



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:
prospettive di diritto comparato»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 5
Fascicolo speciale monografico

A cura di

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato

Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»

Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

Finito di comporre nel mese di dicembre 2022

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

Nota dei curatori

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

Presentazione

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

Introduzione al Seminario

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i>	7
--	---

PRIMA SESSIONE

Relazioni

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i>	23
José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i>	43
Xavier MAGNON, <i>L’invisible des États d’exception: de la dilution à la disparition du droit</i>	49

Relazione conclusiva

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i>	63
--	----

SECONDA SESSIONE

PARTE I

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

Introduzione ai lavori del I Atelier

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*
Introduzione ai lavori del I Atelier 97

Contributi dei partecipanti

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:
where is the European crisis?* 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo
durante l'emergenza sanitaria* 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* 161

PARTE II

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

Introduzione ai lavori del II Atelier

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*
Introduzione ai lavori del II Atelier 179

Contributi dei partecipanti

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*
Una lezione (soprattutto) per il futuro? 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: "intrecci" di fonti e competenze</i>	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i>	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i>	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i>	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i>	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i>	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i>	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i>	293

PARTE III

I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

Introduzione ai lavori del III Atelier

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i>	309
---	-----

Contributi dei partecipanti

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i>	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i>	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i>	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i>	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i>	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i>	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i>	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i>	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i>	441

PARTE IV

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i>	461
--	-----

Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i>	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i>	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i>	505

Vincenzo DESANTIS, <i>Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale</i>	515
Christophe DOUBOVETZKY, <i>Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique?</i>	527
Nannerel FIANO, <i>La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 BVR 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021</i>	539
Luana LEO, <i>Il lento “risveglio” della teoria delle circostanze eccezionali</i>	549
Marco MARAZZINI, <i>I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione</i>	561
Mariella PITTARI, <i>L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della Costituzione italiana e 62 della brasiliana</i>	575
Bruno José QUEIROZ CERETTA, <i>Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di Covid-19 in Brasile</i>	589
Lorenzo SOTTILE, <i>La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell'ordinamento costituzionale</i>	593
Veronica VALENTI, <i>Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione</i>	607
Giuseppe VERRIGNO, <i>Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione</i>	615

PARTE V

I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: TECNICA, SCIENZA E VINCOLI FINANZIARI

Introduzione ai lavori del V Atelier

Cecilia SICCARDI, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari. Introduzione ai lavori del V Atelier</i>	631
---	-----

Contributi dei partecipanti

Abdoul Kader ABOU KOÏNI, <i>Les Constitutions à l'épreuve de la crise sécuritaire au Sahel: cas du Burkina Faso et du Mali</i>	635
Giuliano COSTA, <i>Tecnica e scienza nella produzione normativa dell'emergenza: le politiche vaccinali</i>	649
Nicola D'ANZA, <i>Tecnica e produzione normativa nel governo degli investimenti esteri diretti</i>	663
Maria Francesca DE TULLIO, <i>I rimedi dell'Unione europea alla pandemia tra politiche espansive e austerità</i>	677
Lavinia DEL CORONA, <i>La scienza come fattore di condizionamento della produzione normativa nella pandemia (e non solo): considerazioni a partire dalle disposizioni costituzionali sulla scienza</i>	691
Chiara MALINVERNO, <i>L'incidenza del fatto scientifico sul diritto dell'emergenza: i Comitati tecnico-scientifici nella dimensione nazionale e comparata</i>	705
Luca MARIANTONI, <i>Quod non fecerunt barbari fecerunt barberini: ovvero l'incidenza della tecnica nella crisi economica e della scienza nella crisi pandemica</i>	719
Alessandra MAZZOLA, <i>La crisi sanitaria e la conclamata crisi delle fonti</i>	733
Federico SERINI, <i>L'uso della normativa tecnica tra esigenze di mercato e di sicurezza delle reti e delle risorse informatiche</i>	747
Tony GIORGIO, <i>La funzionalità delle assemblee parlamentari e il nodo dell'e-voting durante lo stato di emergenza</i>	761
Allegra Vycinfleur MAMFOUANA, <i>Les crises et la régulation des marchés financiers</i>	775
<i>Informazioni sui Curatori e sugli Autori</i>	787



