

**DIVISIONE DEI POTERI, RELAZIONI TRA STATO E REGIONI
E RUOLO DEL PARLAMENTO AI TEMPI DEL CORONAVIRUS***

GUIDO RIVOSECCHI

(Professore ordinario di Diritto costituzionale
presso l'Università degli Studi di Padova)

Data di pubblicazione: 30 dicembre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

* Il presente scritto costituisce la versione largamente rielaborata e ampliata dell'audizione svolta nella seduta del 19 novembre 2020 davanti alla Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato ai sensi dell'art. 34, comma 1, reg. Sen., «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante «Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19».

GUIDO RIVOSECCHI*

**Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni
e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus****

Abstract (It.): *l'articolo prende in esame le relazioni tra Stato e Regioni e il ruolo del Parlamento nell'emergenza causata dalla pandemia, soffermandosi sui provvedimenti legislativi e amministrativi adottati, sulla loro natura, sull'incidenza sui rapporti tra centro e periferia e sulle proposte di rafforzamento del controllo parlamentare di fronte alla crisi economica e sanitaria rispetto alla garanzia dei diritti costituzionali.*

Abstract (En.): *the paper examines the relationship between the Italian State and Regions and the role of Parliament during the emergency caused by the pandemic. The focus is on the legislative and administrative measures adopted, on their legal nature, on their impact on the relationship between national and local powers and on the proposals to strengthen Parliamentary control in response to the economic and health crisis with respect to the guarantee of constitutional rights.*

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova.

** Il presente scritto costituisce la versione largamente rielaborata e ampliata dell'audizione svolta nella seduta del 19 novembre 2020 davanti alla Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato ai sensi dell'art. 34, comma 1, reg. Sen., «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante «Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19».

SOMMARIO: 1. Qualche considerazione introduttiva a proposito di Parlamento e sistema delle fonti. – 2. Il ruolo delle Regioni nell'emergenza, tra Governo e Parlamento. – 3. Come evitare la marginalizzazione del Parlamento: il (poco) già fatto. – 4. La funzione di controllo parlamentare e il disegno di legge n. 1834 (Pagano): il (tanto) da farsi. – 5. Le torsioni impresse alla funzione legislativa e alla decisione di bilancio. – 6. La partecipazione alle sedute parlamentari in via telematica. – 7. Stato e Regioni nella cura dei diritti, tra crisi sanitaria e crisi economica.

1. Qualche considerazione introduttiva a proposito di Parlamento e sistema delle fonti

Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, nel nostro come in altri ordinamenti sono individuabili diversi fattori che hanno determinato la progressiva perdita di centralità dei Parlamenti nazionali.

Mi limito a indicarne soltanto alcuni, esogeni ed endogeni al sistema costituzionale e alla forma di governo: *a)* l'attrazione dei processi decisionali in favore di sedi sovranazionali, a partire dall'Unione europea, che fornisce una legittimazione immediata ai Governi rispetto ai Parlamenti perché i primi sono chiamati ad assumere decisioni in un confronto diretto con gli Esecutivi degli altri Stati membri¹; *b)* le esigenze sempre più pressanti nell'era della globalizzazione di colmare il disallineamento tra i tempi dell'economia e della finanza, da un lato, e quelli della politica e della decisione normativa,

¹ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido - N. Lupo, Bologna 2018, 361 ss.

dall'altro lato²; c) la crisi della forma partito tradizionale e la diffusione di partiti a struttura maggiormente “verticistica” e “personale”³, che in Italia è coincisa con la scomparsa dei partiti costituenti e con la conseguente difficoltà di alcuni tra gli attori istituzionali a riconoscersi nella Costituzione da tempo divenuta terreno di scontro politico, con incisivi riflessi sulla “tenuta” del parametro costituzionale e del ruolo costituzionalmente assegnato ai partiti politici e al Parlamento; d) i mutamenti nella comunicazione politica e la centralità dei *leader* mediaticamente dotati di un *surplus* di legittimazione rispetto alle Assemblee parlamentari; e) l'instabilità della legge elettorale politica, soggetta a continui mutamenti in relazione alla congiuntura del quadro politico⁴; f) l'incidenza di questi processi sulla mobilità dell'elettorato e, conseguentemente, sulla rappresentanza politica e sulla forma di governo⁵.

In questa sede non è certo possibile prendere in esame, anche soltanto per sommi capi, tali fattori. Occorre però almeno tenerli presenti sullo sfondo di quanto dirò per chiarire il contesto da cui, in estrema sintesi, muove la progressiva perdita di centralità del Parlamento nazionale e la profonda trasformazione delle funzioni a esso affidate, a partire dalla funzione legislativa, con riflessi particolarmente incisivi sul sistema delle fonti.

Basti pensare che, sempre a partire dagli anni Novanta, si assiste al largo ricorso alla decretazione d'urgenza, alla delegazione legislativa e ai poteri

² Cfr. G. RIVISECCHI, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, 499 ss. (e i riferimenti alla letteratura ivi contenuti).

³ Cfr., ad esempio, M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari 2010.

⁴ Di «ipercinetismo elettorale ed istituzionale compulsivo» ha parlato F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rass. parl.*, 2017, 721 ss.

⁵ Su questi profili, cfr. F. BIONDI - G. RIVISECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi - M. Cavino - L. Imarisio, Bologna 2015, 165 ss.

normativi di rango secondario del Governo, anche mediante l'utilizzo di atti di normazione secondaria "atipici" adottati sotto forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e di decreti ministeriali al di fuori dell'ordinario esercizio del potere regolamentare. Come già a suo tempo affermato dalla Corte costituzionale, a tali atti viene impropriamente affidata «la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie», trattandosi di «atti statali dalla indefinibile natura giuridica»⁶.

Già all'inizio degli anni Duemila, quindi, il fenomeno in parola appariva lesivo delle riserve assolute di legge e del principio di tipicità delle fonti secondarie *ex art. 117, co. 6, Cost.* Da disposizioni spesso "intruse" rispetto al contenuto delle leggi in cui erano collocate, frequentemente introdotte in sede di conversione di decreti-legge, erano infatti attribuite potestà soltanto formalmente non regolamentari al Presidente del Consiglio e al singolo ministro, in elusione di fondamentali principi costituzionali: corrispondenza della forma dell'atto agli effetti normativi; collegialità del Governo nell'esercizio del potere regolamentare; ruolo di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato *ex art. 100, co. 1, Cost.*⁷. In poche parole, il fenomeno in esame già allora aveva determinato l'allontanamento dal procedimento previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 in ordine alla disciplina del potere regolamentare del Governo: parere del Consiglio di Stato; visto e registrazione della Corte dei conti; pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*; e, nel caso dei regolamenti ministeriali, previa comunicazione al Presidente del Consiglio, a cui si deve aggiungere il parere delle commissioni parlamentari per i regolamenti di delegificazione.

⁶ Sent. n. 116 del 2006, punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

⁷ Per una critica a queste tendenze, cfr., ad esempio, R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli 2004, 334 ss.

Se già in tempi “normali” le richiamate tendenze connotavano le trasformazioni del rapporto tra Governo e Parlamento e del sistema delle fonti del diritto (c.d. “fuga dalla legge” e c.d. “fuga dal regolamento”), la crisi pandemica ha accelerato tali processi sia negli ordinamenti dotati di una clausola costituzionale di emergenza, sia in quelli che ne sono privi (come il nostro), determinando, in ogni caso, un robusto accentramento dei poteri nei Governi a danno dei Parlamenti.

La marginalizzazione del Parlamento, quindi, è già di per sé determinata dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 ai sensi dell’art. 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile)⁸, di cui sono diretta conseguenza il massiccio utilizzo della decretazione d’urgenza e il largo ricorso ai d.P.C.M. e ai poteri di ordinanza⁹.

2. Il ruolo delle Regioni nell’emergenza, tra Governo e Parlamento

La domanda che viene oggi posta con questo ciclo di audizioni è come evitare la marginalizzazione del Parlamento nella fase dell’emergenza: una domanda che induce a interrogarsi non soltanto sulla perdita di centralità delle Camere, ma anche sul rispetto del principio della divisione dei poteri e

⁸ «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» pubblicata in *G.U.*, Serie gen., 1° febbraio 2020, n. 26.

⁹ Per un’analisi delle fonti che si sono susseguite nel tempo, cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Riv. AIC*, n. 2/2020, 109 ss., spec. 116 ss., www.rivistaaic.it; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 300 ss., spec. 303 ss., www.osservatoriosullefonti.it.

delle garanzie costituzionali. Tali garanzie – è bene ricordare – nel nostro ordinamento passano anche per l’articolazione in senso verticale dei pubblici poteri, con riguardo ai rapporti tra centro e periferia.

