee guide entro cui orientare l'attività di governo per la generale gestione dell'emergenza, o di una specifica fase di essa.

## **6. La parlamentarizzazione: uno sguardo sostanziale**

L'analisi appena effettuata, tuttavia, deve essere immediatamente messa in discussione. Infatti, allo scopo di comprendere la reale incidenza dell'organo parlamentare sui contenuti dei d.p.c.m., e quindi al fine di indagare la reale portata dell'art. 2 comma 1 del d.l. n. 19 del 2020, così come modificato in sede di conversione, deve essere posto l'accento sul rapporto che lega l'istituto della comunicazione preventiva a quello della risoluzione parlamentare, il quale si snoda sull'asse Governo-maggioranza: è noto infatti, come in linea generale, i confini entro cui il Parlamento può concorrere ad integrare l'indirizzo politico siano sempre delimitati dal rapporto Governo-maggioranza; nella maggior parte dei casi infatti, è la

maggioranza stessa che presenta una risoluzione concordata preventivamente col Governo, al fine di offrire a quest'ultimo una legittimazione più forte nel perseguire un determinato indirizzo<sup>47</sup>.

Appare chiaro, pertanto, come la portata dell'emendamento apportato all'art. 2, introdotto proprio al fine di coinvolgere l'organo parlamentare, non solo nell'indirizzo generale sulla gestione della pandemia, ma sui contenuti dei singoli d.p.c.m. - in quanto inevitabilmente incidenti su diverse libertà fondamentali - sia in realtà conseguenza del rapporto Governo-maggioranza: il contenuto di un d.p.c.m., infatti, potrebbe essere deciso *in toto* all'esterno dell'organo parlamentare ed essere semplicemente confermato da quest'ultimo, attraverso l'esito positivo di una risoluzione proposta e votata dai gruppi di maggioranza. In altre parole, non potendo materialmente il Parlamento incidere sul contenuto testuale del d.p.c.m., ma potendo esprimersi esclusivamente attraverso un atto di indirizzo, sarebbe, sufficiente per i gruppi di maggioranza, presentare una risoluzione di contenuto riconducibile all'indirizzo del Governo, per rendere l'adozione del d.p.c.m. ossequiosa del disposto dell'art. 2 del d.l. n. 19. In questo senso, pertanto, il fortissimo rischio, insito all'emendamento introdotto in sede di conversione all'art. 2 sopracitato, è quello di rendere le comunicazioni del Governo, sulla carta finalizzate a modellare i contenuti dei d.p.c.m. sulla base degli indirizzi votati dalle Camere, un mero «passaggio formale» in Parlamento, «un semplice ed inevitabile adempimento procedurale»<sup>48</sup>.

A tal proposito, si è detto come molti degli indirizzi votati in sede parlamentare a seguito delle comunicazioni rese dal Ministro della salute o dal Presidente del Consiglio, in vista dell'adozione del d.p.c.m., siano stati formalmente recepiti nel decreto stesso. Alla luce di quanto appena premesso, allora, il quesito che occorre porsi al fine di comprendere l'effettività del contributo parlamentare è il seguente: è il Governo che mediante il d.p.c.m. ha recepito gli indirizzi votati dal Parlamento, oppure è quest'ultimo che ha, attraverso una risoluzione proposta e approvata dalla maggioranza, essenzialmente legittimato il Governo ad adottare un d.p.c.m. il cui contenuto era già deciso *ex ante*?

Gli elementi che tendono a confermare la seconda ipotesi vanno rintracciati sostanzialmente su due versanti: il primo si fonda esclusivamente su un fattore di carattere temporale e riguarda la vicinanza, o spesso addirittura la concomitanza, tra le comunicazioni al Parlamento e la firma del d.p.c.m.. Infatti, la quasi totalità delle illustrazioni preventive *ex art. 2* comma 1 del d.l. n. 19 del 2020, così come modificato in sede di conversione, sono state rese il giorno prima, se non il giorno stesso dell'adozione del d.p.c.m.

