

La Costituzione sotto *stress* ai tempi del Coronavirus

Francesco Torre*

THE CONSTITUTION UNDER PRESSURE IN THE TIMES OF CORONAVIRUS

ABSTRACT: The article focuses on the latest developments of the CoViD-19 emergency and, specifically, on the issue of an emergency legislation that does not completely comply with the constitutional safeguards. Therefore, the aim of this analysis is to suggest a different solution respectful of the constitutional framework. In order to prevent a misleading interpretation of the new emergency regulations, the author suggests an analogical and evolutionary interpretation of art. 78 Const. Otherwise, the future will be characterized by legal uncertainty.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; state of war; extra-ordinem sources of law; freedom of movement

SOMMARIO: 1. Il diritto come ancora di salvezza in tempi di emergenza – 2. Il canone di ragionevolezza alla prova dell'emergenza – 3. Verso una «normalizzazione» del decreto-legge? – 4. L'art. 78 Cost. tra interpretazione evolutiva ed applicazione analogica ovvero come salvaguardare il principio di separazione dei poteri a Costituzione invariata – 5. Il Parlamento durante l'emergenza: da necessaria risorsa a mero simulacro – 6. Conclusioni.

1. Il diritto come ancora di salvezza in tempi di emergenza

E *x facto oritur ius*. Il brocardo latino oggi più che mai colpisce per la sua costante e rinnovata attualità; il susseguirsi degli eccezionali eventi che stanno stravolgendo il nostro stile di vita non può neanche mettere in discussione la capacità che sia comunque il diritto a dover regolare le situazioni nuove ed emergenti nella realtà fattuale. Il surreale scenario che la quotidianità ci rassegna è degno di un romanzo distopico ma il fascino di una gestione *extra ordinem* dell'attuale crisi – che sta via via contagiando, non solo la popolazione, ma le stesse istituzioni¹ – non può consentire che si abbandonino i presidi essenziali ed indefettibili di garanzia costituzionale². Abbandonare il solco tracciato dal diritto oggi potrebbe avere degli imprevedibili e nefasti effetti in un futuro non troppo lontano.

Il dilagare dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19 (o Coronavirus) ha già imposto l'adozione di misure urgenti che stanno fortemente limitando le libertà fondamentali dei cittadini, creando *de facto* una situazione paragonabile a quella di uno stato di guerra.

* Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Messina. Mail: fratorre@unime.it. Il presente lavoro è aggiornato al 22 aprile 2020.

¹ In senso contrario v. G. ZAGREBELSKY, in *La Repubblica*, 21 marzo 2020, 7.

² La Costituzione, infatti, «non è un lusso per tempi allegri, ma la ragion d'essere della nostra convivenza civile» cfr.: G. SILVESTRI, Intervento al Webinar *Legislazione di emergenza e diritti fondamentali*, 21 aprile 2020.

2. Il canone di ragionevolezza alla prova dell'emergenza

Occorre sin da subito precisare che nel caso di una situazione d'emergenza, quale risulta certamente essere quella in questione – tenuto anche conto della dichiarazione dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020, con la quale il virus CoViD-19 è stato caratterizzato come una pandemia – «Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza»³. Le «insolite misure» poste in essere in occasione di tali contingenze devono essere circostanziate nel tempo – considerata la portata essenzialmente temporanea che riveste la nozione di emergenza – determinandosi pertanto la loro illegittimità se ingiustificatamente protratte oltre la durata strettamente necessaria. Cessata la situazione emergenziale è indispensabile, quindi, la piena ed immediata riespansione di tutte le libertà eccezionalmente compresse per ripristinare la piena vigenza delle garanzie costituzionali⁴.

È l'intera Costituzione e, in particolare, il sistema dei valori fondamentali, che ne sono il cuore pulsante, ad autorizzare implicitamente l'adozione di queste misure, perché da esse può dipendere la sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale⁵.