Partirei dal diritto vigente, cioè dagli istituti che Governo e Parlamento hanno sinora apprestato di fronte all’emergenza, anche con riguardo al coinvolgimento delle Regioni, per poi svolgere qualche considerazione sulla funzione di controllo parlamentare in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) e concludere con qualche cenno alla funzione legislativa e alle modalità di organizzazione dei lavori del Parlamento.

Per effetto delle modifiche apportate in sede di conversione, l’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 ha intensificato il coinvolgimento delle Regioni e ha introdotto l’intervento del Parlamento – prima esautorato – sui d.P.C.M., mentre il potere di ordinanza del Ministro della salute è previsto soltanto in riferimento ai «casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute» (potere che è stato successivamente ampliato). Quanto agli enti sub-statali, sono previsti pareri dei Presidenti delle Regioni interessate dai provvedimenti e della Conferenza delle Regioni nei casi in cui i provvedimenti riguardino l’intero territorio della Repubblica. Quanto al Parlamento, il Presidente del Consiglio (o un Ministro da lui delegato) riferisce alle Camere in via preventiva e in via successiva all’adozione dei provvedimenti.

Al riguardo, mi sembra particolarmente significativo che la risoluzione approvata dal Senato il 2 novembre 2020 si richiami all’esigenza di assicurare la contestuale partecipazione del *Parlamento* e degli *enti sub-statali*¹⁰.

¹⁰ Cfr. la risoluzione n. 6-00146 (Calderoli) approvata dall’Assemblea del Senato il 2 novembre 2020: «Il Senato, a fronte della necessità di varare ulteriori misure per fronteggiare l’emergenza Covid-19, impegna il Governo:

- a proseguire nel *coinvolgimento reale e tempestivo del Parlamento e degli enti autonomi di cui all’articolo 114 della Costituzione*;

Ritengo fondamentale il coinvolgimento delle Regioni non soltanto per una questione di riparto delle competenze e di esigenze di differenziazione nell'applicazione delle misure necessariamente decise dal centro per il contenimento dell'epidemia in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, ma soprattutto perché gli enti sub-statali, ancor più nell'emergenza, possono costituire elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo.

Quanto alle competenze, anche ammettendo che i decreti-legge che si sono susseguiti (poi attuati con i d.P.C.M.) siano prevalentemente riconducibili al titolo di competenza «profilassi internazionale» (art. 117, co. 2, lett. *q*), Cost.) che vale a fondare l'intervento legislativo dello Stato non soltanto per i rapporti internazionali (basti pensare al controllo delle frontiere e all'acquisizione e distribuzione dei vaccini) ma anche per diversi profili interni della gestione dell'emergenza pandemica (pensiamo a tutto ciò che è connesso alla prevenzione e al contrasto alla diffusione del *virus*), il richiamato titolo di competenza statale non esaurirebbe tutti gli ambiti materiali intercettati dai

- a proseguire nel confronto fattivo con tutte le forze politiche rappresentate nelle due Camere, da svolgersi in Parlamento nel rispetto dei principi della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari;

- a privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comunque a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'Assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento; ad illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, 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, a riferire alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020;

- a garantire il rispetto dell'articolo 72 e dell'articolo 67 della Carta costituzionale» (cors. ns.).

decreti-legge che sono intervenuti in un complesso intreccio di competenze statali e regionali (protezione civile, tutela della salute, commercio, turismo).

Per quanto tali categorie, desunte dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al rigido riparto di competenze costituzionalmente previsto, non siano immediatamente trasponibili nel regime emergenziale, deve essere comunque sottolineato che molto opportunamente l'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 prevede istituti di collaborazione con le Regioni: ovviamente non "forti" (le intese), che paralizzerebbero l'adozione dei provvedimenti di contrasto alla pandemia e la loro efficacia, bensì "deboli" (i pareri) che consentono di contemperare il coinvolgimento del livello regionale – soprattutto in materia di organizzazione del servizio sanitario – con l'urgenza del provvedere a cui deve necessariamente seguire la centralizzazione delle decisioni.

Pur non essendosi ovviamente mai pronunciata su casi simili a quello che stiamo vivendo, ricordo che, di fronte a provvedimenti legislativi adottati per fronteggiare calamità naturali e gravi emergenze ambientali ed economiche, anche la Corte costituzionale, già nell'originario quadro costituzionale di forte accentramento, permeato dall'interesse nazionale, ha costantemente affermato che lo stato di emergenza non può determinare il sacrificio illimitato e permanente dell'autonomia regionale e che l'esercizio dei poteri di ordinanza non può compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali¹¹, poiché la Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare la sospensione permanente delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti sub-statali¹². Ancora di recente, sia pure nell'ambito degli interventi di emergenza in materia di protezione civile, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito il necessario coinvolgimento del livello regionale anche di

¹¹ Cfr. sentt. n. 127 del 1995, punto n. 2 del *Considerato in diritto* e, successivamente, n. 327 del 2003, spec. punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

¹² Cfr. sentt. n. 148 del 2012, punto n. 3 del *Considerato in diritto*; n. 151 del 2012, punto n. 4 del *Considerato in diritto*; n. 99 del 2014, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

fronte alla dichiarazione dello stato di emergenza¹³. Ne consegue che, pur senza compromettere la celerità e l'efficacia degli interventi statali, le misure qui in esame richiedono una forma di collaborazione con le Regioni interessate.

A ben vedere, quella realizzata dai decreti-legge intervenuti può considerarsi da un lato legittima determinazione di inderogabili principi fondamentali della legislazione statale opponibili alle Regioni e, dall'altro lato, ragionevole accentramento di funzioni regionali a livello statale, con riguardo, tra l'altro, ai poteri di ordinanza che in questa emergenza senza precedenti sono assunti dallo Stato. In altre parole, soltanto i richiamati decreti-legge possono rispondere alle esigenze di tempestività e di funzionalità degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza anche per la mancanza di una legge contenente i principi fondamentali della materia «tutela della salute» che, al fine di evitare soluzioni derogatorie dell'ordine costituzionale delle competenze, dovrebbe dettare «norme precise sul *modus operandi* delle autorità statali, regionali e locali in caso di epidemie e altre emergenze sanitarie»¹⁴.

In questo contesto, anche a prescindere dal ricorso ai poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120 Cost., di cui lo Stato potrebbe sempre avvalersi nell'emergenza di fronte all'inadempienza regionale nel garantire i livelli essenziali (si pensi, ad esempio, all'incompleta istituzione in alcune aree territoriali delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale, c.d. USCA), quanto realizzato dai decreti-legge rende superfluo il dibattito, *de iure condendo*, sull'introduzione di una clausola di supremazia nella Costituzione in favore dello Stato, già sufficientemente garantito dagli strumenti che può legittimamente utilizzare.

¹³ Cfr. sentt. n. 8 del 2016, spec. punto n. 3.1.1 del *Considerato in diritto* e n. 246 del 2019, punti n. 5 e n. 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Secondo quella che, in via ordinaria, dovrebbe essere la soluzione preferibile come suggerito da G. SILVESTRI, *COVID-19 e Costituzione*, in *Unicost. Unità per la Costituzione*, aprile 2020, www.unicost.eu (cui appartengono le espressioni virgolettate).

Se il regionalismo collaborativo tra Stato e Regioni non ha adeguatamente funzionato di fronte all'emergenza, le cause non sono a mio avviso da ricercare nell'inadeguatezza del Titolo V Cost., ma nella mancanza di sedi capaci di realizzare “a monte” – e cioè in Parlamento e nel procedimento legislativo – la cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo interessati dai provvedimenti da adottare. A ciò si aggiunge la carenza di trasparenza delle uniche sedi collaborative disponibili (il sistema delle Conferenze), idonee a garantire la fattiva ed efficace partecipazione regionale “a valle”, nella fase, cioè, dell'attuazione delle decisioni assunte, ma non sempre capaci di far emergere la responsabilità delle scelte politiche e di quanto disposto.

In questo contesto, di fronte all'emergenza sanitaria né le Regioni né lo Stato si sono sempre adeguatamente assunti la responsabilità politica della gestione della crisi e dei provvedimenti legislativi e amministrativi da adottare: le prime non esercitando l'autonomia che hanno chiesto per anni e di cui dispongono a diritto vigente; il secondo non ricorrendo quasi mai ai poteri sostitutivi che può sempre esercitare di fronte all'emergenza pandemica in caso di fallimento delle Regioni nella cura degli interessi a esse affidati.

Colpisce semmai, sul piano del controllo parlamentare e dell'inadeguato coinvolgimento degli enti sub-statali, la perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che consentirebbe di integrare con rappresentanti di Regioni ed enti locali la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, affidando contestualmente a essa un significativo ruolo nel procedimento di esame dei progetti di legge relativi alle materie di potestà concorrente (art. 117 Cost.) e all'assetto della finanza territoriale (art. 119 Cost.) poiché il parere contrario della Commissione potrebbe essere superato soltanto con deliberazioni a maggioranza assoluta delle Assemblee.

