



## **EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA COVID19, DECRETAZIONE D'URGENZA E COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE\***

di Francesca Petrini\*\*

**I**l decreto-legge nasce quale “strumento di eccezione utilizzato per la «gestione» di stati di emergenza diversi dalla guerra” in cui deve assicurarsi “la sopravvivenza dello Stato e dell’ordinamento”<sup>1</sup>, mediante l’“esercizio straordinario da parte del governo di potestà legislative normalmente di spettanza parlamentare”<sup>2</sup>. In tal senso può dirsi che l’istituto è presunto ovvero si realizza in via di prassi nei termini di un conflitto tra i fini dell’istituzione statale e i mezzi da essa stessa prestabiliti<sup>3</sup>, emergente in presenza di una “materiale ed assoluta impossibilità di applicare, in certe condizioni, le norme che regolano la vita normale dello Stato, e il bisogno non già di applicarne altre esistenti, ma di emanarne di nuove”<sup>4</sup>.

Costituzionalmente regolamentato dall’articolo 77, il decreto-legge costituisce “da sempre il maggior punto di sofferenza nell’equilibrio degli organi politici”<sup>5</sup> e da anni, ormai, è particolarmente espressivo dell’idea del Governo «signore delle fonti», “legittimato a infrangere gli argini procedurali, secondo le esigenze e gli obiettivi sostanziali che ritiene di dover

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Dottoressa di ricerca in diritto costituzionale italiano e comparato presso il Dipartimento di Teoria dello Stato dell’Università La Sapienza, attualmente Senior Consultant presso FB&Associati.

<sup>1</sup> Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 104, secondo il quale “proprio questa è la funzione originaria ed essenziale della decretazione d’urgenza”, mediante l’“esercizio straordinario da parte del governo di potestà legislative normalmente di spettanza parlamentare”.

<sup>2</sup> Pinna P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, 33; nel medesimo senso cfr. anche Modugno F., Nocilla D., *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 513 e ss., specie 519, che rilevano come – nella vigente Costituzione – siano gli articoli 77 e 78 Cost. le statuizioni attorno alle quali ruota il problema delle misure da adottare nelle situazioni di crisi o di emergenza.

<sup>3</sup> Miele G., *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1936, I, 433 ss..

<sup>4</sup> Romano S., *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909, I, ora in Id., *Scritti minori*, Zanobini G., (a cura di), Milano, Giuffrè, 1950, I, rist. 1990, 357; cosicché – prosegue l’Autore – “se la libertà individuale resta diminuita, sospesa, non protetta, ciò non è la conseguenza immediata di alcun diritto subiettivo dello Stato, ma del nuovo ed eccezionale ordinamento giuridico che esso pone e che determina in modo diverso i confini rispettivi della potestà dello Stato e dell’attività dei singoli”.

<sup>5</sup> Manetti M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 847.

raggiungere”<sup>6</sup>. Ciò parrebbe tanto più vero nei tempi dell'emergenza epidemiologica Covid19 e, per tale ragione, è fondamentale garantire regole e limiti che possano impedire il “formarsi di un precario ‘contro-sistema’ delle fonti, sotto il segno dell'emergenza o dell'eccezione”<sup>7</sup>. Quest'ultimo, infatti, mal si concilia con lo Stato di diritto e con “la più evoluta forma di stato liberaldemocratica, in continuità con il tradizionale principio di separazione dei poteri”<sup>29</sup>, inteso quale antitesi alla libera espansione dell'*hybris* “connessa al diritto stesso, dissimulata, e mai veramente rimossa dalla formalizzazione del medesimo”, e a “tutela di un nucleo crescente di diritti individuali”<sup>30</sup>.

Dal 21 febbraio – data in cui è stato rilevato il primo caso di Covid19 - ad oggi, sono 4 i decreti-legge emanati dal Governo per fronteggiare l'emergenza Coronavirus:

- 1) DL 6, convertito in legge n. 13, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid19;
- 2) DL 9 ([A.S. 1746](#)) sulla sospensione dei versamenti di tributi, pace fiscale, bollette e contributi, il nuovo calendario del 730, i primi aiuti al turismo e la Cigs in deroga per Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna;
- 3) DL 11 ([A.S. 1757](#)) sulla sospensione delle udienze, civili, penali, amministrative, contabili, tributarie e militari;
- 4) DL 14 ([A.C. 2428](#)) sulle assunzioni di 20mila tra medici e infermieri.