I provvedimenti limitativi adottati si sostanziano in una complessa opera di bilanciamento tra i diritti e i valori in gioco; le disposizioni *de quibus* trovano, invero, la propria *ratio* giustificatrice alla luce di una precisa scelta dei pubblici poteri, che in tali situazioni di urgenza, si trovano a sacrificare, giustamente, uno o più diritti in favore di altri. La soluzione cui si deve pervenire deve essere, comunque, la più «mite» possibile, dovendosi applicare il canone di ragionevolezza nel bilanciamento fra i valori in contrasto tra loro⁶.

È la tutela del diritto alla salute – se non anche direttamente quello alla vita – il valore in favore del quale debbono essere limitati – comunque nei termini di una proporzionata e ragionevole opera di ponderazione⁷ – gli altri diritti e libertà costituzionalmente garantiti. Del resto è lo stesso art. 32 Cost. a sancire il diritto alla salute non soltanto quale «fondamentale diritto dell'individuo» ma anche come vero e proprio «interesse della collettività»⁸; ed è in nome di tale diritto che si è assistito ad una progressiva e costante compressione della libertà personale⁹, della libertà di circolazione, della liber-

³ Cfr. sent. Corte Cost. 1 febbraio 1982 n. 85.

⁴ In tal senso v. G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2020.

⁵ Così anche M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, 2/2020, 10 aprile 2020, 4, nonché in *Consulta Online*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 11 aprile 2020, 5. Parla di «valore della identità e continuità dell'ordinamento nel tempo» A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2009, 177, a ricordarlo è L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria ed ordinamento democratico: questioni di metodo e di valore*, in questo fascicolo.

⁶ Sul principio di ragionevolezza si veda, tra tutti, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

⁷ Come sancito dalla sent. Corte Cost. 9 maggio 2013 n. 85.

⁸ Sul «carattere "multidimensionale" del diritto alla salute» si veda F. ALAGNA, *Emergenza Coronavirus: verso una tutela globale della salute?*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1, 2020, 21 marzo 2020.

⁹ A parlare di «"arresti domiciliari" a... carattere generale» è A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, 1, 2020, 21 marzo 2020. Sul punto si segnala

tà di riunione, del diritto all'istruzione, della libertà d'iniziativa economica, e persino della libertà di culto¹⁰.

L'elevato tasso di contagiosità del virus in questione – che ne ha comportato la rapida diffusione in tutte le Regioni italiane – ha, infatti, spinto il Governo, seguito da Presidenti di Regione e Sindaci, a porre in essere misure sempre più restrittive delle libertà e dei diritti appena richiamati, al fine di tutelare il diritto alla salute; la crisi in atto è stata, infatti, definita, dallo stesso Presidente del Consiglio come la più «difficile che il Paese sta vivendo dal secondo dopoguerra»¹¹.

3. Verso una «normalizzazione» del decreto-legge?

L'esigenza della tutela della salute rappresenta quindi – parafrasando la citata sent. n. 15/82 – *l'occasio legis*, o meglio *l'occasio decreti*. *Salus rei publicae suprema lex esto* è invero il brocardo che sembra riecheggiare tra le righe dei rigidi provvedimenti posti in essere nella vigenza di questa crisi; invocando la tutela di tale bene supremo, infatti, si è assistito alla limitazione nell'esercizio e poi alla definitiva sospensione di molte attività commerciali; alla chiusura "fisica" di scuole e Università (che continuano a svolgere le loro funzioni in via telematica); alla sospensione delle cerimonie religiose ed al divieto di assembramento.

Tuttavia la misura che tra tutte ha maggiormente colpito la sfera di autonomia del singolo attiene alla compressione, dapprima soltanto in alcune zone (cd. rosse) del Paese, e poi estesa all'intero territorio nazionale, della libertà di circolazione, consentendosi unicamente «*gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*» (art. 1, c. 1, lett. a) del d.p.c.m. 8 marzo 2020 ora riprodotto dall'art. 1, c. 1, lett. a) del d.p.c.m. 10 aprile 2020). Sul punto il testo costituzionale è cristallino prevedendosi, riguardo le limitazioni relative alla libertà di circolazione, che le stesse possano essere disposte unicamente con legge, ma soltanto «per motivi di sanità o di sicurezza».