Vero è che, a distanza di quasi vent'anni da quando avrebbe dovuto essere attuata, non è affatto scontato che essa garantirebbe l'effettiva partecipazione degli enti sub-statali nei procedimenti legislativi che maggiormente incidono sulla loro autonomia perché la giurisprudenza costituzionale ha

largamente rifondato il diritto costituzionale delle autonomie territoriali. Contrariamente a quanto si immaginava all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, oggi la limitazione dell'autonomia legislativa regionale non passa tanto per la determinazione dei principi fondamentali delle materie di competenza ripartita quanto per l'espansione dei titoli di competenza statale c.d. trasversale (tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali, ambiente) a detrimento delle materie regionali di tipo residuale (commercio, ordinamento e organizzazione amministrativa, turismo). Ne consegue che la linea di conflitto su cui si è maggiormente sviluppato il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni non risulterebbe adeguatamente presidiata dall'art. 11 in parola e dalle competenze affidate alla Commissione poiché la norma costituzionale prevede un aggravamento procedurale del procedimento legislativo in caso di parere contrario della Commissione *soltanto* per i disegni di legge in materie di potestà concorrente e per quelli relativi alla finanza¹⁵.

In ogni caso, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, qualora fosse *già* stata integrata, avrebbe potuto oggi costituire strumento prezioso di raccordo tra centro e periferia nella gestione dell'emergenza, perché gli aggravamenti procedurali previsti dalla fonte costituzionale avrebbero almeno implicato un maggiore coinvolgimento degli enti sub-statali quantomeno nelle scelte relative alla finanza territoriale e all'esercizio della funzione di coordinamento finanziario che assumono ancor più rilevante significato nell'attuale crisi economica e sanitaria.

¹⁵ Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castella Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli 2018, 311 ss.

3. *Come evitare la marginalizzazione del Parlamento: il (poco) già fatto*

Si mostra più complessa e si presta a considerazioni maggiormente critiche la valutazione dei provvedimenti adottati dal Governo sotto il profilo del coinvolgimento del Parlamento. Come è stato detto, il procedimento previsto dall'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 appare “farraginoso”, anche se questa è una critica un po' facile mossa da più parti di fronte al delicato temperamento tra l'esigenza di fronteggiare tempestivamente l'emergenza e quella di assicurare il coinvolgimento del Parlamento su provvedimenti che incidono su diritti costituzionali.

L'esigenza di assicurare il continuo adattamento delle misure necessarie a fronteggiare l'andamento dell'epidemia non può essere infatti soddisfatta soltanto dai decreti-legge e richiede invece strumenti capaci di consentire l'adeguamento degli interventi decisi dal centro alla mutevole diffusione dei contagi sia per soddisfare le richiamate esigenze di differenziazione sia per assicurare l'efficacia dei provvedimenti. Basti pensare alle ordinanze del Ministro della salute, necessarie ad adeguare tempestivamente le misure adottate in base alla diversa diffusione del *virus* nei differenti contesti geografici ed economici regionali, che non potrebbero certamente essere adottate sotto forma di decreti-legge sottoposti all'incertezza del procedimento di conversione. Al contempo, però, i procedimenti volti a recuperare il ruolo del Parlamento “inseguendo” i d.P.C.M. si presentano difficili e complessi da costruire.

Rimangono comunque perplessità sul procedimento previsto dal citato art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020: da un lato, l'intervento del Presidente del Consiglio (o di un Ministro da lui delegato) sembra assolvere soltanto finalità informative, poiché non sono previsti dalla norma aggravamenti procedurali per valorizzare gli indirizzi formulati dalle Camere; dall'altro lato, l'obbligo di intervenire in Parlamento non appare idoneo a colmare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento di fronte all'emergenza pandemica.

Non è chiaro se la procedimentalizzazione per l'adozione dei d.P.C.M. determini l'istituzione di una nuova fonte del diritto, come da taluni è stato osservato, perché non si comprende quanto l'intervento delle Camere possa effettivamente incidere sull'atto stesso. A me pare che il doppio intervento parlamentare (preventivo e successivo) all'emanazione dei d.P.C.M. si sia tradotto soltanto in obbligo di informazione delle Camere, peraltro eludibile in caso di urgenza.

In ogni caso, anche ritenendo che l'intervento del Parlamento sia sostanziale e non formale, se si muove dal presupposto che i d.P.C.M. sono espressione di poteri di ordinanza che trovano fondamento nella doppia base normativa costituita dalla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi del Codice della protezione civile e dai decreti-legge¹⁶, gli atti in questione, abilitati a derogare alla legislazione vigente, sarebbero assimilabili a ordinanze contingibili e urgenti su cui si è già ripetutamente pronunciata la giurisprudenza costituzionale riconoscendo a essi natura amministrativa e affermando che il principale contrappeso è rappresentato dal sindacato del giudice amministrativo¹⁷.

4. La funzione di controllo parlamentare e il disegno di legge n. 1834 (Pagano): il (tanto) da farsi

Se queste sono le tendenze, si comprende come si riveli cruciale il potenziamento del controllo parlamentare perché il delicato bilanciamento di cui parliamo non può essere lasciato soltanto al giudice e perché il rafforzamento del controllo parlamentare costituisce strumento per assicurare il rispetto

¹⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 116 ss.; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti*, cit., 303 ss.

¹⁷ Cfr., tra le tante, sentt. n. 187, n. 201 e n. 617 del 1987; n. 127 del 1995; n. 115 del 2011.

della divisione dei poteri e garantire che l'opinione pubblica sia adeguatamente informata.

Il controllo parlamentare dovrebbe essere a mio avviso indirizzato lungo due direttrici: sia nei confronti dell'emergenza sanitaria, sia nei confronti dell'emergenza economica perché l'una e l'altra sono strettamente connesse nelle scelte a cui sono oggi chiamati Governo e Parlamento.

In questo contesto, si colloca il disegno di legge n. 1834 (Pagano) che si propone di reinserire il Parlamento nei circuiti decisionali e nel controllo dei provvedimenti adottati e di quelli da adottare.

In sintesi, tale disegno di legge prevede di:

a) istituire una Commissione parlamentare bicamerale «composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi» (art. 1, co. 2);

b) garantire, anche mediante le modalità di elezione, che la Presidenza della Commissione sia affidata a un rappresentante dell'opposizione, sia pure con un ampio consenso tra i suoi membri (art. 1, co. 4);

c) affidare alla Commissione ampi poteri conoscitivi (art. 2, co. 3 e 4) anche al fine di esprimere «pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, inclusi gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» (art. 2, co. 1), entro il «termine perentorio di otto giorni dalla trasmissione alle Camere dello schema di decreto» (art. 2, co. 2);

d) consentire alla Commissione di richiedere, ove necessario, «l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato» (art. 2, co. 3);

e) stabilire che la Commissione «presenta una relazione annuale al Parlamento per riferire sull'attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza» (art. 2, co. 5).

Quanto a questa iniziativa, possono essere svolte le seguenti osservazioni in ordine al necessario potenziamento del controllo parlamentare.

Il carattere bicamerale della Commissione è preferibile rispetto a soluzioni monocamerale perché assicurerebbe rapidità, tempestività e potrebbe concorrere a superare i limiti del bicameralismo paritario concentrando il controllo in un unico organo sia nell'esame dei provvedimenti adottati dal Governo sia nello svolgimento dell'attività conoscitiva sugli sviluppi dell'epidemia e sui provvedimenti da adottare. Beninteso: non che le commissioni monocamerale siano necessariamente più deboli nell'esercizio delle funzioni di controllo e di indirizzo rispetto agli organi bicamerale. All'opposto, uno degli argomenti che venivano adottati contro le ipotesi di differenziazione funzionale tra le Camere era proprio quello di non indebolire il controllo parlamentare sul Governo ritenuto rafforzato perché costituzionalmente radicato nei due rami in quanto connesso all'esercizio della stessa funzione legislativa¹⁸. Di fronte all'emergenza di oggi, invece, la soluzione bicamerale è preferibile sia per l'oggetto del controllo parlamentare, sia per l'esigenza di assicurare una rapida "reazione" di fronte alle esigenze imposte dall'andamento della pandemia.

Non convince del tutto il "modello" rappresentato dagli organi bicamerale di controllo, più volte richiamati nel dibattito, costituiti dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), istituito dalla legge n. 124 del 2007, e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, istituita dalla legge n. 103 del 1975, a meno di non voler limitare le funzioni dell'istituendo organo bicamerale a poteri *conoscitivi* e di *vigilanza* espliciti nella fase *successiva* rispetto ai

¹⁸ In questo senso, cfr. A. BARBERA, *Linee per una riforma del Parlamento*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano 1985, 77 ss.; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, 219 ss.; ID., voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur.* (1988), 7.

provvedimenti del Governo. Non mi sembra però questo il percorso, per quanto ancora incompiuto, avviato dal richiamato tentativo di “parlamentarizzare” i d.P.C.M. da parte dell’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, già rivolto ad assicurare funzioni di *controllo normativo* mediante interventi di carattere *preventivo* del Parlamento sui provvedimenti governativi, come sembra emergere anche dalla citata risoluzione approvata dall’Assemblea del Senato il 2 novembre scorso.