Con l'approvazione dello scostamento di bilancio *ex art.* 81 Cost., avvenuta mercoledì 11 marzo scorso, si attende quindi un quinto decreto-legge con nuove misure di sostegno a famiglie, lavoratori e imprese, con la sospensione dei mutui, i congedi parentali e il rinvio dei versamenti di imposte e contributi.

Tale breve riepilogo dei provvedimenti di straordinaria necessità ed urgenza che si sono susseguiti nell'arco di pochissimi giorni descrive di per sé bene la circostanza per cui “v'hanno nella vita degli Stati momenti in cui la massima *salus publica suprema lex*, ha il più illimitato e incondizionato valore”<sup>8</sup> sì da “scusare la infrazione di qualsiasi regola giuridica”<sup>9</sup>. L'*iter* di conversione in legge di tre decreti-legge, cui se ne aggiungerà sicuramente almeno un altro, unita alle difficoltà crescenti che la stessa diffusione del contagio da Coronavirus sta determinando rispetto alla possibilità “fattiva” di riunirsi dei parlamentari - già *ad horas* alcuni sono in quarantena -, rende quanto mai straordinariamente necessario e urgente che, ai sensi dell'art. 77 Cost., il perdurare dell'emergenza Covid19 sia regolata da poteri normativi del Governo senza tradursi

<sup>6</sup> Cartabia M., *Il Governo “Signore delle fonti”?*, in Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, Giappichelli, 2011, XI-XII.

<sup>7</sup> Manzella A., *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in Lupo N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 11.

<sup>8</sup> Ranalletti O., *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1929.

<sup>9</sup> Codacci Pisanelli A., *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900, 55.

quale “imposizione” della “regola forgiata dalla prassi [...] a scapito della norma”, determinando con ciò “una crisi della legalità costituita”<sup>10</sup>.

Attualissima appare quindi quella dottrina secondo la quale “vi è abuso anche quando il decreto-legge sorto dalla necessità, se ne sia scompagnato o allontanato varcandone i confini, dettando norme al di là del vero e giusto bisogno. Si avrebbe in tal caso non già un’eccezione costituzionale, ma l’eccesso nell’eccezione”<sup>11</sup>. Dunque, recuperando la distinzione di Bobbio tra potere legittimo e potere legale<sup>12</sup> ed accogliendo la tesi di Dworkin sull’interpretazione secondo cui “our law consists in the best justification of our legal practices as a whole”<sup>13</sup>, la decretazione d’urgenza potrebbe oggi declinarsi quale potere legittimo in titolo e legale in esercizio ai sensi dell’“eccezione costituzionale” di cui all’articolo 77 della Costituzione in senso materiale<sup>14</sup>. Ciò significa, secondo l’orientamento che in altri tempi pure emergenziali ha formulato il Comitato per la legislazione, che è possibile – e si deve - non derogare alle procedure che presiedono la formazione delle fonti del diritto in ragione dell’emergenza” a maggior ragione “quando l’emergenza sembra diventare la normalità”<sup>15</sup>.

La tesi circa la “necessità” dei decreti- legge in determinate ipotesi, fondativa del nostro ordinamento sin dai tempi dell’Assemblea costituente<sup>16</sup>, è stata tra l’altro ripresa più di recente da autorevole dottrina, secondo la quale “fonti di emergenza esistono – con nomi e forme diverse – in tutte le Costituzioni fondate sull’attribuzione ordinaria del potere legislativo al Parlamento rappresentativo. Esse valgono a sopperire alle lentezze parlamentari e politiche che possono determinarsi nella sede parlamentare e che possono risultare insostenibili di fronte a situazioni di emergenza”<sup>17</sup>. Ecco allora che l’anestetizzazione dei tempi, delle procedure e dei conflitti - che è lecito aspettarsi nell’attività parlamentare delle prossime settimane per via di *modus legiferandi* “a sacco”<sup>18</sup> -, parrebbe configurarsi quale sola via d’uscita<sup>19</sup>. In altri termini, di fronte alla crisi determinata dall’insistenza dell’emergenza epidemiologica Covid19, l’abuso<sup>20</sup> della decretazione

<sup>10</sup> Ains M., *Sette profili di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2013, 27.