Il terreno sul quale ci si muove è scivoloso, gli equilibri in gioco sono particolarmente delicati; è infatti lo stesso Costituente che ha deciso di predeterminare in parte il contenuto della legge (riserva di legge rinforzata), limitando il margine di discrezionalità del legislatore. L'istituto della riserva di legge garantisce che in determinate materie¹² vi sia l'intervento del Parlamento, organo posto dalla nostra Costituzione al centro del sistema in quanto diretta espressione della sovranità popolare.

l'orientamento in senso contrario di C. CARUSO, Intervista su *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, a cura di F. DE STEFANO, in *Giustizia insieme*, 2 aprile 2020 e di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 14.

¹⁰ Sul punto – nonostante la pur condivisibile opinione di accreditata dottrina relativa all'astratta impossibilità di limitare la libertà di religione, neppure con legge cfr: A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1, 2020, 6 aprile 2020, 207; A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, 1, 2020, 14 aprile 2020, www.giurcost.org – occorre evidenziare che un'innegabile compressione in concreto nell'esercizio di tale libertà sia avvenuta.

¹¹ Discorso del 21 marzo 2020 del Presidente del Consiglio.

¹² Sul punto si veda R. DI MARIA, *Il binomio "riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali" in tempo di COVID-19: una questione non soltanto "di principio"*, in *Diritti Regionali, Forum su La gestione dell'emergenza sani-*

Sebbene in Assemblea Costituente la disposizione in parola fosse stata pensata facendo riferimento al verificarsi di epidemie, guerre, o pubbliche calamità – come risulta chiaramente dai lavori preparatori riguardo l'art. 16 Cost.¹³ – nessuno avrebbe mai immaginato una situazione quale quella attuale. Il virus che si sta propagando sull'intero territorio italiano (e non solo) ha, infatti, un livello di contagiosità tale da determinare l'insorgere di un vero e proprio stato di emergenza¹⁴. L'unicità ed eccezionalità della crisi in atto ha, infatti, portato all'adozione di quelle «insolite misure», secondo una logica di «accentramento e speditezza nella gestione della crisi»¹⁵.

I provvedimenti limitativi delle libertà citate in precedenza sono stati presi per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio, a tale scopo inizialmente «autorizzati» dal d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020. La prassi per poter dare base legale a tali decreti è nota¹⁶, con particolare riferimento alla gestione delle calamità naturali; il Governo mediante l'emanazione di un decreto-legge autorizza se stesso (o altri) all'adozione di provvedimenti *extra ordinem* giustificati dallo stato di necessità, che possono derogare temporaneamente alla stessa Costituzione.

Nel sottolineare a chiare lettere l'eccezionalità di tale *modus operandi*, la giurisprudenza ormai granitica della Corte Costituzionale impone che l'autorizzazione all'esercizio di tale potere derogatorio sia determinata nel contenuto e nelle modalità¹⁷. La *ratio* di tale orientamento risiede nell'evitare l'emanazione di norme «in bianco»¹⁸ che consentirebbero un'espansione incontrollata ed incontrollabile dei poteri delle pubbliche autorità; esattamente quello che è avvenuto nella gestione iniziale della presente crisi.

Invero l'art. 2 del d.l. n. 6/2020 autorizzava, in un difficile rapporto con la consolidata giurisprudenza costituzionale, le autorità competenti ad «adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1»; mancava del tutto, in questo caso, la specificazione riguardo al contenuto, alle modalità e ai tempi di esercizio dei poteri autorizzati¹⁹.

taria tra Stato, Regioni ed enti locali, 1, 2020, 30 marzo 2020, 507, il quale afferma che la riserva di legge è il «principale strumento di salvaguardia costituzionale» delle libertà fondamentali

¹³ Ed in particolare alla seduta del 20 settembre 1946 della I Sottocommissione.

¹⁴ Sulla nota e vessata questione teorica relativa allo stato di emergenza e stato di eccezione v. part., R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in questo fascicolo.

¹⁵ Cfr. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 6.

¹⁶ Sul punto si segnala, per tutti, con riferimento alla presente emergenza, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in questo fascicolo.

¹⁷ Confermata da ultimo dalla sent. Corte Cost. 21 aprile 2011 n. 150.

