



IN CONSIDERAZIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA: GOVERNO E PARLAMENTO AL BANCO DI PROVA DEL COVID-19: *

di Giuliaserena Stegher**

La rapida ed estesa diffusione dell'epidemia di Covid-19 sul territorio italiano, dichiarata ufficialmente pandemia dall'[Organizzazione mondiale della Sanità](#) l'11 marzo 2020, ha costretto il Governo ad assumere, in maniera progressiva, alcuni provvedimenti di diversa natura rispetto al sistema delle fonti che hanno comportato, tra l'altro, la limitazione di alcune libertà fondamentali.

Benché la Costituzione italiana affermi solennemente la libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.) e la libertà di riunione (art. 17 Cost) per tutti i cittadini, la stessa dispone altresì che entrambe possano subire limitazioni disposte dalla legge per ragioni di sanità o di sicurezza, nel primo caso, e per comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica nel secondo.

Con specifico riguardo all'art. 16 Cost., proprio la Costituzione ha espressamente previsto una riserva rinforzata di legge, dal momento che non solo ha attribuito al Legislatore il compito di dettare la disciplina di tale libertà, ma ha altresì circoscritto le modalità con cui lo stesso debba intervenire.

Di contro, la formulazione dell'art. 17 Cost. è rimasta per lo più generica, dal momento che le autorità possono vietare riunioni in luogo pubblico (così come gli assembramenti) per motivi di sicurezza e incolumità pubblica.

Ed è in considerazione di ciò che si spiega la ragione per la quale il loro esercizio possa essere sottoposto a limiti imposti dall'esigenza di tutelare altri valori costituzionalmente garantiti.

Il bilanciamento tra valori contrapposti da parte del Legislatore, diretto a stabilire – secondo i criteri di ragionevolezza – quale di essi sia da considerarsi prevalente, non deve comportare che il diritto soccombente possa essere snaturato o ne sia reso difficile, se non impossibile il suo esercizio. In questo specifico caso, il bene supremo meritevole di maggior tutela è il diritto alla

*. Contributo sottoposto a *peer review*.

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

salute, che trova espressa menzione nell'art. [32](#) della Costituzione.

È opportuno però rilevare che in questa occasione, pur riconoscendo che la gravità della situazione che l'Italia si trova ad affrontare non ha precedenti nella storia della Repubblica e rappresenta pertanto un vero e proprio *unicum*, il Governo ha deciso di far ricorso a ben quattro tipologie di fonti, poste su ranghi diversi: decreto legge, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, deliberazione del Consiglio dei Ministri, ordinanze e circolari ministeriali.

Innanzitutto una notazione. Si rileva come finalmente il decreto-legge sia stato adottato rispettando i presupposti di straordinaria necessità e urgenza, previsti dall'art. [77 Cost.](#) secondo un'interpretazione puntuale – e non perciò elastica –, sul rispetto dei quali la Corte costituzionale ha più volte richiamato l'attenzione con una copiosa giurisprudenza (*ex multis*, la celebre sent. [360/1996](#) e da ultimo sentt. [93/2011](#), [10/2015](#), [287/2016](#), [170/2017](#)). Strumento troppo spesso abusato e utilizzato in maniera del tutto distorta, in considerazione dell'estrema facilità rispetto alle procedure sottese alla sua approvazione e che rappresenta uno strumento molto potente, che legittima l'adozione da parte del Governo di “provvedimenti provvisori con forza di legge”.

Probabilmente, la scelta di adottare, pur in maniera progressiva, misure limitative delle libertà personali con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è imputabile alla convinzione che i decreti-legge inizialmente adottati, già convertiti o in corso di conversione, abbiano fornito una sufficiente base legale ai provvedimenti successivi, che si ricorda essere fonti di rango secondario.

Sarebbe stato preferibile che tali misure restrittive fossero state introdotte con un decreto-legge piuttosto che ricorrere a un decreto del Presidente del Consiglio, dal momento che questa scelta non solo può rappresentare un pericoloso precedente, ma altresì esautora dai rispettivi ruoli tanto il Capo dello Stato, che non vede il testo del provvedimento, quanto il Parlamento, giacché tale fonte non è sottoposta al vaglio delle Camere. A maggior ragione quando le predette fonti di rango secondario come i dpcm intervengono su diritti costituzionalmente protetti, limitandone il loro libero esercizio.