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

NOTA DEI CURATORI

DANIELE CASANOVA, ALESSANDRO DE NICOLA,
MARIA CHIARA GIRARDI, PIETRO VILLASCHI

I contributi raccolti all’interno del presente fascicolo monografico (che assume la veste di Quaderno della Rivista) costituiscono una rielaborazione degli interventi che si sono tenuti in occasione del terzo Seminario internazionale di Diritto comparato dell’Associazione di studi sul diritto e la giustizia costituzionale «Gruppo di Pisa».

L’incontro – dedicato, anche quest’anno, alla memoria del compianto Prof. Paolo Carrozza – è stato organizzato sul tema «Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato», e si è svolto, sotto forma di “seminario virtuale” (o *webinar*), il 25 marzo 2022, presso l’Università degli Studi di Brescia.

L’organizzazione del Seminario – al quale i curatori di questo fascicolo hanno collaborato in qualità di “Comitato organizzativo” – prende le mosse, come oramai noto, da una lodevole iniziativa dell’Associazione, volta a valorizzare il ruolo dei più giovani studiosi all’interno della vita accademica, favorendo altresì un allargamento degli “orizzonti” delle tematiche affrontate al di fuori della comunità scientifica italiana. Due sono, in particolare, le caratteristiche peculiari dei Seminari internazionali di Diritto comparato del Gruppo di Pisa:

- i relatori degli *ateliers* del pomeriggio vengono selezionati tramite un invito pubblico a partecipare (*call for conference papers*), tradotto in tre lingue (inglese, francese e spagnolo) e rivolto esclusivamente a giovani studiosi di ogni nazionalità, dei cui contributi si compone, quasi integralmente, la seconda parte di questo Quaderno;

- a tutti viene concesso di potersi esprimere – sia per iscritto che all’orale – nella lingua di loro preferenza tra italiano, inglese, francese e spagnolo (con ciò si spiega la presenza, all’interno di questo fascicolo, di contributi in lingua straniera), nella convinzione che la “chiave” per rivolgersi ad un pubblico internazionale e giovane sia proprio quella del multilinguismo.

La risposta alla *call* è stata, anche quest’anno, straordinaria: sono pervenute richieste di partecipazione non solo da ogni parte d’Italia, ma anche da numerosi Paesi stranieri (Spagna e Francia *in primis*). L’accurata selezione delle proposte che è stata poi compiuta ha consentito al Seminario – e, di riflesso, a questo fascicolo (i cui contributi sono comunque stati sottoposti ad un’ulteriore procedura di valutazione, ai sensi dell’articolo 5 del Regolamento della Rivista) – di comporsi esclusivamente di lavori di alto livello, provenienti tanto da studiosi affermati quanto, soprattutto, da giovani talenti di diversi Paesi, lingua e formazione (non solo) giuridica.

La struttura del fascicolo riprende quella del Seminario, che si è articolato in due distinte sessioni, cui corrispondono le due “parti” di cui si compone il Quaderno:

a) La prima parte del volume raccoglie – oltre ad una presentazione della prof.ssa Marilisa D’Amico (ex-Presidente dell’Associazione) – l’introduzione della prof.ssa Adriana Apostoli (Università degli Studi di Brescia) le relazioni del Prof. Giuseppe Martinico (Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa), del prof. José Levi Mello do Amaral Júnior (Universidade de São Paulo), del prof. Xavier Magnon (Université d’Aix-Marseille) e le conclusioni del prof. Rolando Tarchi (Università degli Studi di Pisa);

b) La seconda parte, riservata alla pubblicazione degli interventi selezionati tramite la *call for conference papers* e ai contributi di coloro che sono spontaneamente intervenuti nel dibattito, è divisa in cinque sezioni, che corrispondono ai rispettivi ateliers pomeridiani : «I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione sovranazionale» (sez. I); «I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale» (sez. II); «I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale» (sez. III); «I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto» (sez. IV); «I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari» (sez. V). Tali sezioni contengono anche una presentazione dei singoli *ateliers* redatta da alcuni componenti del Comitato dei giovani costituzionalisti.