---

<sup>47</sup> Vero è che un tale *modus operandi* non svuota di significato la funzione dell'opposizione, il cui ruolo, nella gran parte dei casi, rimane, comunque, quello di fornire all'opinione pubblica un'alternativa concreta agli indirizzi perseguiti dalla maggioranza.

<sup>48</sup> Comunicazioni del Ministro della salute sul contenuto dei provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento per evitare la diffusione del virus Covid-19, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020, seduta n. 227, giovedì 11 giugno 2020, Camera dei deputati.

da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Già vagliando questo dato, senza necessità di prendere in considerazione l'oggetto delle eventuali risoluzioni votate, sorge spontaneo il quesito riguardo come, in un lasso di tempo così breve, l'esecutivo possa aver recepito gli indirizzi parlamentari ed avere, sulla base di questi, modellato il contenuto del d.p.c.m..

Il secondo, invece, riguarda il “comportamento” tenuto dal Governo, in particolare dal Ministro della salute - che ha reso la quasi totalità delle comunicazioni – in Parlamento, che pare aver dimostrato una debole apertura ad un dialogo con tutte le forze parlamentari: il Ministro infatti, ha sempre espresso parere favorevole per le risoluzioni proposte dai gruppi di maggioranza, e spesso parere contrario su quelle avanzate dai gruppi di opposizione, comprovando, così, ulteriormente come le decisioni fossero, in larga misura, già delineate dall'asse Governo-maggioranza e di conseguenza come l'applicazione dell'art. 2 comma 1 del d.l. n. 19 del 2020 paia aver avuto una valenza prevalentemente formale.

In particolare, la tendenza a rendere le comunicazioni nelle strette vicinanze dell'adozione del d.p.c.m. è risultata evidente sin dalla prima applicazione dell'art. 2 comma 1 del d.l. n. 19, la quale si è avuta con le comunicazioni del Ministro della salute al Senato e alla Camera, rispettivamente il 10 e l'11 giugno 2020, in vista del d.p.c.m. adottato proprio in data 11 giugno 2020. A tal proposito, tuttavia, è necessario effettuare un'ulteriore considerazione: udite le comunicazioni, infatti, le Assemblee hanno approvato le risoluzioni n. 6-00110 (al Senato) e n. 6-00109 (alla Camera), sul cui contenuto, in parte, già si è detto<sup>49</sup>. La risoluzione approvata alla Camera, però, constava di un indirizzo ulteriore rispetto a quella approvata al Senato: il punto 3) della risoluzione n. 6-00109, infatti, ha impegnato il Governo anche «a dare massima priorità al lavoro preparatorio in vista della riapertura delle scuole a settembre, che dovrà avvenire in piena sicurezza». L'oggetto della risoluzione, così come proposta dal gruppo di maggioranza, era coincidente con quello della risoluzione approvata al Senato. L'inserimento del punto 3), tuttavia, è avvenuto in corso di seduta, ed ha rappresentato il risultato del confronto parlamentare sviluppatosi a seguito delle comunicazioni, dal quale è emerso, da parte dei gruppi parlamentari tutti, l'urgenza di una organizzazione chiara per la riapertura in sicurezza delle scuole. In questo senso, pertanto, il Ministro della salute ha vincolato il proprio parere positivo alla risoluzione proposta dal gruppo di maggioranza, all'inserimento del punto 3) sopracitato.