Al tempo stesso, però, è necessario interrogarsi su un ulteriore quesito. Se in linea teorica il Governo decidesse sin dall'inizio di intervenire con decreto-legge, ma l'emergenza sanitaria impedisse ai membri della Camera e del Senato di recarsi in Aula per votare la conversione in legge del provvedimento, quali sarebbero le conseguenze a livello costituzionale? Dal momento che il termine dei sessanta giorni per la loro conversione è perentorio, i decreti non convertiti decadono perdendo di efficacia *ab initio*, fatta salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Su questo è stata chiarificatrice la Corte costituzionale, che però ha anche ammesso che il divieto di reiterazione non sia assoluto. Difatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità di consentire la reiterazione nell'ipotesi in cui il Parlamento fosse impossibilitato, ma se il decreto non convertito fosse caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura "straordinaria" (sent. 360/1996, punto 5. Cons. in diritto). Prassi che sarebbe comunque meglio evitare in ragione delle implicazioni che

essa ingenera nell'ordinamento: se da una parte la reiterazione entra in contrasto con il requisito fondamentale di necessità e urgenza del decreto-legge, dall'altro esautorata il Parlamento della funzione legislativa, incidendo in maniera negativa sulla forma di governo e sul principio di separazione dei poteri. Ovviamente, però, il caso di specie rientrerebbe nelle ipotesi derogatorie riconosciute ammissibili dalla Corte costituzionale.

Peraltro, dal momento che il dpcm è una fonte che non è sottoposta alla firma del Capo dello Stato, proprio il Presidente Mattarella ha fatto ricorso ai suoi strumenti di organo di garanzia della forma di governo parlamentare, coprendo a grandi linee l'operato del Governo tramite un [intervento](#), sottolineandone l'importanza per evitare il rischio di allargare la diffusione del contagio e invitando “tutti a osservare attentamente queste indicazioni, anche se possono modificare temporaneamente qualche nostra abitudine di vita”.

Pur non condividendo la *ratio*, ma comprendendo le ragioni del caso, di seguito si riportano i provvedimenti adottati dal Governo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Salute in ordine temporale e cronologico:

- [Ordinanza del Ministero della Salute del 25 gennaio Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus \(2019 - nCoV\)](#);
- [Ordinanza del Ministero della Salute del 30 gennaio Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus \(2019 - nCoV\)](#)
- [Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio per lo stanziamento dei fondi necessari all'attuazione delle misure precauzionali conseguenti alla dichiarazione di “Emergenza internazionale di salute pubblica” da parte dell'OMS e per lo stato d'emergenza, per la durata di sei mesi, come previsto dalla normativa vigente, al fine di consentire l'emanazione delle necessarie ordinanze di Protezione Civile;](#)
- [Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;](#)
- [Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19;](#)
- [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 2020 Misure per il contenimento del diffondersi del virus COVID-19 e di informazione e prevenzione sull'intero territorio nazionale;](#)
- [Decreto legge 8 marzo 2020, n. 11 Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo](#)

[svolgimento dell'attività giudiziaria; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;](#)

- [Decreto legge 9 marzo 2020, n. 14 Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19;](#)
- [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020 Nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale;](#)
- [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. \(20A01605\);](#)

L'emergenza epidemiologica ha ovviamente avuto ripercussioni sul Parlamento, il quale si è trovato nella condizione di doversi interrogare rispetto a due ordini di questioni tra loro strettamente connesse, oltre che a dover limitare l'accesso a un nutrito numero di persone (pubblico esterno, ospiti di deputati e gruppi, collaboratori, etc.).

Dopo aver ridotto il numero di sedute per concentrare i propri lavori esclusivamente ai fini della conversione in legge dei decreti-legge, entrambe le Camere sono state convocate dai rispettivi Presidenti per l'approvazione di una risoluzione che autorizzasse lo scostamento e l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, dando il proprio *bene placet* al ricorso all'indebitamento al fine di fronteggiare eventi straordinari.