In questa prospettiva, parrebbero allora maggiormente conferenti i “precedenti” rappresentati da Commissioni bicamerali dotate di incisive *funzioni* non soltanto di controllo e indirizzo ma anche *consultive* su *atti normativi*, allora affidate a tali organi nell’ambito di processi di attuazione di riforme caratterizzate da ampie deleghe al Governo: si pensi alle Commissioni bicamerali istituite dall’art. 5 della legge n. 59 del 1997 sulla riforma dell’amministrazione e sul trasferimento delle funzioni amministrative agli enti sub-statali e dall’art. 3 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

Le competenze della Commissione bicamerale andrebbero coordinate e armonizzate dalle fonti istitutive con quelle delle commissioni monocamerali permanenti, non essendo a mio avviso possibile, di fronte alle esigenze dell’emergenza, immaginare la duplicazione dei pareri parlamentari ed essendo invece necessario concentrare le funzioni consultive parlamentari nell’organo bicamerale, fatte salve, ovviamente, le funzioni delle Assemblee di per sé capaci di prevalere nell’esercizio del controllo secondo le regole e le prassi usuali del diritto parlamentare.

Quanto alla fonte istitutiva non mi sembra necessariamente preferibile la legge rispetto a soluzioni alternative rappresentate da atti di indirizzo monocamerali che, analoghi nel contenuto, potrebbero essere più rapidamente adottati dalle Camere al fine di assicurare l’immediata istituzione e l’avvio dell’attività dell’organo parlamentare. Segnalo, al riguardo, i “precedenti” rappresentati dalle Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali della IX e della XI legislatura, Bozzi (1983) e De Mita-Iotti (1992), istituite

con paralleli atti di indirizzo dei due rami del Parlamento; atti di indirizzo a cui potrebbe seguire la legge al fine di meglio definire e strutturare organizzazione e funzioni dell'organo, secondo un procedimento già sperimentato nel secondo dei due precedenti che ho richiamato.

Quanto alla composizione, mi sembra condivisibile la scelta di proporre l'istituzione di una Commissione a composizione snella (dieci deputati e dieci senatori), idonea a garantire comunque la proporzione esistente tra i gruppi parlamentari. Tale opzione sembra preferibile, come nei precedenti da ultimo richiamati, rispetto alle ipotesi di assicurare la composizione paritetica tra maggioranza e opposizione sia in ragione delle funzioni che potrebbero essere affidate all'organo (capaci di andare oltre quelle di controllo e vigilanza in senso stretto), sia perché la Commissione potrebbe costituire il luogo privilegiato in cui concentrare i pareri parlamentari sugli atti del Governo, ponendosi conseguentemente l'esigenza di assicurare tempestive decisioni a maggioranza che non possono non riflettere la composizione delle Camere.

Tale composizione renderebbe più efficace il controllo e, affidando la Presidenza dell'opposizione, potrebbe consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nella valutazione delle misure adottate e di quelle da adottare.

L'organizzazione della Commissione dovrebbe trovare solidi presupposti negli atti istitutivi, che potrebbero definire anche i raccordi con gli altri organi del policentrismo parlamentare, rispondendo all'esigenza di consentire l'adeguamento del controllo parlamentare e di assicurare la "reazione" in tempi rapidi del Parlamento di fronte all'andamento della pandemia.

Quanto alle funzioni, alla Commissione dovrebbero essere affidati ampi poteri conoscitivi, di controllo e indirizzo, estendendo l'oggetto del controllo a tutti i provvedimenti adottati dal Governo. Ciò potrebbe indurre ad ampliare le funzioni consultive della Commissione bicamerale. Al riguardo, però, occorrerebbe distinguere. Non mi sembrano immaginabili pareri preventivi né, tantomeno, vincolanti sui d.P.C.M. rispondenti a particolari esigenze di

urgenza, non perché la legge non possa astrattamente prevederli, bensì perché l'intervento parlamentare si porrebbe, in questi casi, in contrasto con la natura dei provvedimenti di governo dell'emergenza. Sul punto, si deve anzitutto ricordare che, alla stessa stregua di un qualsiasi regolamento ministeriale, i d.P.C.M. devono trovare fondamento in una fonte di rango primario; conseguentemente tale fonte dispone *anche* della loro procedura di approvazione e può liberamente prevedere eventuali *aggravamenti procedurali*, inclusi *pareri parlamentari*: non sussisterebbe, a mio avviso, alcuna violazione della riserva di amministrazione¹⁹.

Il punto mi sembra un altro. Se pensiamo ai d.P.C.M. della prima fase, abilitati a derogare alla legislazione vigente, o alle più recenti ordinanze del Ministro della salute, il coinvolgimento preventivo degli organi parlamentari costituirebbe un'inutile superfetazione procedimentale sia rispetto alle esigenze di celerità dei provvedimenti rivolti a contenere la pandemia, sia rispetto all'efficacia del controllo parlamentare stesso (che, limitatamente a questi casi, non può che esaurirsi negli *indirizzi preventivi* precedentemente formulati al Governo). Al contrario, i d.P.C.M. adottati in questa seconda fase, quelli cioè che, pur nella loro natura ibrida, assumono valore regolamentare potrebbero essere sottoposti anche a pareri preventivi della Commissione bicamerale.

La Commissione dovrebbe soprattutto assicurare la costante interlocuzione con il Governo sui provvedimenti da adottare. Per acquisire le relative informazioni e dati – rispetto ai quali occorre assicurare la necessaria trasparenza – l'interlocutore privilegiato non può che essere il Comitato tecnico-scientifico: un conto è garantire alla Commissione la facoltà di attivare ampi poteri conoscitivi e di predisporre audizioni dei soggetti che ritiene più utili

¹⁹ In questo senso, per un inquadramento dei decreti ministeriali nel sistema delle fonti estensibile ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, si veda già Corte cost., sent. n. 79 del 1970.

per colmare le asimmetrie informative tra Parlamento e Governo; un altro conto sarebbe dotare la Commissione di un “proprio” Comitato tecnico-scientifico “parallelo” a quello già istituito. Il Parlamento potrebbe semmai proporre di integrare quello del Governo.

Sarei invece critico sulle ipotesi di attribuire alla Commissione bicamerale i poteri propri di una commissione di inchiesta ai sensi dell’art. 82 Cost. che sembrerebbero inconciliabili con l’attività consultiva, di controllo e di indirizzo rivolta ad assicurare l’interlocuzione con il Governo sui provvedimenti adottati e su quelli da adottare.

Perplessità non dissimili possono essere manifestate anche nei confronti dell’ipotesi di individuare il possibile “modello” di riferimento nel Copasir. Quest’ultimo, infatti, analogamente alle Commissioni di inchiesta, dispone di poteri di indagine in alcuni ambiti materiali analoghi a quelli dell’autorità giudiziaria anche in deroga a talune disposizioni del Codice di procedura penale quanto all’acquisizione di atti relativi a inchieste in corso. Mi pare che sarebbe più utile disciplinare e indirizzare i poteri dell’istituenda Commissione bicamerale sul piano del controllo e dell’indirizzo e dello svolgimento di funzioni consultive sui provvedimenti del Governo. Tali funzioni mi sembrano ben diverse da quelle di accertamento di fatti e responsabilità in via successiva con i poteri e i moduli procedimentali propri dell’inchiesta parlamentare.

Anche a prescindere da ragioni di opportunità, l’istituzione di una commissione di inchiesta di fronte all’emergenza pandemica amplificherebbe tre ordini di problemi che si sono manifestati nella prassi delle inchieste parlamentari degli ultimi trent’anni: *a)* l’inchiesta come strumento nella disponibilità della maggioranza parlamentare e, quindi, scarsamente efficace come strumento di controllo; *b)* il rapporto intercorrente tra commissioni di inchiesta e Camere, che ha visto talvolta commissioni di inchiesta dotate di “eccessiva” autonomia, mentre avrebbe dovuto essere garantito il puntuale rispetto degli atti istitutivi e del principio della collegialità nelle attività istruttorie e

di indagine²⁰; c) i problemi posti dal concorso tra inchieste parlamentari e indagini giudiziarie, a partire dal non sempre rispettato principio di leale collaborazione tra commissione di inchiesta e autorità giudiziaria richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, anche in relazione ai limiti del c.d. “segreto funzionale”²¹.