La risoluzione n. 6-00109 fornisce un'anticipazione di quella che sarà la prassi, seguita nel corso dei mesi successivi, volta a regolare il rapporto Governo-Parlamento nelle decisioni riguardanti il contenimento della pandemia. Da un lato, infatti, si deduce come la tendenza sia quella di presentare, da parte della maggioranza, una risoluzione di contenuto predeterminato in accordo con il Governo, in linea con gli

---

<sup>49</sup> V. *supra*, par. 5.



oggetti dell'adottando d.p.c.m.. Dall'altro, invece, si evince come solo nello "spazio" lasciato libero dalla risoluzione della maggioranza possa inserirsi un dialogo sostanziale tra i gruppi parlamentari, volto a determinare, quindi, un indirizzo, non finalizzato ad incidere sul contenuto del singolo d.p.c.m., ma sulle linee generali di gestione dell'emergenza sanitaria. Ciò è dimostrato anche da quelle risoluzioni presentate dai gruppi di opposizioni ed approvate dall'Assemblea, che presentano un contenuto di carattere generale, finalizzato ad indirizzare le iniziative che il Governo dovrebbe assumere nel medio-lungo periodo<sup>50</sup>.

Non pare, pertanto, potersi affermare con fermezza che il fine dell'emendamento introdotto al comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020, ovvero quello di consentire al Parlamento un'influenza diretta sui contenuti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sia stato pienamente raggiunto: aver posto, infatti, la stessa "parlamentarizzazione" sul canale comunicazioni-risoluzione, e quindi averla basata sulla votazione di atti di indirizzo politico, ha significato rimetterla, in gran parte, agli indirizzi predeterminati sul fronte Governo-maggioranza, fattore certamente accentuato dalla intrinseca natura della emergenza sanitaria, che determina l'esigenza di adottare risposte continue e celeri. D'altro canto, però, se non nella diretta incisione sui contenuti d.p.c.m., il procedimento in esame pare avere, in alcune occasioni, realizzato un confronto tra forze di maggioranza ed opposizione relativamente alla determinazione degli obiettivi generali di gestione della pandemia. Da un punto di vista sostanziale, pertanto, il procedimento *ex art. 2 comma 1, d.l. n. 19 del 2020*, sembra aver in un certo senso mutato il proprio fine originario, ossia quello dell'incisione delle Camere sul contenuto dei d.p.c.m., concretizzandosi piuttosto nella determinazione di un indirizzo politico, seppur generale e generico, per la gestione della pandemia sul medio-lungo periodo.

## **7. Il Governo in Parlamento: uno sguardo più ampio alla parlamentarizzazione**

Il terzo ed ultimo fattore su cui si intende porre l'accento riguarda i soggetti della compagine governativa che hanno, nella prassi, tenuto i rapporti con il Parlamento in ossequio ai commi 1 e 5 dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020.

---

<sup>50</sup> Ci si riferisce alle risoluzioni n. 6-00151 e n. 6-00149, approvate rispettivamente alla Camera e al Senato in occasione delle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio il 2 novembre 2020 le quali hanno impegnato il Governo, tra le altre cose, «a tenere in debita considerazione, in sede di adozione delle future misure di contenimento, le esigenze dei pazienti non COVID-19 (e, tra questi, dei pazienti cronici e dei pazienti oncologici), assicurando nei loro riguardi la continuità assistenziale e la tutela del diritto alla salute, anche attraverso l'attivazione dei servizi di telemedicina» e «a prevedere interventi mirati e appropriati alle diverse fragilità, al fine di non isolare ulteriormente bambini, ragazzi e persone con disabilità - in particolare intellettive - potenziando in modo adeguato l'assistenza socio-sanitaria domiciliare, nell'ottica di prevenire e assistere in sicurezza, consentendo anche a chi svolge attività domiciliare di usufruire di test rapidi a tutela sia propria che dell'utenza». Si segnalano anche le risoluzioni, sempre proposte dall'opposizione, n. 6-00157 e n. 6-00154, approvate rispettivamente alla Camera e al Senato a seguito delle comunicazioni rese dal Ministro della salute in data 2 dicembre 2020, con le quali si è impegnato il Governo a stabilire un «Piano Vaccini» efficace, in collaborazione con le regioni.