Al di là delle considerazioni sull'opportunità che il Parlamento debba riunirsi regolarmente per controllare l'operato del Governo, ragionamenti che dovrebbero essere fatti in futuro potrebbero riguardare la possibilità di prevedere una sorta di statuto emergenziale, da applicare in via del tutto straordinaria, qualora buona parte dei membri della Camera e del Senato dovessero essere impossibilitati a partecipare ai lavori – in questo caso perché in regime di autoisolamento, di quarantena o perché contagiati –, a maggior ragione per tutelare il loro mandato.

Il problema infatti non deve essere sottovalutato, giacché le stesse Istituzioni rischiano di essere direttamente coinvolte: non solo si impedisce ai parlamentari di essere presenti in Aula, ma al tempo stesso si mette a repentaglio il normale funzionamento delle Istituzioni. Compreso il rischio che tale situazione comporti di fatto un'alterazione dei rapporti di forza tra i gruppi politici presenti nelle due Camere e, al tempo stesso, riduca la rappresentanza di specifiche zone

del Paese, facendo venir meno anche la distinzione numerica tra maggioranza e opposizione.

La prima questione, più di livello teorico, riguarda la possibilità di introdurre un voto elettronico a distanza, per consentire a deputati e senatori di svolgere il proprio mandato in una sede diversa rispetto a quella dell'emiciclo, in casi di straordinaria necessità e urgenza.

La seconda, più concreta, ha riguardato la possibilità di contingentare l'accesso alle sedi della Camera e del Senato ai propri membri, dovuta esclusivamente alla eccezionalità della situazione.

Ovviamente le due questioni sono tra loro strettamente connesse, laddove nell'impossibilità di intervenire nell'immediato attraverso l'introduzione di meccanismi di voto alternativi, è necessario risolvere questioni improcrastinabili e consentire ai membri delle due Camere di poter assolvere ai propri compiti.

La prima questione, perciò, riguarda la possibilità di introdurre meccanismi elettronici che possano consentire a deputati e senatori, impossibilitati a recarsi nella sede delle rispettive Camere da situazioni come quella attuale, di poter esercitare comunque il proprio mandato attraverso l'esercizio del voto. Tali meccanismi, benché siano inediti nel caso italiano, sono stati adottati in altre esperienze democratiche, come ad esempio in alcuni Parlamenti delle comunità autonome della Spagna, che hanno introdotto il voto elettronico come alternativa al voto per delega. In particolare i regolamenti del [Parlamento dell'Andalusia](#) (art. 85 comma 7) e del [Parlamento della Catalogna](#) (art. 95 comma 3) prevedono che i deputati possano essere abilitati in casi specifici (come in caso di congedo per paternità o maternità e in caso di malattia o disabilità prolungata) e per questo siano assicurate loro forme di voto mediante procedure telematiche.

È evidente che in situazioni d'eccezione, che dovrebbero pertanto ottenere opportuna dignità regolamentare in espresse disposizioni, l'avanzare del progresso tecnologico-informatico potrebbe essere d'ausilio. Non è infatti possibile avallare ragionamenti che siano finalizzati a legittimare una visione tradizionale e miope del diritto parlamentare circa le modalità di voto, tale da mettere a repentaglio la salute, quando sono possibili alternative che permettono ai rappresentanti di esercitare il proprio mandato in tutta sicurezza.

Tra l'altro, il Presidente della Camera Fico ha sollevato la questione nella riunione della Giunta per il Regolamento del **4 marzo**. Dal [resoconto sommario](#) emerge come sia stata presa in considerazione la possibilità di prevedere forme di partecipazione ai lavori parlamentari a distanza, ma che di fatto sembra essere stata inizialmente esclusa. Richiamando un episodio, tutt'altro che simile, oggetto di una specifica trattazione da parte dell'Ufficio di Presidenza nella XVI legislatura (riunione del 2 agosto 2011) e le conclusioni dell'allora Presidente della Camera, il Presidente Fico ha sostanzialmente rinviato la questione, in attesa dell'evoluzione di scenari futuri. Nell'episodio del 2011, l'ipotesi di prevedere la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari era stata esclusa perché "contraddice le stesse caratteristiche essenziali del funzionamento delle Camere, cui i parlamentari concorrono, nel vigente quadro costituzionale e regolamentare, in forma necessariamente diretta e attraverso la loro presenza fisica nelle sedi nelle quali i lavori si svolgono", facendo perciò valere una interpretazione testuale dell'art. 64 co. 3 Cost.