<sup>11</sup> Fontanive A G., *Teoria dei decreti-legge*, Bologna, Zanichelli, 1897, 150.

<sup>12</sup> Bobbio, N., *Sul principio di legittimità*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Antonio Falchi*, Milano, Giuffrè, 1964, 52-53 [ora in Bobbio N., *Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 1970, 79-93].

<sup>13</sup> Dworkin R., *Law’s Empire*, London, Fontana Press, 1986, VII.

<sup>14</sup> Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, (1940), Milano, Giuffrè, II rist., 1998; anche Mortati C., *Costituzione dello Stato (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 180. Similmente, Romano S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947, 2, ha sostenuto che “costituzione in senso materiale e diritto costituzionale sono espressioni equivalenti”. Ancora, Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 127, il quale, pur non condividendo le teorie materiali, con riferimento al Titolo V della Costituzione, ha sottolineato che il diritto costituzionale eccede gli spazi delimitati dalla Costituzione formale “giacché molte norme concernenti la stessa formula politica dello stato non sono iscritte nella Carta fondamentale”.

<sup>15</sup> Cfr. intervento dell’On. Lino Duilio, contenuto nel resoconto di seduta del Comitato dell’8 settembre 2011.

<sup>16</sup> Atti Assemblea costituente seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, in *Atti dell’Assemblea costituente*, 2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it).

<sup>17</sup> Zagrebelsky G., *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 1993, I, 174 s..

<sup>18</sup> Manzella A., *Introduzione*, cit., 11.

<sup>19</sup> Bucci G., *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in Angelini F., Benvenuti M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 455 ss..

<sup>20</sup> L’espressione è di Celotto A., *L’“abuso” del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

d'urgenza si normalizza ed “il diverso caso giuridico, prodotto da diverse condizioni di fatto, fa sorgere una configurazione giuridica diversa, soggetta a una diversa norma”<sup>21</sup>.

In altre parole, quando si verifica una “situazione tale per cui il Governo ha la necessità d'intervenire con provvedimenti non previsti da precedenti leggi e però non attendere l'intervento del Parlamento”<sup>22</sup>, si deve utilizzare, “fin tanto che è possibile, l'istituto previsto dall'art. 77 Cost.”<sup>23</sup>; diversamente, laddove ciò non sia possibile, i provvedimenti adottati – anche non necessariamente dal Governo – devono più che altro definirsi quali atti *extra ordinem*<sup>24</sup>, rispetto ai quali l'art. 77 Cost. può costituire al limite una sorta di schema di riferimento<sup>25</sup>. È quanto sta accadendo dal 21 febbraio ad oggi e se ipotesi di innovazione/creazione nel diritto parlamentare sono tutte da indagare e verificare, quel che invece la Costituzione in senso materiale<sup>26</sup> nonché prassi parlamentare già da anni insegnano è ciò che verosimilmente è lecito attendersi dal legislatore nel breve futuro. Si tratta di peculiari tecniche normative attinenti a «catene» di decreti-legge che intervengono nello stesso ambito materiale disciplinato da un precedente decreto già convertito o meno in legge. Tornata in uso nella legislatura corrente (esemplare il caso del decreto “semplificazioni”, nel quale sono confluiti due provvedimenti d'urgenza in corso di conversione ossia il decreto-legge n. 143/2018 e il decreto-legge n. 2/2019), la tecnica, nel gergo parlamentare, è stata definita come decreti «a perdere» o decreti «Minotauro»<sup>27</sup> e ben potrebbe replicarsi con riguardo ai citati decreti-legge emanati per fronteggiare lo stato di emergenza epidemiologica da Covid19.