¹⁸ Così come definita da A. GUSMAI, *Lo «stato d'emergenza» ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?*, in *Dirittifondamentali.it*, 25 marzo 2020, 8; G. LUCCIOLI, *Intervista su La pandemia aggrava anche il diritto?*, cit.; F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 6 aprile 2020, 9; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu*, 10 aprile 2020.

¹⁹ A rilevarlo G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, 11; M. DE NES, *Emergenza COVID-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in questo fascicolo.

Tale ultima disposizione normativa a fattispecie cd. “aperta” è stata recentemente abrogata, proprio a causa della sua intrinseca indeterminatezza²⁰, in seguito all’entrata in vigore del d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, al cui art. 1 si prevede un dettagliato elenco di tutte le misure che possono essere adottate seguendo il meccanismo sopra descritto delle fonti *extra ordinem*. Il Governo, in linea con la citata giurisprudenza, ha quindi circoscritto il novero delle libertà e dei diritti che possono essere dallo stesso compressi, disciplinando puntualmente i limiti cui deve attenersi nell’emanazione dei decreti presidenziali.

Tale prassi, a parere di accreditata dottrina²¹, svuoterebbe di significato l’esistenza stessa del decreto-legge²², l’unico strumento testualmente previsto dalla Carta per far fronte ai «casi straordinari di necessità e di urgenza»; la propagazione dell’epidemia sull’intero territorio nazionale, con conseguente applicazione delle rigide misure di cui sopra alla totalità della popolazione, avrebbe richiesto un intervento che si muovesse nel solco del dettato costituzionale. L’adozione dei decreti in questione, a differenza del decreto-legge, sfugge, infatti, al consueto controllo successivo del Parlamento in fase di conversione nonché a quello del Presidente della Repubblica, oltre che ad una concertazione in sede dello stesso Consiglio dei Ministri.

Senonché non può riconoscersi che in alcuni eccezionali casi sia richiesto un livello di flessibilità e speditezza tale da essere inconciliabile con lo strumento del decreto-legge; appalesandosi, quindi, la necessità di servirsi delle suddette misure monocratiche. Ciò, però, non può implicare che l’utilizzo di tale prassi *extra ordinem* violi l’indefettibile principio della separazione dei poteri – posto alla base delle Costituzioni liberali²³ – nei confronti del quale l’adozione dei d.p.c.m. si pone in un difficile rapporto di compatibilità, scontando un’evidente contraddizione di fondo. Invero è il medesimo potere a gestire tutta la catena normativa emergenziale sin dal suo presupposto fattuale: la proclamazione dello «stato di emergenza»²⁴; è, in seguito, sempre lo stesso Governo ad auto-abilitarsi alla produzione normativa necessaria, senza il doveroso intervento parlamentare.

²⁰ Che avrebbe potuto portare ad una pronuncia di incostituzionalità come sostenuto da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 3.

²¹ Ed in particolare F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020, 12 e, da ultimo, di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

²² ... con il verificarsi di «un “effetto domino”: il decreto legge al posto della legge, l’atto amministrativo al posto del decreto legge» cfr: G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.; sul punto anche L. DELL’ATTI, G. NAGLIERI, *Le fonti della crisi. Fra esigenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da COVID-19*, in questo fascicolo, che parlano di «normalizzazione» della natura del decreto-legge.

²³ Come espressamente sancito dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789; sul punto si veda M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994, 15.

²⁴ Alla luce del combinato disposto degli artt. 7 e 24 del d.lgs. 2 gennaio 2018 n. 1 (Codice della protezione civile).

4. L'art. 78 Cost. tra interpretazione evolutiva ed applicazione analogica ovvero come salvaguardare il principio di separazione dei poteri a Costituzione invariata

Il cortocircuito istituzionale causato dalla crisi epidemica in atto è certamente ascrivibile allo stesso testo costituzionale, nella parte in cui è carente di una normativa che disciplini situazioni emergenziali diverse dallo stato di guerra, come invece avviene ad esempio in Spagna o in Francia²⁵.