Da quanto emerge dal resoconto della riunione dello scorso 4 marzo, il Presidente Fico riterrebbe necessaria la presenza fisica dei parlamentari ai lavori delle Camere perché “è proprio attraverso la presenza fisica nell’Aula, la partecipazione attiva al dibattito e le conseguenti determinazioni in ordine al voto, frutto anche del confronto con gli altri deputati e il Governo, che si svolge il mandato parlamentare in Assemblea, per come configurato dalla Costituzione”.

Peraltro, sottolineando che le misure disposte dal dpcm del 1° marzo 2020 fossero limitate nel tempo e nello spazio, il Presidente ha rimandato la questione all’eventualità che tali misure potessero o meno essere estese, ipotizzando “la percorribilità, anche sotto il profilo della compatibilità costituzionale, di una previsione legislativa, finalizzata a consentire – a determinate condizioni, verificate accuratamente, che non mettano a rischio l’efficacia dell’azione di contenimento della diffusione del virus – ai parlamentari, o più in generale ai titolari di funzioni costituzionali, per esigenze indifferibili, di lasciare i predetti territori”.

Dal momento che l’ipotesi si è tramutata in realtà si potrebbe ipotizzare di intervenire nell’immediatezza con una delibera del Presidente di Assemblea, eventualmente rafforzata da un parere della Giunta per il Regolamento e/o condivisa dalla Capigruppo. In casi straordinari di necessità ed urgenza, il Presidente potrebbe consentire l’uso del voto telematico per i lavori dell’Aula, delle Commissioni e delle Giunte per un periodo non superiore a trenta giorni, rinnovabile per altri trenta, con modalità che possano però garantire la personalità e la libertà del voto del singolo parlamentare e, nei casi in cui è previsto il voto segreto, anche la sua segretezza.

Una volta superata l’urgenza, in tempi che consentono una maggiore riflessione e ponderazione, si potrebbe pensare di intervenire attraverso una modifica regolamentare ovvero attraverso la predisposizione di una sorta di regolamento da applicare in situazioni del tutto straordinarie, come quella in atto.

Con specifico riguardo invece alla seconda questione, diversi interessi meritano un opportuno bilanciamento e una degna considerazione. Vale a dire è necessario da un lato la necessità di garantire l’accesso alle sedi del Parlamento in sicurezza, affinché i membri possano svolgere il proprio mandato e votare i provvedimenti all’ordine del giorno della seduta, dall’altro scongiurare l’eventualità di mettere a repentaglio la loro salute così come quella di violare le disposizioni dell’autorità sanitaria.

A seguito della necessaria approvazione del ricorso al maggior indebitamento, che deve avvenire a maggioranza assoluta ai sensi dell’articolo [81 co. 2 Cost.](#), entrambe le Camere si sono trovate nell’impossibilità di poter assicurare le necessarie distanze tra i deputati e tra i senatori al fine di evitare la possibilità di contagio, data l’elevata trasmissibilità del virus Covid-19.

Pertanto, in considerazione della delicata e difficile emergenza sanitaria, la Conferenza dei Presidenti di gruppo parlamentare, su proposta del Presidente della Camera, ha stabilito all’unanimità di consentire l’accesso a 350 deputati, così da garantire tanto il numero legale quanto la maggioranza assoluta di 316 membri, per l’approvazione dello scostamento di bilancio.

Dopo [l’audizione in videoconferenza](#) del Ministro dell’Economia e delle Finanze Gualtieri in

seduta congiunta delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, in merito all'attività conoscitiva preliminare all'esame della [Relazione al Parlamento](#) predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. [243 del 2012](#) (scostamento di bilancio), i 350 deputati, scelti affinché fosse garantita la proporzionalità fra i gruppi parlamentari, hanno approvato l'**11 marzo** la risoluzione Crippa, Delrio, Boschi e Muroni n. 6-00103.