In virtù della citata prassi, quindi, stante i decreti-legge già emanati e in via di semplicità nominati con i numeri progressivi summenzionati, il prossimo scenario dell'attività parlamentare potrebbe caratterizzarsi secondo i seguenti passaggi:

- emanazione dei decreti-legge che, per semplicità, definiremo 2, 3 e 4, e i cui disegni di legge di conversione hanno già iniziato i relativi *iter legis*;
- approvazione di un decreto-legge 5 da parte del Consiglio dei Ministri di sabato 14 marzo, disciplinante almeno in parte lo stesso ambito materiale dei precedenti;
- conseguente mancata o minima prosecuzione dell'*iter* parlamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti 2, 3 e 4, in tal senso detti «a perdere»;

<sup>21</sup> Rossi L., *Un criterio di logica giuridica: la regola e l'eccezione particolarmente nel diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1935, 1-19, 14.

<sup>22</sup> Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, XIV, Bologna, Zanichelli, 2012, 240.

<sup>23</sup> Di Ciolo V., *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, Giuffrè, 1970, 123.

<sup>24</sup> Paladin L., *Le fonti*, cit., 240 s., il quale evidenzia come, nel caso di specie, “a trovare applicazione non sarebbe alcuna previsione costituzionale, bensì la nuda ragione politica di chi detenesse il potere”.

<sup>25</sup> *Ivi*, 241; anche Id., *Art.77*, in Commentario della Costituzione, a cura di Branca G., *Art. 76-82, La formazione delle leggi*, II, Bologna - Roma, Zanichelli – Soc. ed. del Foro italiano, 1979, 42 ss..

<sup>26</sup> Cfr. Mortati C., *La costituzione*, cit..

<sup>27</sup> La definizione di decreti “Minotauro” è di Zaccaria ed Albanesi; si veda Zaccaria R., Albanesi E., *Il decreto legge tra teoria e prassi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 giugno 2009.

- sostanziale recepimento del contenuto normativo dei decreti 2, 3 e 4 all'interno di emendamenti (generalmente) al disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 della «catena» che, così emendato, viene quindi convertito in legge;
- decadenza dei decreti 2, 3 e 4 «a perdere» per mancata conversione in legge;
- eventuale sanatoria degli effetti dei decreti 2, 3 e 4 «a perdere» all'interno di emendamenti (generalmente) al disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 della «catena».

In pratica, i decreti 2, 3 e 4 - c.d. «a perdere» la testa del Minotauro - si configurano come tali viepiù si avvicina la scadenza del termine di sessanta giorni per la loro conversione e l'unico *iter legis* che effettivamente prosegue in Parlamento è però quello relativo alla legge di conversione del decreto-legge 5, ultimo della «catena».

Una tale tecnica normativa, se da un lato mostra il vantaggio di consentire un più snello e meno oneroso lavoro parlamentare a Commissioni e Aule parlamentari già oggi limitate concretamente nell'operatività dall'aggravarsi dell'emergenza Covid19, dall'altro implica la compromissione del potere normativo primario, sebbene non esclusivo, del Parlamento rispetto al Governo. Va da sé infatti che una tale tecnica miri ad introdurre nell'ordinamento, tra testo originario del decreto 5 ed emendamenti alla conversione dello stesso contenenti la sostanza dei decreti 2, 3 e 4 «a perdere», prevalentemente disposizioni normative d'istanza governativa su cui l'intervento innovatore del Parlamento è ridotto al minimo o nullo. Ciò è tanto più vero oggi, momento contingente in cui ci si appella ad una straordinaria necessità e urgenza di «unità» del Paese e delle forze politiche tutte ai fini della salute e dell'economia pubblica.