Si discutono anche proposte rivolte ad affidare funzioni di coordinamento alle Conferenze dei Presidenti di gruppo in sede congiunta, su cui sinora l’orientamento dei colleghi auditi è stato prevalentemente critico perché le Conferenze finirebbero per eccedere dalle loro attribuzioni – relative all’organizzazione dei lavori parlamentari – e per la carenza di trasparenza di quelle sedi.

Sarei molto più cauto. Vero è che alle Conferenze dei Capigruppo sono riconducibili poteri di programmazione esterni al procedimento legislativo. Tuttavia a me pare che, di fronte a questa emergenza senza precedenti, sia possibile immaginare un doppio strumento di intervento per assicurare il reinserimento del Parlamento nei circuiti decisionali: le Conferenze dei Capi-gruppo potrebbero tenere riunioni congiunte per svolgere, soprattutto grazie alla presenza dei Presidenti di Assemblea, un’utile funzione di coordinamento inter-camerale dei lavori parlamentari – di cui il nostro sistema parlamentare ha estremo e urgente bisogno – nonché efficaci funzioni di garanzia allo scopo

²⁰ Si pensi ad alcuni profili critici dell’attività della Commissione antimafia in alcune legislature o alle Commissioni di inchiesta “Telekom Serbia” e “Mitrokhin” istituite nella XIV legislatura: cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri - Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli 2008, 232 ss.

²¹ Cfr. sentt. n. 13 del 1975, spec. punto n. 4 del *Considerato in diritto*; n. 231 del 1975, spec. punto n. 5 del *Considerato in diritto*; n. 26 del 2008, punti n. 4.1, n. 4.2 e n. 4.3 del *Considerato in diritto*.

di coinvolgere le opposizioni nelle decisioni da assumere, mentre alla Commissione bicamerale potrebbero essere affidate funzioni di controllo e indirizzo.

Il rispetto del principio di pubblicità potrebbe essere garantito mediante la previsione dell'obbligo di rendere sistematiche comunicazioni alle Aule parlamentari di quanto deciso in sede di Capigruppo (in base ai "precedenti" parlamentari, mi pare che le decisioni a effetto immediato siano regolarmente comunicate alle Assemblee). Deve essere tra l'altro ricordato che un eccesso di pubblicità, oltre a quanto costituzionalmente dovuto, in fasi e procedimenti decisionali che si svolgano tra Governo e Parlamento può rischiare di limitare la mediazione politica e la necessaria duttilità degli strumenti di controllo²². Sul punto, si può pertanto ipotizzare che la Commissione bicamerale non sia assoggettata a tassativi e inderogabili principi, ma possa scegliere liberamente le forme di pubblicità dei suoi lavori, avvalendosi anche di procedure informali tipiche dei procedimenti conoscitivi nell'acquisizione delle informazioni e nella consultazione degli esperti per seguire l'andamento dell'epidemia.

Ritengo infine necessario che gli organi parlamentari siano adeguatamente coinvolti anche in relazione al secondo profilo dell'emergenza, quello della crisi economica, strettamente connesso all'emergenza sanitaria. In questo più ampio disegno, il potenziamento del controllo parlamentare potrebbe essere occasione di attuazione dell'art. 5, co. 4, della legge costituzionale n. 1

²² Non deve essere dimenticato che il principio di pubblicità e di documentazione dei lavori parlamentari è stato ritenuto da alcune pronunce della Corte costituzionale bilanciabile con altri valori costituzionali, sia pure in relazione a fattispecie particolari relative alla segretezza di alcune attività delle Commissioni di inchiesta (sent. n. 231 del 1975, spec. punto n. 6 del *Considerato in diritto*) e all'irrelevanza in sede di giudizio di costituzionalità della documentazione istruttoria preliminare ai lavori parlamentari (sent. n. 246 del 2010, punto n. 4 del *Considerato in diritto*).

del 2012 sull'equilibrio di bilancio, che affida alle Camere il controllo sulla qualità ed efficacia della spesa, coinvolgendo gli organi parlamentari nei circuiti di verifica dell'impiego dei fondi europei.

5. Le torsioni impresses alla funzione legislativa e alla decisione di bilancio

Un'analisi, per quanto sommaria, delle principali questioni connesse al necessario miglioramento dell'«esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» – come reca il titolo dell'affare assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato – non può non soffermarsi conclusivamente sulle recenti tendenze della funzione legislativa e sulla questione della partecipazione ai lavori in via telematica, oggetto di discussione in questo e in altri cicli di audizioni parlamentari.

Dal primo punto di vista, nella fase dell'emergenza sanitaria si assiste al rinnovato e largo ricorso alla decretazione d'urgenza – quantitativamente ben più rilevante di quello ai d.P.C.M. – che ha finito per acuire i problemi risalenti nel tempo a cui ho fatto in premessa riferimento.

Occorre anzitutto ricordare che le norme costituzionali sulle fonti e sul procedimento legislativo riflettono il principio della separazione dei poteri e, quindi, sono rivolte ad assicurare la distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento. All'opposto, l'evoluzione della forma di governo degli ultimi venti anni è stata caratterizzata da una forte incidenza del Governo nelle procedure parlamentari, realizzata soprattutto in via di prassi con un significativo distacco dalla lettera del regolamento parlamentare e talvolta anche dalle norme costituzionali che ha segnato la confusione di ruoli e l'appannaggio del principio della responsabilità politica. Di tali processi è vittima non soltanto l'opposizione, ma anche la maggioranza che, accettando tali prassi, si sottopone a un processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo a fronte del perdurante rafforzamento dell'Esecutivo,

conseguito già da tempo attraverso la prevalenza del diritto parlamentare non scritto sulla scorta di una male intesa dottrina del precedente parlamentare, come vera “fonte” regolatrice della materia²³. Basti pensare a come è stato utilizzato tale approccio per consentire al Governo di acquisire un ruolo centrale nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo mediante il ricorso sistematico al maxi-emendamento e alla questione di fiducia²⁴.

Il largo ricorso ai decreti-legge, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia limita i tempi a disposizione per l'esame in commissione e per lo sviluppo del contraddittorio in Assemblea²⁵.

Anche tali tendenze si sono ulteriormente acuite con l'emergenza pandemica perché si riducono i tempi e aumentano le difficoltà per l'ordinaria attività legislativa.

L'esame in commissione è fondamentale nel ramo del Parlamento in cui sono presentati i provvedimenti del Governo perché viene successivamente recepito il testo che emerge in quella sede. Invece, a causa delle discutibili prassi sopra richiamate, tale esame acquista rilievo soltanto per definire

²³ In questo senso, cfr. N. LUPPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma 2007, 42 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 756 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 812 s.

²⁴ Sui nodi critici del nesso tra maxi-emendamento e questione di fiducia, quale «*unicum concettualmente inscindibile*» in quanto istituto sempre più specializzato, si veda la prima significativa analisi di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 259 s.

²⁵ Per un approfondimento di queste prassi degenerative, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Riv. AIC*, 3/2012, 11 ss., www.rivistaaic.it.

l'estensione e la portata del maxi-emendamento che, quando interamente sostitutivo del testo discusso, prescinde completamente dall'esame parlamentare sino a quel momento condotto e assorbe ogni altro argomento di discussione, impedendo l'esame nel merito delle decisioni.

In questo contesto, il rinnovato ricorso alla decretazione d'urgenza preclude l'attuazione della programmazione dei lavori e l'esercizio di un effettivo controllo parlamentare in sede di conversione dei decreti-legge, nonostante il sindacato sempre più incisivo sviluppato dalla Corte costituzionale nel corso degli anni²⁶ e il controllo svolto dal Presidente della Repubblica²⁷.

L'eterogeneità dei decreti contribuisce a segnare la progressiva perdita di centralità del Parlamento in tutte le fasi del procedimento legislativo. Anzitutto in sede di assegnazione dei disegni di legge in relazione alle competenze delle commissioni perché la disomogeneità dei decreti impone un'assegnazione sulla base di "macro-finalità": vale a dire o alla Commissione Affari costituzionali o alla Commissione Bilancio, con la conseguenza di limitare l'esame parlamentare alle sole conseguenze istituzionali o a quelle relative alle compatibilità finanziarie dei provvedimenti d'urgenza. Ne consegue che viene precluso l'esame delle commissioni di merito in ordine ai riflessi dei provvedimenti del Governo sui singoli ambiti materiali (sanitari ed

²⁶ Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino 2016, 1967 ss.

²⁷ Si veda, da ultimo, la lettera del Presidente Sergio Mattarella dell'11 settembre 2020 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), che ha richiamato al rispetto del requisito dell'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, anche nell'adozione dei provvedimenti di emergenza finalizzati a fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica.

economico-produttivi), quindi proprio su ciò che, invece, dovrebbe essere oggetto di approfondimento di fronte alla crisi sanitaria e a quella economica.