A conclusioni verosimilmente uguali è pervenuta la Conferenza dei Presidenti di Gruppo dell'altro ramo del Parlamento. Difatti, [nell'arco della stessa giornata](#) l'Assemblea del [Senato ha approvato](#) la proposta di risoluzione che autorizza lo [scostamento e l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine](#) con 221 voti favorevoli e nessun voto contrario, rispetto ai 222 senatori presenti.

La decisione di “limitare” l'accesso alla maggioranza assoluta dei membri tanto della Camera quanto del Senato, pur condivisibile nelle ragioni, rappresenta però l'ennesima dimostrazione di una estensione del ruolo e dei poteri spettanti in capo alla Conferenza dei capigruppo, che si ricorda essere un organo politico.

Peraltro si auspica possa rimanere un isolato avvenimento, il cui ricordo deve vivere solo in ragione dell'estrema delicatezza della situazione attuale. È doveroso infatti rammentare come nel diritto parlamentare non tutti gli accadimenti che si verificano *intra-moenia* creano un precedente, dal momento che è prevista la formula “non costituisce un precedente”.

Tale deroga alle norme scritte, che ha trovato legittimazione perché su di essa si è addensato un accordo politico tra i soggetti coinvolti, in questo caso la Capigruppo, assume ragion d'essere in considerazione del carattere del diritto parlamentare, ossia un diritto volubile, oltre che flessibile ed elastico, che consente la temporanea disapplicazione di norme scritte in ragione della dinamica dei rapporti tra i soggetti politicamente rilevanti presenti nelle Assemblee, ma che nella sua operatività deve però rispettare il necessario bilanciamento tra due principi: da un lato il principio di certezza nell'applicazione del diritto, dall'altro quello di fluidità, in precario equilibrio e in costante tensione tra loro.

È bene però ricordare che sebbene sia ancora oggi vigente il principio di “*interna corporis acta*” e che rispetto all'autonomia delle decisioni assunte all'interno delle Assemblee parlamentari la Corte costituzionale abbia in più occasioni evitato di intervenire facendo valere ancora l'autodichia parlamentare, nello Stato di diritto contemporaneo sono progressivamente venute meno le cd. “aree grigie” del diritto costituzionale. A maggior ragione dopo le recenti sentenze della Corte costituzionale (sennt. nn. [1/2014](#), [35/2017](#) e ord. [17/2019](#)) con le quali l'organo di garanzia costituzionale è inaspettatamente intervenuto sugli ultimi scampoli delle residuali zone d'ombra. È per questo che non è possibile escludere a priori un possibile sindacato della Corte costituzionale qualora il tentativo di adattare lo stato di diritto allo stato di necessità non risponda a un responsabile e opportuno bilanciamento, soprattutto in considerazione dell'ordinanza n. 17/2019 con cui la Corte costituzionale ha aperto la strada ai conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari.

Ultima notazione doverosa è rispetto alla tipologia di controllo possibile. Qualora si manifestasse l'occasione, andrebbe comunque tenuto in debita considerazione il fatto che

eventuali intenti emergenziali sono finalizzati all'esclusivo tentativo di garantire l'operatività del Parlamento e per questo i requisiti di ammissibilità dovrebbero essere affrontati in modo molto rigoroso, considerando tutte le variabili e tutte le contingenze del caso di specie.

Ciò significa che tale situazione emergenziale non deve assolutamente essere considerata come il banco di prova di un Parlamento che sia in grado di funzionare a ranghi ridotti – o in ipotesi ben peggiori, tra cui quella paventata da alcuni convinti dell'inutilità del Parlamento – in ragione della [riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari di recente approvazione](#), la quale deve superare comunque il vaglio del corpo elettorale del referendum confermativo.

Di seguito si riportano i provvedimenti adottati dal Parlamento

- [Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 244](#)
- [Dossier sulla Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243](#)
- [Legge 5 marzo 2020, n. 13 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19](#)