L'epidemia in questione, però, presenta dei tratti così peculiari che potrebbe a ragione essere equiparata ad un vero e proprio stato di guerra, come d'altronde già avviene nel pubblico dibattito²⁶. La velocità di propagazione del contagio è, infatti, tale da determinare scenari apocalittici quali quelli cui quotidianamente si assiste. Ci troviamo di fronte ad una emergenza *sui generis* che sta producendo effetti parimenti devastanti a quelli di un conflitto, effetti tali da minacciare «la vita della nazione»²⁷: proprio come avveniva in periodo di guerra, ogni giorno viene data lettura del bollettino aggiornato con il numero dei nuovi contagi, dei guariti e purtroppo dei numerosi deceduti.

L'unica norma rinvenibile in Costituzione sul punto è l'art. 78, la cui interpretazione estensiva non si è mai spinta così in avanti da accogliere la nozione di stato di necessità.

Sebbene la via maestra per colmare tale lacuna sia certamente quella costituita dalla revisione costituzionale – mediante la previsione di una disciplina puntuale dello stato d'emergenza²⁸, al fine di gestire le crisi non prettamente belliche (epidemie, crisi ambientali o climatiche) – potrebbe essere possibile ricavare dallo stesso testo una soluzione compatibile con il quadro costituzionale.

È infatti la stessa nozione di guerra, intesa secondo i canoni classici di «conflitto aperto e dichiarato fra due o più stati»²⁹ che potrebbe, invero, essere ripensata tenendo conto «dell'evoluzione della società e dei costumi»³⁰. Come è noto, l'interpretazione evolutiva incontra nella giurisprudenza costituzionale l'insormontabile ostacolo del cd. *original intent*; occorre pertanto verificare se il Costituente avrebbe mai potuto rappresentarsi una situazione quale quella attuale nel definire il concetto di guerra.

Sebbene la nozione di epidemia fosse ben chiara in Assemblea Costituente – come emerge dal dibattito nei lavori preparatori riguardo l'art. 16 – il virus Covid 19 presenta le caratteristiche sopra descritte che erano inimmaginabili all'epoca; tale virus è, infatti, «figlio del traffico aereo ma non solo: le megalopoli che invadono territori e devastano ecosistemi creano situazioni di grande disequilibrio

²⁵ A ricordarlo è B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, 5.

²⁶ Si pensi alla dichiarazione in tal senso del Capo di Stato francese; a ricordarlo è F. TAMMONE, *“Nous sommes en guerre”: la lotta globale alla pandemia alla prova del Patto internazionale sui diritti civili e politici*, in *SIDblog*, 27 marzo 2020.

²⁷ Clausola sancita dall'art. 15 della CEDU per derogare in casi di urgenza alla stessa Convenzione su cui E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDblog*, 27 marzo 2020; tale clausola è stata attivata da Armenia, Estonia, Georgia, Lettonia, Moldova e Romania (elenco aggiornato alla data del 27 marzo 2020). Analogamente dispone l'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici come ricorda F. TAMMONE, *“Nous sommes en guerre”: la lotta globale alla pandemia alla prova del Patto internazionale sui diritti civili e politici*, cit.

²⁸ Sul punto E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, cit., 11.

²⁹ Ad vocem *Enciclopedia Treccani*.

³⁰ Cfr. sent. Corte Cost. 15 aprile 2010 n. 138.

nel rapporto uomo-animale»³¹. La diffusione di fenomeni epidemici a livello globale in passato non poteva, per ovvi motivi, avvenire con la rapidità con la quale il coronavirus sta infettando la gran parte dei Paesi del globo terrestre, determinandone la progressiva paralisi. È infatti pacifico come in sede di redazione della Costituzione non fosse immaginabile né il concetto di megalopoli né tantomeno la concezione attuale di traffico aereo, strettamente collegata ad un mondo globalizzato ed interconnesso dove attraverso gli spostamenti aerei si muovono durante un anno solare più di 4 miliardi di persone³².

La peculiarità dell'emergenza in questione è pertanto dovuta ad un radicale mutamento dello *status quo*: l'evoluzione tecnologica impone, quindi, un cambiamento di prospettiva.