Si è detto come tale disposizione individui quelli che sono i soggetti competenti a “portare” in Parlamento i d.p.c.m. - sia al fine di illustrarne preventivamente il contenuto alle Camere, sia quando «per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare»<sup>51</sup> si renda necessario il ricorso all’informativa successiva - ovvero «il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato»<sup>52</sup>.

Il dato che immediatamente emerge sta nel fatto che la quasi totalità delle comunicazioni svolte in ossequio all’art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, come modificato dalla legge di conversione, sia stata tenuta dal Ministro della salute<sup>53</sup>, mentre il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in Parlamento attraverso l’informativa successiva ai sensi del comma 5 dell’art. 2<sup>54</sup>, eccezion fatta per le comunicazioni del 2 novembre, rese dallo stesso Presidente del Consiglio al fine di illustrare il contenuto del d.p.c.m. adottato il giorno successivo.

Se è vero, pertanto, che la disposizione in esame non pone una preferenza sul soggetto incaricato ad interloquire con le Camere, è anche vero che detta procedura è stata disposta per l’illustrazione dei contenuti di atti riconducibili, politicamente e giuridicamente, al Presidente del Consiglio. Appare controverso, quindi, ad un primo sguardo, che a dare ossequio all’art. 2 comma 1, sia stato sostanzialmente sempre il Ministro della salute. In realtà, il primo periodo dell’art. 2, comma 1 del d.l. n. 19 del 2020 prevede che i d.p.c.m. siano adottati «su proposta del Ministro della salute»<sup>55</sup>. Se quindi, da un certo punto di vista, ci si sarebbe aspettati una presenza più costante in Parlamento del Presidente del Consiglio, essendo detti atti riconducibili direttamente a lui, si comprende perché, la parlamentarizzazione dei d.p.c.m. sia stata gestita da queste due personalità: da un lato, il Presidente del Consiglio, colui che «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile»<sup>56</sup>, al quale sono ricondotti, quanto meno sul piano formale<sup>57</sup>, i d.p.c.m. stessi, dall’altro, il Ministro della salute, ovvero l’elemento della compagine

<sup>51</sup> Art. 2, c. 1, d.l. n. 19 del 2020, così come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020.

<sup>52</sup> Art. 2, cc. 1 e 5 d.l. n. 19 del 2020, così come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020.

<sup>53</sup> Più precisamente si tratta delle comunicazioni del 10-11 giugno, 14 luglio, 2 settembre, 6-7 ottobre, 2 dicembre 2020 e 13 gennaio 2021.

<sup>54</sup> Ci si riferisce alle informative del 22 e 29 ottobre, rese rispettivamente a seguito dei d.p.c.m. del 18 e del 24 ottobre, periodo in cui in Italia si è avuto un repentino aumento dei contagi.

<sup>55</sup> Sentito «il Ministro dell’interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell’economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l’intero territorio nazionale».

<sup>56</sup> Art. 95, c. 1, Cost.

<sup>57</sup> A tal riguardo, devono citarsi i contributi di coloro che hanno evidenziato come, seppur formalmente sia il Presidente del Consiglio ad assumersi la responsabilità politica e giuridica dei d.p.c.m., nella sostanza detto atto rappresenti la manifestazione di scelte collegiali condivise con i ministri e con altri soggetti tecnici, in particolare il Comitato tecnico-scientifico. Si veda, in particolare, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m.*, cit., p. 249, il quale specifica che «il ricorso al d.p.c.m. sembra esercitare la propria capacità attrattiva laddove permette di traslare il processo decisionale presso una sede in cui è possibile gestire in modo più flessibile gli intrecci di competenze ministeriali, recidendo in questo modo a monte i conflitti che ne possono derivare e imputando la responsabilità della decisione in capo al Presidente, salvo poi immettere nel procedimento decisionale i ministri apparentemente esautorati» ed aggiunge che «La “porosità”

governativa che maggiormente ha contribuito a determinare i contenuti dei d.p.c.m., essendo il valore della salute quello più coinvolto nell'emergenza sanitaria e da questa messo a repentaglio.