Analoghi effetti negativi delle prassi sopra richiamate si producono in Assemblea, laddove l'eterogeneità dei decreti-legge *omnibus* impedisce il confronto tra i gruppi parlamentari sull'impianto complessivo dei provvedimenti del Governo e sull'emersione di proposte alternative, incentivando, all'opposto, la presentazione di emendamenti da parte dei singoli parlamentari.

Dovrebbe essere invece preservato il ruolo delle commissioni parlamentari competenti per materia perché è quella la sede del confronto più proficuo con il Governo nel procedimento legislativo. Questa è anche una delle ragioni per le quali sono contrario all'istituzione di una Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge nel periodo dell'emergenza sanitaria, sul modello di quelle istituite in avvio di legislatura, in ipotesi composta da un numero esiguo di parlamentari "in presenza": tale soluzione avrebbe infatti l'effetto di penalizzare ulteriormente le Commissioni permanenti.

Le tendenze sopra richiamate nei rapporti tra Governo e Parlamento si riflettono nell'approvazione della legge di bilancio e nella legislazione finanziaria, assumendo un significato ancor più critico se si pensa che la decisione di bilancio è diventata la sede principale dei processi di produzione normativa con l'effetto di deprimere ulteriormente il ruolo del Parlamento. Tali prassi, infatti, riducono i tempi di esame costringendo i parlamentari a riversare gli emendamenti negli unici disegni di legge a tempi garantiti (disegno di legge di bilancio e disegni di legge di conversione di decreti-legge).

Occorrerebbe innovare le prassi per favorire un reinserimento del Parlamento nei processi di produzione normativa, soprattutto in materia economico-finanziaria. All'opposto, nel periodo più recente si conferma la tendenza a ricorrere a decreti-legge *omnibus* per la manutenzione legislativa di diversi e rilevanti settori dell'ordinamento: il decreto-legge c.d. "fiscale" e il decreto-legge c.d. "proroga termini", assieme alla legge di bilancio, compongono ormai da diversi anni un vero e proprio "trittico" in cui si articola a cadenza

annuale la “reale” manovra finanziaria, determinando un’impropria fungibilità tra decretazione d’urgenza e legge di bilancio.

Quanto alla legislazione finanziaria, ad esempio, un’innovazione particolarmente significativa potrebbe essere quella di cui si discute in questi giorni: designare un doppio relatore, di maggioranza e di opposizione, per l’esame del disegno di legge di bilancio per il 2021. Tale soluzione, di fronte a un’emergenza economica senza precedenti, potrebbe consentire di assicurare il fattivo apporto delle opposizioni nelle scelte fondamentali sull’impiego delle risorse, nazionali ed europee, che condizioneranno il governo dell’economia nei prossimi anni, ben oltre l’orizzonte di questa legislatura, nella prospettiva dell’attuazione dei “Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza” concertati in sede europea.

Non si dimentichi che le richiamate alterazioni del procedimento legislativo si manifestano con particolare evidenza proprio nell’esame e approvazione del disegno di legge di bilancio, connotata da una crescente conflittualità tra maggioranza e opposizione culminata nei due conflitti tra poteri, sollevati da gruppi parlamentari di opposizione, dapprima di centro-sinistra, quindi di centro-destra, e aventi a oggetto le modalità di approvazione delle leggi di bilancio rispettivamente per il 2019 e per il 2020 caratterizzate dalla discutibilissima prassi del maxi-emendamento del Governo interamente sostitutivo su cui è posta la questione di fiducia.

In fondo, anche tali conflitti esprimono una “reazione” delle minoranze parlamentari alla limitazione delle loro prerogative, fornendo l’impressione che, dopo anni di procedure non trasparenti in cui il Governo ha assunto il controllo delle procedure di bilancio, il Parlamento, sia pure soltanto mediante i ricorsi delle minoranze, tenti di riaffermare il ruolo a esso costituzionalmente assegnato.

Con le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, la Corte ha però dichiarato inammissibili tali conflitti, negando che la riduzione dei tempi dell’esame parlamentare potesse determinare «quelle violazioni manifeste delle

prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»²⁸.

In disparte ogni considerazione circa gli argomenti addotti per negare che sussistessero i requisiti sotto il profilo oggettivo ai fini dell'ammissibilità dei conflitti stessi, con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte ha valorizzato l'argomento delle compatibilità finanziarie quali discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea come elemento "presupposto" alla decisione di inammissibilità. In tal modo, i Giudici costituzionali hanno potuto negare che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», potesse integrare gli estremi ai fini dell'ammissibilità del ricorso²⁹. In altre parole: il "fatto" economico-finanziario, costituito dai vincoli di bilancio euro-unitari, determina l'esigenza di modificare i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un'ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la limitazione dei tempi di esame del provvedimento³⁰.

²⁸ Ord. n. 17 del 2019, spec. punto n. 4.5 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Ord. n. 17 del 2019, punto n. 4.4 del *Considerato in diritto*. Criticamente, sul punto, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4/2019, spec. 4 s., www.federalismi.it, il quale pone in rilievo «le contraddizioni dell'ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi-emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019»; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Riv. AIC*, 2/2019, spec. 618 s., www.rivistaaic.it, la quale definisce «problematici e dubitativi» gli argomenti addotti dalla Corte per dichiarare il conflitto inammissibile, risolvendosi, essi, nell'idoneità del coinvolgimento della Commissione

Analogamente, nell'ordinanza n. 60 del 2020, la Corte si richiama costantemente alle esigenze di «efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei» che conducono al «necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»³¹ e, quindi, a sacrificare il ruolo del Parlamento.

In tal modo la Corte concorre a salvaguardare le compatibilità finanziarie, essendo difficilmente ipotizzabile un annullamento per conflitto dell'intera legge di bilancio³², ma, nel vagliare le modalità di esame e approvazione del disegno di legge di bilancio, giustifica la limitazione dei tempi conseguente all'abuso del maxi-emendamento e finisce per agevolare prassi assai discutibili in quanto riflesso di un parlamentarismo talmente “specializzato” da essere molto vicino a un monocameralismo di fatto. Infatti, l'ordinanza n. 60 del 2020 da un lato “razionalizza” la prassi di “scorporare” parte dei contenuti della legge di bilancio in decreti-legge e, dall'altro lato, afferma che l'allungamento dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio in prima lettura al Senato giustifica la successiva contrazione dei tempi di esame alla Camera e al Senato in seconda lettura quando il testo risultante dall'approvazione del maxi-emendamento del Governo costituisce una versione diversa da quella precedentemente esaminata «solo per sottrazione»³³.

Almeno al momento, non sembra quindi che, stando alle sue ultime decisioni, peraltro rese nel periodo anteriore all'emergenza COVID-19, la Corte

bilancio a «compensare la restrizione inferta ai poteri delle Camere» sotto la spinta dei vincoli al governo dei conti pubblici.

³¹ Ord. n. 60 del 2020.

³² In questa prospettiva, sui rischi di una decisione caducatoria della legge di bilancio, cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio* (21 febbraio 2019), in *Forumcostituzionale.it*, spec. 2, www.forumcostituzionale.it.

³³ Ord. n. 60 del 2020.

costituzionale abbia fornito alcuna “sponda” al potenziamento del controllo parlamentare, dando anzi l’impressione di assecondare prassi che rischiano di comprimere la delicata funzione di controllo parlamentare che si esprime nell’approvazione della legge di bilancio.

6. La partecipazione alle sedute parlamentari in via telematica

Vengo infine alla questione relativa alle modalità di svolgimento delle sedute di fronte all’emergenza pandemica con particolare riguardo alla partecipazione ai lavori parlamentari in via telematica. Al riguardo, occorrerebbe trovare un punto di equilibrio tra l’esigenza di preservare il fondamento della funzione rappresentativa, da un lato, e quella di assicurare la funzionalità dei lavori parlamentari, dall’altro lato³⁴.

La funzione rappresentativa presuppone, come indica il tenore letterale di diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari, la presenza fisica alle sedute non soltanto in relazione a quelle in cui i parlamentari sono chiamati a votare, ma soprattutto a quelle in cui si sviluppa il contraddittorio parlamentare. Quest’ultimo, infatti, anche per una questione di numeri e di ampiezza delle Assemblee parlamentari, ben difficilmente potrebbe realizzarsi mediante una sistematica ed esclusiva partecipazione “a distanza”.

Nondimeno, tutto ciò a mio avviso non impedisce di privilegiare un’interpretazione evolutiva dell’art. 64 Cost. nella parte in cui prevede che le deliberazioni parlamentari siano «adottate a maggioranza dei *presenti*» (cors. ns.), avendo la Corte costituzionale rimesso all’autonomia regolamentare di

³⁴ Per un’attenta disamina delle prassi parlamentari più recenti rispetto a questo difficile bilanciamento, cfr. F. BIONDI - P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l’emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, 28 ss., www.federalismi.it.

ciascuna Camera la determinazione dei criteri di validità delle sedute e delle relative votazioni³⁵.