Basti pensare in un futuro – a questo punto non troppo lontano – ad una guerra informatica da combattere contro un nemico invisibile, delocalizzato, potenzialmente intestino al nostro Paese. Gli effetti che ne verrebbero prodotti sarebbero paragonabili a quelli normalmente conseguenziali ad una guerra (nella sua classica accezione); le nuove tecnologie stanno, infatti, invadendo progressivamente le nostre vite con conseguenze dirette sul funzionamento dei vari Paesi. Un attacco informatico, nei prossimi anni, potrebbe potenzialmente paralizzare le stesse istituzioni democratiche, i trasporti, l'economia.

L'azzardo interpretativo a livello costituzionale è certamente notevole; la revisione dell'art. 78 Cost. rimane quindi la strada migliore da percorrere al fine di disciplinare la gestione dello stato di necessità. Tuttavia in mancanza di una siffatta previsione non sarebbe stato forse preferibile che, considerata le peculiarità di tali emergenze, fosse stato lo stesso Parlamento a spogliarsi dei suoi poteri, seguendo una strada già tracciata dalla Costituzione?

Nel caso in cui si dovesse ritenere insormontabile l'ostacolo del cd. *original intent* si sarebbe comunque potuto applicare analogicamente lo schema di cui all'art. 78 Cost. attraverso la preventiva autorizzazione da parte delle Camere – mediante la dichiarazione dello «stato di emergenza – nei confronti del Governo ad impiegare le fonti *extra ordinem*; prospettiva che, *de iure condendo*, potrebbe sanare il *vulnus* normativo.

5. Il Parlamento durante l'emergenza: da necessaria risorsa a mero simulacro

La lettura data sin ora del quadro della Costituzione appare di per sé già gravemente compromessa alla luce dell'evolversi della presente crisi epidemica. Ma gli imprevedibili risvolti sotto il profilo costituzionale, cagionati dalla eccezionalità dall'epidemia in atto, si sono spinti sino alla più impensabile delle conseguenze: la paralisi del Parlamento.

Il continuo contagio di un numero sempre crescente di parlamentari e l'impossibilità di ostacolare un pericolo invisibile e subdolo, quale è il presente virus infettivo, ha infatti costretto il varo di un diritto parlamentare «speciale»³³. Per autorizzare il voto allo scostamento di bilancio è stato, invero, decretato – all'unanimità dalla Conferenza dei capigruppo – che alla seduta in questione partecipassero, eccezionalmente, soltanto 350 deputati scelti per assicurare la proporzionalità fra i vari gruppi par-

³¹ Cfr. I. CAPUA, in *www.corriere.it*, 7 marzo 2020.

³² Dati forniti dall'IATA (International Air Transport Association) in *www.iata.org*.

³³ Cfr. A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in questo fascicolo.

lamentari, causandosi un evidente *vulnus* alla rappresentanza popolare e quindi alla democrazia stessa.

Il ruolo delle due Camere a dir la verità è stato marginalizzato sin dagli inizi della diffusione infettiva, ben prima che la crisi epidemica si espandesse su tutto il territorio nazionale. L'adozione delle draconiane misure avrebbe imposto, sin da subito, una compartecipazione costante del Parlamento, quantomeno a ranghi ridotti, ad esempio mediante la creazione *ad hoc* di una Commissione parlamentare bicamerale, che avrebbe potuto svolgere attività ispettiva e di controllo, oltre che di necessario raccordo sui provvedimenti da varare.

A suonare come un *requiem* anticipato, il comunicato del 5 marzo del Presidente della Camera con il quale si è disposta la convocazione dell'aula unicamente nella giornata del mercoledì, e soltanto per l'esame di atti indifferibili e urgenti; tuttavia il Parlamento non può chiudere, è «il negozio più importante dove far spesa di democrazia»³⁴.

Soltanto in data 25 marzo 2020, dopo circa un mese dall'inizio dell'epidemia, il Presidente del Consiglio ha «parlamentarizzato la crisi», riferendo alla Camera riguardo la gestione dell'emergenza epidemica; le dichiarazioni avrebbero dovuto segnare un'inversione di tendenza in tal senso, attraverso un «doveroso coinvolgimento del Parlamento che esprime al massimo grado la democraticità del nostro ordinamento». La procedimentalizzazione dell'emergenza prevede, infatti, che i decreti devono essere immediatamente trasmessi ai Presidenti delle Camere, prevedendosi un'informativa ogni quindici giorni del Parlamento riguardo l'attività di gestione della crisi.