Ma l'interlocuzione con il Parlamento non è avvenuta esclusivamente "per bocca" del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, e non soltanto all'interno dei confini delimitati dall'art. 2, commi 1 e 5 del d.l. n. 19 del 2020, come modificato dalla legge di conversione; allargando il *focus* della "parlamentarizzazione" dell'emergenza, infatti, deve sottolinearsi come, nel corso di questi mesi, diversi siano stati gli interventi dei singoli ministri, nei rispettivi ambiti di competenza. Ci si riferisce in particolare agli interventi dei Ministri del lavoro, delle politiche agricole alimentari e forestali (in data 16 aprile), per i beni e le attività culturali e per il turismo (in data 6-7 maggio), delle politiche giovanili e dello sport (in data 13 maggio), del Ministro dell'istruzione (in data 28 luglio e 9 settembre).

In tutte queste occasioni, tuttavia, l'interlocuzione è avvenuta mediante lo strumento della informativa urgente e, talvolta, come nel caso degli interventi della Ministra dell'istruzione, in un solo ramo del Parlamento (la Camera). Anche in questi casi, pertanto, un confronto parlamentare può dirsi, nei fatti, essersi verificato, ma il dubbio che rimane, come affermato anche in relazione ai d.p.c.m., risulta essere quello della effettiva incidenza dello stesso organo parlamentare sull'attività di governo relativamente alle iniziative dei singoli ministri, se si considera, soprattutto, che in queste occasioni, il Parlamento non ha votato alcuno strumento di indirizzo.

Da rilevare poi, è il coinvolgimento che del Parlamento è stato fatto in occasione delle tre proroghe dello stato di emergenza. A tal proposito deve sottolinearsi come la parlamentarizzazione di detta decisione sia stata una libera scelta dell'esecutivo: infatti, l'art. 24, comma 1, del Codice di protezione civile affida la competenza sulla deliberazione dello stato di emergenza al Consiglio dei ministri, ed il comma 3 del medesimo articolo, disciplinante la proroga, nulla specifica in merito ad un coinvolgimento dell'organo parlamentare.

Sicuramente positiva è stata pertanto la decisione dell'esecutivo di coinvolgere il Parlamento in questa scelta, il quale, anche in tali occasioni si è espresso mediante la votazione di strumenti di indirizzo<sup>58</sup>.

---

procedurale e la composizione variabile permettono di assorbire il fabbisogno informativo attraverso l'inclusione nel processo decisionale di una pluralità di soggetti tecnici, incardinati o meno nel sistema politico-istituzionale». M. TERZI, *Ancora su rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, p. 289, analizzando il Comitato tecnico-scientifico ed il Comitato economico-sociale, precisa come questi formerebbero «una sorta di "sovrastuttura tecnica" a disposizione del Presidente del Consiglio, «istituzionalmente incaricata della elaborazione di proposte che siano in grado di conciliare quelle due esigenze la cui armonizzazione è stata sinora preclusa, nei fatti, dalla irrefrenabile e profonda diffusione virale: da un lato, l'esigenza, non ancora dissoltasi, di contenere e prevenire l'emergenza epidemiologica che continua a imperversare nel Paese; dall'altro, la impellente necessità di apprestare quelle misure per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, culturali, economiche e produttive».