Va da sé infatti che, nel contesto attuale, laddove l'emergenza epidemiologica Covid 19 stenta a sfumare, il Governo diviene *dominus* della politica tutta<sup>28</sup>, mentre il ruolo del Parlamento è compresso – e, con esso, la rappresentanza politica – sui poteri demiurgici della «tecnica» e sull'esaltazione delle relative modalità di decisione<sup>29</sup>, con una conseguente «riduzione delle promesse 'eccessive' della democrazia costituzionale»<sup>30</sup>. In sostanza, il regime democratico, «svolto secondo le forme discorsive dell'integrazione politica e del modello rappresentativo parlamentare»<sup>31</sup>, nel momento contingente legato alla crisi epidemiologica Covid19 italiana e globale e alla relativa «costante emergenza» di stabilizzazione per decreto-legge, potrebbe dimostrarsi «inadatto a rispondere alle esigenze di un ambiente più orientato alla rapidità e alla tempestività delle decisioni, [...] disfunzionale rispetto alle pressioni esterne»<sup>16</sup>, di tal che l'«adattamento» avviene «tramite una limitazione contingente del paradigma decisionale democratico»<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Con riferimento alla crisi 2008/2011, Di Cosimo G., *Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013.

<sup>29</sup> Olivito E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al Governo italiano*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2014, 11.

<sup>30</sup> Ferrajoli L., *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 158; cfr. anche Azzariti G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 198 ss..

<sup>31</sup> Rimoli F., *Il comp d'Etat come modalità di adattamento sistemico: qualche considerazione su una forma peculiare di transizione costituzionale*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2014, 31 marzo 2014, 16.

<sup>32</sup> *Ibidem*.



Se a riguardo non possono non notarsi profili di dubbia legittimità costituzionale su cui, in maniera diversa, il Presidente della Repubblica da un lato, la Corte costituzionale dall'altro, potrebbero essere chiamati ad esprimersi, è allora importante ricordare che qualcosa di simile è già accaduto in Italia ed esattamente al tempo di quella che – chi più chi meno - ritenevamo fosse la «grande recessione» del secolo nuovo. Con la crisi dei *subprime* e del mercato immobiliare, il Governo Berlusconi, «sull'orlo del baratro», anticipò nel mese di agosto la manovra economico finanziaria di quell'anno attraverso il decreto-legge n. 112/2008; successivamente, il Governo Monti approntò la nota «spending review», al fine di ridurre quanto più possibile il debito pubblico e tutelare il risparmio, via decreto-legge n. 95/2012. Situazioni simili a quella che il legislatore si trova a dover gestire oggi col perdurare dell'emergenza epidemiologica Covid19, invero, fanno quindi parte del passato recente, quando si è parlato di una “emergenza stabilizzata”<sup>33</sup> in grado di vanificare “le caratteristiche di trasparenza e di razionalità del procedimento legislativo”, contribuendo “a rendere le leggi sempre più schiacciate dalla logica del contingente e del provvisorio”<sup>34</sup>, se non addirittura a configurare un vero e proprio “contro - sistema’ delle fonti, sotto il segno dell'emergenza o dell'eccezione”, insostenibile per la democrazia<sup>35</sup>.

Da una comparazione dei dati riguardanti la decretazione d'urgenza nell'ambito degli esecutivi succedutisi nel corso della XVI legislatura che hanno affrontato la “grande recessione” e quanto prodotto dal Governo Conte *bis*, ai sensi dell'art. 77 Cost., per arginare l'emergenza epidemiologica Covid19, si rileva che:

- il Governo Berlusconi IV ha varato 80 decreti-legge in 42 mesi circa ossia 1,9 al mese;
- il Governo Monti ha varato 38 decreti-legge in poco più di 16 mesi ossia 2,4 al mese<sup>36</sup>;
- il Governo Conte *bis* ha varato 4 decreti-legge in poco più di due settimane ossia una media potenziale di 8 al mese.

In sostanza, quindi, tutti questi esecutivi hanno ricorso alla decretazione d'urgenza secondo il dettato costituzionale di cui all'articolo 77 e, pertanto, in virtù di:

<sup>33</sup> Staiano S., *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Staiano S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa”, Capri 3-4 giugno 2005, Torino, Giappichelli, 2006, 649 ss..

<sup>34</sup> Lupo N., *Decreti-legge “omnibus”: verso un recupero del procedimento legislativo ordinario?*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 9 marzo 2012.

<sup>35</sup> Manzella A., *Introduzione*, cit..