Prospettiva che a lungo si è affacciata è quella di un Parlamento, decimato dal contagio dei suoi componenti, impossibilitato a convertire in legge – entro il termine di sessanta giorni – i decreti-legge posti in essere per far fronte all'emergenza in questione: rischio che rimane in ogni caso attuale anche *pro futuro*. Le proposte che giornalmente si avvicendano sui quotidiani danno la cifra dell'eccezionale momento che anche le istituzioni democratiche stanno vivendo.

Come fosse un beffardo scherzo del destino una delle tesi accreditate appare essere quella di una reiterazione ad oltranza dei decreti-legge non convertiti, con buona pace della giurisprudenza ormai costante della Corte costituzionale³⁵ che, in tal caso, si troverebbe di fronte ad un dubbio amletico: rimanere coerente con se stessa, rischiando di far collassare il sistema, o articolare una complessa tesi giustificatrice. È stata da ultimo affacciata, da autorevole dottrina³⁶, la proposta di modificare i Regolamenti parlamentari (artt. 78 R.S. e 96-*bis* R.C.) nella parte in cui prevedono l'obbligo di seguire il procedimento ordinario per la conversione dei decreti-legge; sarebbe, così, possibile autorizzare la via del procedimento decentrato, certamente più compatibile con le esigenze imposte da emergenze di siffatta gravità e natura.

Si affaccia con sempre maggiore insistenza, invece, l'opinione di chi propone l'introduzione del voto parlamentare a distanza, per via telematica³⁷ accreditata dalla decisione del Presidente del Parla-

³⁴ Cfr. M. LUCIANI, *La necessità del Parlamento in un momento di libertà compresse*, in *Il Foglio*, 23 marzo 2020.

³⁵ A partire dalla sent. Corte Cost. 24 ottobre 1996 n. 360.

³⁶ E segnatamente di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

³⁷ Sul punto si veda S. CURRERI, *L'attività parlamentare ai tempi del Covid-19: fiat iustitia et pereat mundus?*, in *laCostituzione.info*, 11 marzo 2020; C.M. D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 marzo 2020; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in questo fascicolo; CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentati-*

mento europeo di utilizzare tale meccanismo; verrebbe così garantita la piena funzionalità delle due Camere, le quali potrebbero continuare a svolgere la propria, imprescindibile, funzione. Sebbene tale soluzione appaia, a parere dei più, quella maggiormente confacente alle regole democratiche, il rischio di uno svilimento *pro futuro* delle procedure di discussione parlamentare, di cui si sostanzia la democrazia pluralista, potrebbe trovarsi dietro l'angolo: le stesse potrebbero essere accantonate e addirittura sostituite dal «fascino del clic».

6. Conclusioni

Lo scenario che si prospetta appare piuttosto incerto. La crisi epidemica in atto sta contagiando le certezze³⁸ che sembravano fino ad oggi stabilmente acquisite, finanche in campo costituzionale; tuttavia è il grado di contagio del corpo sociale a rappresentare la minaccia principale. Lo stravolgimento delle ordinarie condizioni di vita – dovuto alla compressione delle libertà costituzionali, unitamente alla situazione di grande insicurezza economica – potrebbe rappresentare l'*humus* ideale per il germogliare di sentimenti antidemocratici³⁹. Le torsioni cui sarà sottoposta la Carta ne potrebbero, quindi, compromettere la funzionalità e l'effettiva vigenza futura.

Tuttavia appare oggi prematuro raccontare la Costituzione che verrà; la presente situazione emergenziale è, infatti, fluida ed in costante evoluzione, sicché potrà esprimersi un più compiuto giudizio di valore soltanto *ex post*, riavvolgendo il nastro della storia.

va tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione, in Federalismi.it, 6, 2020, spec. 221 ss.

³⁸ Sul punto v. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit.

³⁹ In senso contrario Id., *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, cit., 213.