<sup>58</sup> In particolare, si tratta delle sedute di Senato e Camera del 28 e 29 luglio 2020 per quanto riguarda la prima proroga, del 6 e 7 ottobre 2020 per la seconda, e 13 gennaio 2021 per la terza. In ciascuna di queste occasioni sono state approvate

Anche in questo caso, tuttavia, si è riproposta la problematica esposta con riferimento all'illustrazione preventiva del contenuto dei d.p.c.m., relativamente alla dubbio portata dell'incidenza dell'organo parlamentare; con una differenza, però: mentre con riferimento alla parlamentarizzazione dei d.p.c.m. l'illustrazione preventiva è stata prescritta dalla legge, nel caso della proroga dello stato di emergenza nessuna norma vincolava il Governo a coinvolgere il Parlamento; in questo senso, pertanto, seppur la decisione di prorogare lo stato di emergenza fosse già stata presa dal Governo, deve sicuramente essere evidenziata la scelta di volersi confrontare in merito con l'organo parlamentare, permettendo di dar voce alle diverse istanze che incarnano la sovranità popolare.

## 8. Considerazioni conclusive

Come emerge da quanto analizzato, può affermarsi che l'assetto procedurale individuato dall'art. 2, commi 1 e 5 del d.l. n. 19 del 2020, in assenza di una «disciplina “tipizzata” dello stato di emergenza»<sup>59</sup> che guidi le istituzioni nella gestione della pandemia, sia stato, nei fatti, seguito.

Anzi, è da sottolineare come il Governo abbia scelto di interfacciarsi con il Parlamento, in vista dell'adozione della quasi totalità dei d.p.c.m., mediante lo strumento della comunicazione, permettendo così a quest'ultimo di esprimersi con strumenti di indirizzo. Il ricorso all'informativa successiva, *ex* comma 5 dell'art. 2 del d.l. n. 19, si è infatti avuto sempre nel rispetto della *ratio* espressa dalla stessa disposizione, ovvero solamente quando, vista l'urgenza di intervenire, non fosse possibile rendere un'illustrazione preventiva del contenuto del d.p.c.m.. Infatti, nel periodo compreso tra la fine del mese di maggio ed il mese di settembre, ossia nell'«ordinarietà della situazione di emergenza», il quadro epidemiologico era in una fase di controllo e la parlamentarizzazione di ciascun d.p.c.m. è regolarmente avvenuta attraverso le comunicazioni *ex* comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 19, così come modificato dalla legge di conversione.

Nella fase temporale compresa tra il mese di ottobre e quello di dicembre, invece, è emerso un momento nel quale il riacuirsi repentino del quadro epidemiologico ha necessitato di interventi subitanei. In questo caso, perciò, considerate le «ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare», è stata data applicazione al comma 5 dell'art. 2 del d.l. n. 19, riferendo al Parlamento nei quindici giorni successivi l'adozione del d.p.c.m..

---

risoluzioni proposte dalla maggioranza che hanno impegnato il Governo a prorogare lo stato di emergenza. Peraltro, in occasione delle sedute del 28 e 29 luglio, le risoluzioni hanno fissato il termine per la proroga al 15 ottobre 2020, mentre il Governo era inizialmente orientato a stabilirne la scadenza nella data del 31 dicembre 2020.

<sup>59</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, p. 149.

Uscendo poi dal circuito dei commi 1 e 5 dell'art. 2 citato, così come modificato dalla legge di conversione n. 35 del 2020, e considerando gli interventi resi dagli altri ministri nei rispettivi ambiti di competenza, nonché il confronto avuto con le Camere relativamente alla scelta di prorogare lo stato di emergenza, non può certo affermarsi che il Parlamento sia stato estromesso rispetto alle scelte adottate per contenere l'emergenza, come invece era avvenuto - inevitabilmente - nella primissima fase dell'emergenza.