Con la presente raccolta, dunque, s’è inteso “lasciare traccia” di un evento scientifico di rilevanza internazionale, che s’inserisce in quel percorso volto a rafforzare il profilo internazionale dell’Associazione e a valorizzare il ruolo dei giovani all’interno della vita associativa. Il tema prescelto, d’altronde, si presta bene al raggiungimento di tali obiettivi. Uno dei tratti che ha caratterizzato l’esperienza globale degli ultimi decenni è stato infatti quello di trovarsi a fronteggiare “crisi” di varia natura (economica, sanitaria, ecc.) correlate all’affiorare di fenomeni emergenziali (pandemia, terrorismo, guerra ecc.) che hanno certamente condizionato sia l’aspetto contenutistico dei provvedimenti adottati

dai decisori politici collocati ai vari livelli (nazionale, sovranazionale o regionale/locale), sia, soprattutto, in relazione alla scelta di determinate tipologie di fonti e alla coerenza formale degli atti rispetto al sistema generale delle fonti fissato nei testi costituzionali,

Trattandosi, inoltre, di un fenomeno che travalica tanto i tradizionali confini nazionali quanto le "frontiere" della riflessione giuridica, l'analisi condotta non può che aver giovato dell'approccio comparatistico e multidisciplinare con cui si è voluto caratterizzare il Seminario, che ha visto confrontarsi e dialogare studiosi di diverse discipline e diverse nazionalità su di un tema che, innegabilmente, solleva problematiche di comune interesse.

Della buona riuscita di questo fascicolo non possiamo che nuovamente ringraziare, da un lato, tutti gli Autori che hanno consentito, con i loro contributi, la pubblicazione di un Quaderno di altissimo valore scientifico e, dall'altro, il Consiglio direttivo dell'Associazione e il Comitato di direzione della Rivista che hanno dimostrato, una volta di più, una sincera attenzione nella valorizzazione delle competenze dei giovani studiosi.

Infine, un doveroso ringraziamento anche ai colleghi del Comitato dei giovani costituzionalisti, Giuliano Serges, Antonello Lo Calzo, Leonardo Pace, Michele Barone, Alessia Fonzi e Laura Restuccia, per il supporto e l'aiuto che ci hanno fornito per la realizzazione di questa raccolta di atti.



SECONDA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

PRESENTAZIONE

MARILISA D'AMICO

Il *Quaderno* raccoglie le relazioni tenutesi al Seminario «*Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato*», organizzato dall'Associazione «Gruppo di Pisa» il 25 marzo 2022, ospitato virtualmente dall'Università degli Studi di Brescia.

Si tratta della terza edizione dei Seminari di diritto comparato, organizzati per la prima volta dal «Gruppo di Pisa» nel 2020, i quali sono stati introdotti dal Direttivo nel calendario degli eventi dell'associazione al fine di precedere e trattare le medesime questioni oggetto del canonico Convegno annuale, offrendo spunti di riflessione provenienti da altri ordinamenti.

Più precisamente, l'organizzazione del Seminario di diritto comparato risponde ad un duplice obiettivo che il Direttivo dell'Associazione si è prefissato sin dalla sua entrata in carica: potenziare le azioni volte all'internazionalizzazione dell'Associazione, nonché quelle volte ad un maggior coinvolgimento attivo dei giovani studiosi e studiose. E quest'anno, per la prima volta, esso è stato peraltro organizzato dal Direttivo in sinergia con il Comitato dei Giovani costituzionalisti, costituito di recente in seno all'Associazione.