Che la partecipazione alle sedute in via telematica e, in certi casi, le stesse votazioni, possano essere ritenute – come credo – compatibili con la Costituzione non risolve ovviamente i numerosi problemi, giuridici e tecnici, posti da questa delicatissima questione. Occorrerebbe anzitutto una modifica regolamentare che individuasse in maniera tassativa i necessari presupposti di fatto e di diritto, connessi alle situazioni emergenziali, idonei a giustificare il voto a distanza; le fattispecie previste dovrebbero essere strettamente connesse all'esigenza di assicurare la *funzionalità dei lavori parlamentari*, esclusivamente in ordine ai casi in cui essa non possa essere altrimenti garantita; gli uffici e gli apparati tecnici delle Camere dovrebbero assicurare che la partecipazione e la votazione siano costantemente assistite dalla garanzie costituzionali previste per il singolo parlamentare.

La partecipazione alle sedute e soprattutto le votazioni potrebbero essere quindi consentite esclusivamente in relazione alle situazioni di emergenza che precludono di assicurare la presenza fisica di una larga parte dei parlamentari. Si tratterebbe, quindi, di disciplinare le fattispecie in termini *rigorosamente alternativi* all'ordinaria attività parlamentare che esige la presenza fisica.

In questa prospettiva, potrebbe essere minimizzato il rischio di alterare i caratteri fondanti – simbolici e sostanziali – della rappresentanza politica e del compromesso parlamentare in senso kelseniano che poggia, ora come in origine, sul confronto e sulla discussione in ordine all'intera attività delle Camere, incluse le fasi presupposte alla deliberazione finale.

Soltanto alle richiamate condizioni, potrebbero essere ampliate le fattispecie di partecipazione in via telematica oltre quanto indicato dai recenti pareri delle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato

³⁵ Cfr. sent. n. 78 del 1984, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

rispettivamente del 4 e del 10 novembre 2020, che hanno esteso tale partecipazione a tutte le audizioni di parlamentari di carattere formale e informale sia nelle commissioni sia negli organi bicamerali nei quali si applica il regolamento del Senato. Alla Camera, inoltre, sin dalla prima fase dell'emergenza, possono svolgersi "a distanza" anche l'Ufficio di Presidenza (delle Commissioni) integrato dai rappresentanti dei gruppi per la programmazione dei lavori e, dal 4 novembre scorso, le sedute di commissione, sia pure soltanto per la discussione generale.

Il nodo centrale è quindi quello relativo all'estensione della modalità telematica alle altre attività parlamentari e, in particolare, ai lavori dell'Aula e alle votazioni. Al riguardo, di fronte all'emergenza che stiamo vivendo, sarei favorevole a introdurre sperimentazioni innovative in forza dell'esigenza costituzionalmente imposta di garantire la funzionalità dei lavori parlamentari. Irrigidire l'interpretazione delle norme regolamentari sulla partecipazione e validità delle sedute precludendo, in qualsiasi caso, la partecipazione in via telematica potrebbe infatti rendere difficile il raggiungimento del numero legale, portando al risultato paradossale di consentire all'opposizione di impedire la discussione.

Il problema non si pone tanto per le Commissioni, in cui sono possibili le sostituzioni da parte dei colleghi del gruppo parlamentare di appartenenza e viene così rispettato il principio di proporzionalità tra i gruppi. In Assemblea, invece, potrebbero porsi seri problemi di funzionalità dei lavori: quanto alla validità delle sedute, non potendo sostituire i parlamentari, potrebbe non essere sufficiente l'espedito sinora utilizzato di considerare in missione i parlamentari in quarantena ai fini della verifica del numero legale; quanto alle deliberazioni, senza ricorrere al voto telematico potrebbe non essere garantita la possibilità di conseguire le maggioranze qualificate richieste dalla Costituzione come quelle necessarie all'approvazione degli scostamenti dal divieto di indebitamento nelle decisioni di bilancio che saranno cruciali nelle prossime settimane.

7. Stato e Regioni nella cura dei diritti, tra crisi sanitaria e crisi economica

Volendo trarre qualche considerazione conclusiva dagli spunti qui tracciati, appare evidente come la crisi pandemica abbia notevolmente incrementato lo squilibrio tra le esigenze inerenti al diritto alla salute inteso quale valore costituzionale primario, da un lato, e le risorse umane, organizzative e finanziarie disponibili, dall'altro lato. Gli eventi degli ultimi mesi hanno messo drammaticamente in rilievo come la scarsità di risorse sia anzitutto di personale, medico e infermieristico, e abbia investito il complesso della dimensione organizzativa e dei mezzi di provvista³⁶.

Al contempo, l'emergenza sanitaria ha impresso brusche accelerazioni ai processi già in atto nella crisi economica, determinando ulteriori e incisivi riflessi sul finanziamento delle prestazioni e sulla garanzia dei diritti.

Per fronteggiare l'emergenza pandemica senza alterare l'ordine costituzionale delle competenze e soprattutto senza pregiudicare i diritti, occorre richiamare due imprescindibili elementi emersi dall'analisi.

Bisogna anzitutto rammentare il "costo" dei diritti, secondo quanto ben messo in rilievo dai costituzionalisti italiani in tempi "non sospetti", ben

³⁶ Come dimostra, tra gli atti di particolare rilievo nell'emergenza pandemica, il dibattito sul documento della Società Italiana di Anestesia Analgesia Rianimazione e Terapia Intensiva (Siaarti) dal titolo «*Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*»: su cui, cfr., tra gli altri, A. D'ALOIA, *Emergenza sanitaria e ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore*, in *Riv. Biodiritto*, 2020, 1, 20 ss., rivista.biodiritto.org; S. ROSSI, *Società del rischio e scelte tragiche al temo del coronavirus*, in *Riv. AIC*, n. 3/2020, 250 ss., www.rivistaaic.it.

lontani, cioè, dalle crisi, economiche e sanitarie³⁷. Tutti i diritti costano nel senso che sono condizionati nell'attuazione legislativa dall'organizzazione e dai mezzi di provvista, secondo quella che è stata definita la «riserva del possibile e del ragionevole»³⁸.

Come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale, sussiste un inscindibile nesso tra accesso alle prestazioni e scelte organizzative di provvista preposte alla loro erogazione poiché l'organizzazione e le risorse finanziarie sono rivolte a garantire il nucleo essenziale del diritto a prestazione e il diritto a sua volta condiziona l'impiego delle risorse³⁹. La disponibilità delle risorse organizzative e finanziarie, quindi, pur non essendo in sé bilanciabile con i diritti costituzionali, trattandosi di materiali eterogenei⁴⁰, condiziona le scelte legislative⁴¹.

³⁷ Sin dagli anni Sessanta del secolo scorso: cfr. M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 805 s.; A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enc. giur.* XI (1989), 29 s.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova 1995, 121; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, 11 ss., spec. 14; e, soltanto successivamente, S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York - London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna 2000.

³⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30 ss.

³⁹ Cfr., tra le tante, sentt. n. 455 del 1990; 247 del 1992; n. 184 del 1993; n. 304 del 1994; n. 416 del 1995; sent. n. 383 del 1998; n. 309 del 1999; n. 200 del 2005.

⁴⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna 2018, 250.

⁴¹ Al riguardo, di recente, sia pure con diversità di approccio, cfr. M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. Bergonzini, Milano 2019, 44 s.; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, 576.

In secondo luogo, si deve tenere ben presente che la cura di larga parte delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nel nostro sistema costituzionale è basata su un modello “duale” incentrato sulla collaborazione tra Stato e Regioni.

Anche se la potestà statutaria e i titoli di competenza legislativa non riservano alle Regioni italiane competenze generali sui diritti fondamentali, i poteri regionali possono incidere su di essi, intervenendo sugli *standard* di erogazione delle prestazioni: le Regioni, nell’esercizio delle proprie competenze, possono realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori⁴².

L’esercizio dei poteri regionali può quindi riflettersi sulla definizione del contenuto dei diritti, stante l’inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali. L’esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari.

Esemplificativo, al riguardo, proprio il diritto alla salute largamente affidato alla cura delle Regioni per scelte risalenti ai decreti di riordino delle funzioni del 1992-1993.

Nel sistema di riparto delle competenze e delle funzioni, assume rilievo centrale il “nodo” dei livelli essenziali.

Tanto più in periodo crisi, i livelli essenziali costituiscono uno dei pochi presidi per garantire il finanziamento dei diritti dei cittadini. Essi, infatti, anzitutto indicano il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili e, quindi, giustiziabili, come dimostra l’esame della giurisprudenza comune –

⁴² Al riguardo, si vedano, ad esempio, i contributi contenuti nel volume *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli - L. Trucco, Torino 2014.

prima ancora che costituzionale – che conferma l’azionabilità del diritto alle prestazioni sanitarie fondato sull’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.⁴³. Ciò indica come il parametro costituzionale in parola non incide soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisce garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili⁴⁴.