Formalmente, quindi, può pure affermarsi che detta "parlamentarizzazione" abbia permesso di riportare negli schemi costituzionali, e di riequilibrare, un rapporto, quello tra Governo e Parlamento, che sarebbe stato sproporzionato a favore del primo, qualora fosse rimasto esclusivamente efficace l'art. 2 comma 5, così come previsto dal testo originario del d.l. n. 19 del 2020. Infatti, se nei mesi di marzo e aprile, la quasi totale assenza del coinvolgimento del Parlamento è stata, da un certo punto di vista, conseguenza inevitabile della fase di assoluta e disastrosa emergenza, il costante confronto con le Camere intercorso nei mesi successivi ha determinato un giusto bilanciamento tra l'esigenza di fornire una celere risposta alla situazione emergenziale corrente, nell'ottica della tutela dei beni primari della vita e della salute, e quella di garantire il rispetto delle prerogative che la Costituzione attribuisce al Parlamento, «organo vitale della democrazia rappresentativa»<sup>60</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, però, è emerso come la parlamentarizzazione si sia rivelata una «procedura alquanto farraginoso e generica»<sup>61</sup>, che non ha consentito alle Camere, in ragione anche della natura stessa degli strumenti di indirizzo concessi al Parlamento, una incidenza effettiva sulle scelte di gestione della pandemia, se non in isolate occasioni. Certamente Camera e Senato, in virtù del costante e assiduo confronto con il Governo, hanno potuto svolgere una supervisione ed un controllo sull'operato dell'esecutivo, nonché dettare un indirizzo d'azione generale, senza disporre tuttavia di un reale strumento di incisività. Sicuramente, non contribuisce a rendere effettiva l'incisione dell'organo parlamentare l'elevatissimo numero di dati tecnici e complessi, analizzati costantemente dalla c.d. cabina di regia<sup>62</sup>, sottesi alla scelta delle misure restrittive.

<sup>60</sup> G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. IV.

<sup>61</sup> V. LIPPOLIS, *Il rapporto parlamento – governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 275. A riguardo anche N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2020, p. 13, il quale definisce la procedura in questione come «troppo pesante, e al contempo troppo generica, e perciò poco incisiva».

<sup>62</sup> Prevista dal decreto del Ministro della salute del 30 aprile 2020, composta da rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità, del Ministero della salute, e della Conferenza delle regioni/PA, la cabina di regia ha il fine di effettuare una classificazione del livello di rischio della pandemia, mediante l'analisi dei dati settimanalmente comunicati dalle regioni/PA, e fornire, conseguentemente, modulazioni alle attività di risposta per contenerne la diffusione del virus.

Pertanto, se l'obiettivo era quello di delineare un procedimento che garantisse una codecisione effettiva del Parlamento, il binomio costituito da comunicazioni e risoluzioni, non pare aver raggiunto questo scopo. Considerata la portata dell'emergenza sanitaria, tuttavia, la reale domanda da porsi è se fosse possibile una parlamentarizzazione più incisiva di quella avvenuta nel corso di questi mesi. Come già detto, la nostra Costituzione prevede uno strumento specifico per la gestione delle situazioni emergenziali, il decreto-legge, la cui funzione è proprio quella di «sopperire ai limiti del procedimento legislativo democratico di fronte all'emergenza»<sup>63</sup>, garantendo comunque al Parlamento un intervento effettivo, grazie alla riappropriazione di una funzione – quella legislativa – sua nella sostanza. Il punto è che questo «nemico invisibile»<sup>64</sup> pare aver dimostrato come siano necessarie azioni mirate, istantanee, e circoscritte nel tempo, ed in questo senso la disciplina sottesa all'istituto del decreto-legge avrebbe potuto creare qualche problema, o comunque non dimostrarsi pienamente appropriata ad un effettivo coinvolgimento del Parlamento. Si consideri, ad esempio, il caso del c.d. decreto-legge “Natale” del 18 dicembre 2020, n. 172 - che pure pare avere dato il La ad un uso maggiore del decreto-legge rispetto al d.p.c.m., per la gestione dell'emergenza<sup>65</sup> - diretto ad introdurre specifiche misure restrittive per il periodo intercorrente dal 24 dicembre al 6 gennaio: detto decreto è stato convertito in legge il 29 gennaio 2021, con la legge n. 6, quando oramai il decreto-legge stesso aveva terminato di esplicare i suoi effetti<sup>66</sup>. Medesima considerazione vale per il d.l. del 14 gennaio 2021, n. 2, introduttivo di limitazioni per il periodo compreso tra il 16 gennaio e il 5 marzo 2021, e convertito il 12 marzo 2021 con la legge n. 29, nonché per quelli sino ad ora adottati dal Governo Draghi, ossia quello del 23 febbraio 2021, n. 15, e quello del 13 marzo 2021, n. 30 che, allo stesso modo, pongono specifiche misure restrittive da applicarsi in un determinato periodo temporale, trascorso, tuttavia, senza che sia intervenuta la conversione del Parlamento<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge, cit., Premessa*.