Il tema scelto per questa occasione, ossia il rapporto tra fonti del diritto e crisi, rivelatosi di assoluta centralità durante tutto l'arco temporale della pandemia, ha offerto la possibilità di un dibattito ricco ed interessante, fornendo innumerevoli e preziosi spunti di riflessione, in particolare tramite la lente dello studio comparativo.

Nella sessione mattutina del Seminario, che qui si presenta, presieduta dalla Prof.ssa Adriana Apostoli dell'Università degli Studi di Brescia, sono intervenuti professori sia italiani che stranieri (in particolare, Prof. Javier Garcia Roca dell'Universidad Complutense Madrid, Prof. Giuseppe Martinico della Scuola Superiore

Sant'Anna di Pisa, Prof. José Levi Mello do Amaral Júnior dell'Universidade de São Paulo e Prof. Xavier Magnon dell'Université d'Aix-Marseille). I lavori si sono conclusi con la relazione del Professor Rolando Tarchi dell'Università di Pisa.

Replicando lo stesso *format* dell'anno passato, nella sessione pomeridiana, che ha registrato un'elevatissima partecipazione al pari delle edizioni precedenti, sono intervenuti giovani studiosi e giovani studiose nell'ambito di cinque distinti atelier: l'Atelier n. 1 «*I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione sovranazionale*», presieduto dalla Prof.ssa Arianna Vendaschi, Università Commerciale Luigi Bocconi; l'Atelier n. 2 «*I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale*» presieduto dalla Prof.ssa Anna Mastromarino, Università degli Studi di Torino; l'Atelier n. 3 «*I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale*», presieduto dal Professor Marco Betzu, Università degli Studi di Cagliari; l'Atelier n. 4 «*I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto*», presieduto dal Professor Edoardo Raffiotta, Università degli Studi di Milano-Bicocca; l'Atelier n. 5 «*I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari*», presieduto dal Professor Matteo Frau dell'Università degli Studi di Cagliari.

Gli interventi sono stati, in particolare, selezionati mediante una *call for papers*, di rilevanza europea, rivolta a studiosi e studiose *under 35*, a cura del Comitato dei Giovani costituzionalisti e gestita dai dott. Daniele Casanova, Alessandro De Nicola, Maria Chiara Girardi, Pietro Villaschi.

La *call for papers*, descritta nella nota dei curatori di questo volume, ha condotto a risultati che non esito a definire eccellenti. Sono state ricevute più di sessanta proposte di intervento elaborate in quattro lingue (italiano, inglese, spagnolo e francese), da parte di dottorandi e dottorande, dottori e dottoresse di ricerca, assegnisti e assegniste, ricercatori e ricercatrici provenienti da Università italiane e straniere. Tra queste ne sono state selezionate cinquantasette di ottimo livello, suddivise per ogni *Atelier*.

Ripenso con grande piacere e soddisfazione all'entusiasmo con cui i partecipanti alla *call for papers* hanno aderito, per la terza volta, all'iniziativa, dimostrando profonde capacità di analisi, ricerca e approfondimento scientifico. Il lavoro di questi giovani potrà peraltro essere ulteriormente valorizzato nell'ambito delle attività del Comitato Giovani costituzionalisti del Gruppo di Pisa, anche in vista della IV edizione in programma per il 2023.

Ringrazio tutti i componenti del Direttivo e coloro che hanno reso possibile la buona riuscita del Seminario e la pubblicazione del fascicolo che oggi sono felice di presentare.

In conclusione, il mio pensiero, a tre anni di distanza dalla sua scomparsa, va ancora una volta al Professor Paolo Carrozza, al quale sono dedicati questi Seminari di Diritto comparato organizzati dall'Associazione.