<sup>36</sup> Cfr. *Dati e tendenze della legislazione statale*, in *Rapporto 2012 sulla legislazione*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (a cura di), Vol. II, Tomo II, Cap. IV, 389, laddove si legge che “il Governo (e di conseguenza il Parlamento) sta adottando (dal 2008 ad oggi) una serie di misure di razionalizzazione della spesa che vengono in buona parte ricondotte alla necessità di fronteggiare la crisi. Tali misure vengono presentate come necessarie e conseguenti ad obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea ed alla moneta unica anche quando discendono da procedure intergovernative o da impegni assunti dal Governo italiano con procedure extralegislative (il riferimento è, in particolare, alla lettera di impegni inviata dal Presidente del Consiglio ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, in vista del Vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro svoltosi il 26 ottobre 2011)”.

- una “necessità che, sussistendo, legittima qualsiasi disposizione [...], mentre non giustificerebbe forme e procedure diverse e tanto meno l’emanazione da parte di organi diversi dal Governo”<sup>60</sup>;
- una (urgente) “esigenza di provvedere sollecitamente alla soddisfazione di un bisogno”, in tal senso sostituendo “eccezionalmente la legge statale ordinaria”<sup>37</sup> per via della “concreta impossibilità del Parlamento di adottare, nei termini di tempo necessari, un proprio atto”<sup>38</sup>.

In conclusione, vista l’attuale perdurare dell’emergenza epidemiologica Covid19, nonché il susseguirsi di provvedimenti d’urgenza, oltre a confermare la preferenza per il ricorso alla decretazione secondo il dettato di cui all’art. 77 Cost.<sup>39</sup>, potrebbe oggi essere “vitale” - più che opportuno – far leva sul concetto di elasticità<sup>40</sup> della Costituzione. Per tale via, evitando il punto di “rottura” del Patto costituzionale<sup>41</sup>, potremmo parlare ancora di “una democrazia consapevole che le identità e le idee di ciascuno devono lasciare il posto al bene comune”<sup>42</sup> cosicché Governo e Parlamento agiscano tempestivamente sotto l’egida di una “Costituzione materiale terremotata dalla crisi”<sup>43</sup>. L’idea di far funzionare le Camere con le regole dei tempi ordinari, infatti, sebbene sarebbe l’ottimo, rischia di essere nemico del bene, mentre la Costituzione materiale<sup>44</sup> già oggi consente tutte le innovazioni parlamentari straordinariamente necessarie e urgenti a fronteggiare l’emergenza epidemiologica Covid19: non s’attenda.

<sup>37</sup> Paladin L., *In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 574 ss., 557.

<sup>38</sup> Raveraira M., *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, 1442 ss., 1449.

<sup>39</sup> F. Clementi, *Quando l’emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, il Sole 24 Ore, 13 marzo 2020.

<sup>40</sup> Cfr. Rossi L., *L’elasticità dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940; Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, nota 31, 38-39.

<sup>41</sup> Si noti che, come spiega Lanchester F., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, 10, se “tra la costituzione formale (documentale o non documentale, rigida o meno) e la costituzionale esiste [...] un gioco interpretativo, cui cooperano vari soggetti, che individua l’elasticità del testo costituzionale formale”, allorché “la tensione interpretativa con il testo formale diviene insostenibile, si producono fenomeni plastici i quali possono comportare non soltanto la deformazione irreversibile, ma anche il superamento del cosiddetto punto di rottura ovvero la non osservanza esplicita o implicita dei precetti costituzionali fondamentali [ivi, 11]. Del medesimo atto solenne sono pertanto possibili diverse interpretazioni, le quali possono “arrivare a zone limite in cui l’elasticità del testo individua o una *torsione plastica*, con mutamento indelebile all’interno dell’area costituzionale, o un punto di rottura che rende il testo solo una forma priva di connessione con la realtà” [ivi, 41].

<sup>42</sup> Nicotra I., *Il Governo Monti (Napolitano): l’Unione Europea e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *www.federalismi.it*, 14 dicembre 2011, 3.

<sup>43</sup> Vecchi B., *Se l’Europa fosse un contropotere*, intervista a E. Balibar, in *Il Manifesto*, 19 novembre 2011.

<sup>44</sup> Mortati C., *La costituzione*, cit.; anche Mortati C., *Costituzione*, cit..