<sup>64</sup> L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria ed ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore*, in *Biolaw Journal, Special Issue*, n. 1, 2020, p. 28.

<sup>65</sup> A seguito del c.d. decreto-legge “Natale”, infatti, sono stati adottati, a partire dal gennaio 2021, ben 5 decreti-legge introduttivi di misure restrittive - il n. 1, il n. 2, il n. 12 (Governo Conte), il n. 15 e il n. 30 (Governo Draghi) - e 2 d.p.c.m.: quello del 14 gennaio (Conte) e quello del 2 marzo (Draghi).

<sup>66</sup> Deve sottolinearsi, inoltre, come proprio nel corso dell'esame per la conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, il Comitato per la legislazione abbia messo in evidenza un fenomeno indirizzato verso una «preoccupante tendenza al consolidamento»: si tratta dei c.d. decreti-legge “Minotauro”, ossia la prassi di “intrecciare” tra loro più provvedimenti d'urgenza, facendo così confluire all'interno di un determinato decreto-legge, i contenuti di uno o più decreti-legge ancora non convertiti, alterando, conseguentemente, «il lineare svolgimento della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge». Sul punto si vedano, in particolare, le sedute del 12 gennaio e del 4 marzo 2021 del Comitato per la legislazione.

<sup>67</sup> In particolare, il d.l. n. 15 del 2021 ha introdotto specifici limiti alla circolazione dal 24 febbraio al 27 marzo, mentre il d.l. n. 30 del 2021 ha dettato una disciplina per le giornate del 3, 4 e 5 aprile 2021, oltre che una disciplina specifica per le province autonome di Trento e di Bolzano nel periodo 15 marzo – 6 aprile.



Questi esempi risultano esemplificativi di come la necessità di provvedere attraverso misure così circoscritte nel tempo non riesca a soddisfarsi completamente nemmeno nell'atto "principe" volto alla gestione delle situazioni emergenziali, rendendo, *de facto*, la conversione parlamentare del decreto-legge un mero adempimento formale, anziché una riacquisizione di una funzione parlamentare sostanziale.

Ad ogni modo, tuttavia, la motivazione che sembra stare alla base di una "parlamentarizzazione" più formale che sostanziale, pare essere soprattutto un'altra: riuscire, infatti, ad incidere concretamente sull'azione di governo attraverso l'utilizzo di strumenti di indirizzo, per loro natura fortemente vincolati al rapporto Governo-maggioranza, significa disporre di un'organizzazione partitica in grado di instaurare una dialettica - intesa realmente come arte del dialogare e non come mero confronto di idee contrapposte che rimangono tali – in cui le forze siano in grado di aprirsi l'una nei confronti dell'altra.

Anzi, in quest'ottica, pare potersi affermare che l'emergenza sanitaria abbia, in un certo senso, enfatizzato una problematica già presente, ossia «la diminuita autorevolezza delle nostre Camere»<sup>68</sup>, per risolvere la quale non è sufficiente l'introduzione di un emendamento o la precisa previsione di una procedura da seguire ma, al contrario, un cambiamento d'approccio alla gestione stessa della *res publica*.

---

<sup>68</sup> V. LIPPOLIS, *Il rapporto parlamento – governo*, cit., p. 277.