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

LA PRODUZIONE NORMATIVA IN PANDEMIA E I SUOI RIFLESSI SULLA
FORMA DI GOVERNO. UNA LEZIONE (SOPRATTUTTO) PER IL FUTURO?

ELIA AURELI

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema di studio. – 2. L'attività normativa in pandemia. Una consacrazione della primazia del Governo nel sistema delle fonti? – 3. Stato e regioni nella legislazione emergenziale. – 4. Riflessi delle più recenti tendenze normative sull'articolazione sostanziale della forma di governo. – 5. Quali prospettive per il futuro, nella speranza della fine del periodo emergenziale.

1. Inquadramento del tema di studio

L'analisi della vasta e, talvolta, confusa produzione normativa nel drammatico periodo della pandemia ha evidenziato numerosi elementi di criticità. Ciò è emerso tanto dal punto di vista del merito dei provvedimenti adottati, in virtù dei quali è stata operata una evidente compressione delle libertà fondamentali¹, seppur giustificata dalla necessità di far fronte alla gravissima situazione sanitaria -e dunque, a tutela di valori altrettanto

¹ Sul punto, tra i numerosi contributi dottrinali, si vedano: G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020; T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consultaonline*, 1/2020; L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del coronavirus: tra fondatezza scientifica, principio di precauzione e tutela dei diritti*, in *BioLaw Journal*, 2/2020, 1-7; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020; I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 99-165.

fondamentali-, tanto dal punto di vista procedurale, con particolare riferimento all’attività normativa del Governo².

Il presente contributo non è volto ad operare un’analisi del merito della vasta produzione normativa che ha disciplinato le misure di contrasto alla pandemia³, ma ad un’analisi delle procedure e delle fonti normative utilizzate in tale nel contesto. Ciò non solo al fine di delineare un quadro generale della produzione legislativa e regolamentare nell’emergenza -tema già trattato con attenzione da valida dottrina⁴-, ma soprattutto con l’obiettivo di analizzare quali conseguenze ciò possa comportare sull’articolazione effettiva dei rapporti interistituzionali, ossia sulla forma di governo nella sua accezione sostanziale. Il presente lavoro, dunque, opererà con lo sguardo rivolto al futuro, alle prospettive di normalizzazione che paiono finalmente l’orizzonte, terminata nel marzo 2022 la vigenza dello Stato d’emergenza⁵.

A tal fine, dunque, si svolgerà una breve analisi dalla produzione normativa emergenziale, indagando poi come le dinamiche proprie di questo periodo potrebbero incidere sulla forma di governo, o cosa raccontino della sua evoluzione già avvenuta. Risulta fondamentale, al termine di un periodo in cui in più occasioni è parso che le regole formali siano state quantomeno forzate al fine di operare in maniera efficace e tempestiva, interrogarsi circa quali, tra le prassi e le procedure che si sono affermate in questo modo, sarebbe o non sarebbe opportuno divenissero disciplina corrente⁶.

2. L’attività normativa in pandemia. Una consacrazione della primazia del Governo nel sistema delle fonti?

² All’interno della vasta produzione dottrinale relativa all’analisi dell’attività normativa del governo nel periodo emergenziale cfr. A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferza tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consultaonline*, 1/2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 705; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 384-398.

³ Si vedano, sul punto: E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *Forum di Biolaw Journal*, 18 marzo 2020; U. RONGA, *Il governo nell’emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid19*, in *Nomos*, 1/2020, 1 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109-141.

⁴ Cfr. E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 727-746; U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 299-312; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 109 ss.

⁵ La dichiarazione ufficiale dello stato d’emergenza è stata deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, ai sensi dell’art. 7, comma 1, lettera c), e dell’articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Lo stato di emergenza, più volte prorogato, è venuto meno solo il 31 marzo 2022. Sul punto: U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, cit., 300 ss.; G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 542 ss.

⁶ Cfr. E. CATELANI, *I poteri del governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 727-746; F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in *dirittifondamentali.it*, 3 giugno 2020, 20.