In secondo luogo, i livelli essenziali forniscono il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che Stato ed enti territoriali devono assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte stessa individua nei livelli essenziali la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia dei diritti⁴⁵.

Da quanto premesso segue che, senza adeguate risorse, i poteri non possono svolgere il compito a cui sono chiamati dalla Costituzione: garantire l’effettività dei diritti.

⁴³ Cfr. Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

⁴⁴ Sui livelli essenziali, quale strumento di garanzia giurisdizionale del diritto alle prestazioni azionabili, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2009, 135 ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 2011, 3371 ss.

⁴⁵ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 357 ss. e 405 ss.

L'emergenza epidemiologica ha quindi acuito l'emergenza economica: l'una e l'altra sono strettamente connesse nelle scelte a cui sono oggi chiamati Governo e Parlamento.

Quanto al riparto di competenze e al finanziamento delle funzioni in materia sanitaria, occorre però distinguere le tendenze che erano già in atto da quelle che si sono prodotte con l'emergenza pandemica.

Quanto alle tendenze già in atto, quale riflesso della perdurante crisi economico-finanziaria, sin dal 2010-2011 la scarsità di risorse ha negativamente inciso sul finanziamento delle funzioni e delle prestazioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo, nel comparto sanitario così come negli altri ambiti materiali di competenza sub-statale.

La crisi economica aveva quindi già indotto da tempo gli Stati membri ad accentrare la gestione delle risorse proprio perché in tal modo è più facile assicurare il controllo della finanza pubblica. All'irrigidimento del vincolo di bilancio, effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio, e alla conseguente necessità di assicurare il riparto degli oneri finanziari tra gli enti sub-statali, è perciò seguito un robusto accentramento non soltanto delle competenze, ma anche delle decisioni finanziarie e fiscali⁴⁶.

Sebbene adottato da larga parte degli Stati membri dell'Unione europea, tale orientamento non era imposto in termini di politica economica. Se si condivide il presupposto per il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa.

⁴⁶ Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani e N. Maccabiani, Milano 2020, 329 ss.

Ciò spiega perché – diversamente da quanto accaduto nella fase più recente – in passato gli Stati composti abbiano spesso apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti alla periferia⁴⁷, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo e tutelare l'erogazione delle prestazioni mediante gli enti sub-statali⁴⁸. Il progressivo riconoscimento delle autonomie territoriali nella costruzione europea avrebbe quindi potuto attenuare, sotto il profilo qui accennato, gli effetti delle politiche di *austerità*.

Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare le competenze legislative e, assieme, le decisioni finanziarie e fiscali, senza garantire risorse “certe” alle Regioni, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, plasticamente rappresentata, in Italia, dai contraddittori orientamenti assunti dalla c.d. legislazione della crisi. Alla difficoltà di erogare prestazioni da parte statale per la scarsità delle risorse disponibili ha fatto seguito l'accentramento delle decisioni tributarie e finanziarie, effetto delle politiche di inasprimento fiscale e di contenimento della spesa. Ciò ha determinato, da un lato, la tendenza dello Stato ad appropriarsi del gettito dei tributi regionali e locali e, dall'altro lato, la riduzione della spesa sociale per i “tagli” ai servizi

⁴⁷ In questo senso, cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna 2001, 65; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano 2014, 69 s.

⁴⁸ Al riguardo, le pregnanti considerazioni di S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli 2015, 124 ss.

erogati da Regioni ed enti locali⁴⁹. Tali processi, se sono comuni ad altri ordinamenti, nel caso italiano incidono doppiamente sull'autonomia perché, in mancanza di una Camera delle Regioni, sono soltanto parzialmente assistiti dal principio collaborativo realizzato dal sistema delle Conferenze.

Rispetto a queste tendenze da tempo in atto nel riparto di competenze e nell'impiego delle risorse finanziarie, l'emergenza pandemica ha costituito ulteriore e decisivo fattore di accentramento dei poteri nel Governo sia nei confronti del Parlamento, sia nei confronti delle autonomie territoriali quale duplice effetto della dichiarazione dello stato di emergenza.

Quanto all'impiego delle risorse, invece, la pandemia ha causato la sospensione delle regole europee sul patto di stabilità imponendo, all'opposto, il larghissimo ricorso all'indebitamento mediante il sistematico scostamento dal principio dall'equilibrio, secondo quanto consentito dall'art. 81, co. 2, Cost. «al verificarsi di eventi eccezionali» e mediante approvazione delle Camere a maggioranza assoluta.

In altre parole: di fronte alla pandemia lo squilibrio di bilancio è nei fatti prima ancora che nelle scelte di governo dei conti pubblici perché l'enorme sproporzione tra le esigenze primarie – non bilanciabili – di tutela della salute, da un lato, e la scarsità delle risorse, umane, organizzative e finanziarie – ancora più scarse per la crisi economica – dall'altro, non può che produrre disavanzo e debito pubblico. Basti pensare che ben cinque dei quattordici scostamenti complessivamente votati da quando trova applicazione la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono stati deliberati negli ultimi mesi, per la precisione dall'11 marzo al 25 novembre 2020, allo scopo di assicurare il finanziamento dei decreti-legge di sostegno all'economia e approvare la Nota di

⁴⁹ In questo senso, ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013, 159 ss.; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Riv. AIC*, 4/2014, 7, www.rivistaaic.it.

aggiornamento del Documento di economia e finanza e le relative risoluzioni parlamentari⁵⁰.

Vero è che negli ultimi anni l'interpretazione delle richiamate norme costituzionali e legislative, adottata da Governo e Parlamento con l'avallo delle istituzioni europee, aveva ampiamente consentito di predisporre e approvare intere manovre finanziarie entro gli scostamenti previsti riferiti non soltanto ai «periodi di grave recessione economica» e agli «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato», secondo quanto testualmente previsto dall'art. 6, co. 2, lett. a) e b), della legge n. 243 del 2012, ma anche agli interventi «ordinari» adottati in relazione alle diverse fasi del ciclo economico e alle crisi, a partire dai «salvataggi» dei settori bancari in crisi e dalle misure di rilancio dell'economia⁵¹.

Oggi, tuttavia, tali processi hanno subito una brusca accelerazione. La pandemia ha quindi concorso ad aprire una nuova fase nel governo delle finanze pubbliche a causa dell'esigenza di assicurare le misure necessarie a fronteggiare gli eventi emergenziali votate sistematicamente in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale, così determinando un incisivo ampliamento del

⁵⁰ Cfr. il decreto-legge 28 marzo 2020, n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) e il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*).

⁵¹ Se si considera che la legge costituzionale n. 1 del 2012 per sua espressa previsione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, si avrà la misura dell'incidenza «ordinaria» dell'applicazione della suddetta procedura nell'approvazione degli atti collegati alla legge di bilancio (*Documento di economia e finanza; Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza; disegni di legge di conversione di decreti-legge in materia economico-finanziaria*) pari a una media di più di due scostamenti all'anno nei sei anni in cui ha trovato applicazione il rinnovato art. 81 Cost.

disavanzo e un considerevole incremento del debito pubblico. Infatti, prendendo in esame la sequenza dei sopra richiamati provvedimenti approvati dal Parlamento nazionale (11 marzo 2020, 29 aprile 2020, 29 luglio 2020, 13 ottobre 2020 e 25 novembre 2020), l'andamento dei conti pubblici mostra un evidente disallineamento tra indebitamento e saldo da finanziare. Mentre nel primo scostamento (11 marzo 2020) l'indebitamento netto (25 miliardi) era pari al saldo netto da finanziare (25 miliardi), dal secondo scostamento (29 aprile 2020) la forbice si è allargata in maniera esponenziale poiché il saldo netto da finanziare (155 miliardi) è aumentato più del triplo di quanto è aumentato l'indebitamento netto (50 miliardi).

In questo contesto, si inseriscono gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: *Next Generation Europe* (NGEU), più noto in Italia con il nome della sua componente principale, il *Recovery Fund*, già previsto a fine maggio 2020 dalla Commissione, sostenuto dal Parlamento europeo, che dovrebbe costituire il primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto, rivolto a finanziare “Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza”, integrati nella programmazione di bilancio europea (Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027).

Al riguardo, occorre precisare che tra i principali requisiti richiesti sia per ottenere sia per mantenere il finanziamento dei programmi nazionali sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la “tenuta” delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale.

La crisi pandemica pone le istituzioni repubblicane di fronte alle sfide più difficili: assicurare un equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento nell'emergenza e preservare la tenuta e la sostenibilità del modello dualista

nella cura dei diritti tra Stato e Regioni quale riflesso delle garanzie democratiche e del principio della divisione dei poteri.