Il periodo dell'emergenza da Covid-19, che ha caratterizzato sostanzialmente tutta la seconda metà della XVIII legislatura, si è distinto per un ampio ricorso a strumenti normativi eccezionali, ed in particolar modo del decreto-legge e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche delle ordinanze ministeriali e delle ordinanze di protezione civile⁷.

La legge ordinaria, in particolare, è risultata relegata ad un ruolo secondario, per non dire sostanzialmente assente⁸. L'attività normativa in questo frangente è stata in mano al Governo, come in effetti già da prassi ampiamente consolidata⁹, ed è stata spesso adottata con forme che ripropongono, rafforzandoli ulteriormente, i temi della cd. fuga dalla legge¹⁰ e della fuga dal regolamento¹¹.

⁷ Quello dell'ordinanza di Protezione civile figura formalmente quale strumento preposto alla normazione dei casi emergenziali. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 viene attribuito al Presidente del Consiglio, in caso di previa deliberazione dello stato d'emergenza, il potere di emanare ordinanze, anche in deroga alle disposizioni di legge, in presenza di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (art. 2, comma 1, lett. c). Le ordinanze di protezione civile, tuttavia, hanno avuto un utilizzo assai limitato nel periodo della pandemia, in favore della più snella procedura del dpcm. Sul punto: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 109-141; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferita tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020, 210-223.

⁸ Si vedano sul punto le riflessioni contenute in S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 714, il quale afferma «Sotto il profilo legislativo, a parte l'iniziale formulazione di pareri su schemi di decreti legislativi in scadenza, nel periodo emergenziale [...] il Parlamento è stato totalmente impegnato nella conversione dei ben 15 decreti-legge emanati».

⁹ La centralità del Governo nella produzione normativa è un elemento già ampiamente evidenziato dalla dottrina giuspubblicistica. Cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, quaderno 2007, Napoli, 2008, 179 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in Il Filangieri, Quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2010, 81-134. A livello quantitativo, basti rilevare che nel corso delle ultime tre legislature le leggi ordinarie hanno rappresentato soltanto la metà (precisamente, il 51,39%) del totale degli atti legislativi, mentre i decreti-legge e i decreti legislativi hanno rappresentato rispettivamente per il 31,65% e 17,03% del totale. Il dato risulta ulteriormente interessante se si considera che nel novero delle leggi ordinarie sono chiaramente incluse le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi di delega; pertanto, appare chiaro come il numero effettivo delle leggi ordinarie propriamente volte ad introdurre una disciplina normativa circa una determinata materia siano numericamente esigue. Infine, rileva il fatto che anche per le leggi ordinarie prevalga in maniera assai netta l'iniziativa legislativa dell'esecutivo, che nell'ultimo decennio è stabilmente rimasta attorno al 75% del totale (rispettivamente il 75,70%, 74,41% e 79,34% nel corso della XVI, XVII e XVIII legislatura). I dati riportati sono il frutto della rielaborazione di quanto riportato all'interno dei Rapporti sulla legislazione pubblicati annualmente dall'Osservatorio sulla Legislazione. I dati relativi alla XVIII legislatura sono aggiornati al 10 agosto 2021. Con riferimento alla tendenza in esame, nel più recente periodo: G. M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2/2017, 1-17; G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1-2/2019, 78-105; N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri, quaderno 2020, Napoli, 2021, 145-166.

¹⁰ Sul concetto di *fuga dalla legge* cfr. D. TEGA, *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI, (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 135 ss.; R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011; G. MAZZOLA, *Esperienze di "fuga dalla legge" tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011.

¹¹ La stessa adozione del *Piano strategico nazionale dei vaccini*, elemento di rilevanza assolutamente cruciale, è avvenuta tramite decreto del Ministro della salute avente natura non regolamentare, come espressamente previsto dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 457, legge n. 178 del 2020). Sulla fuga

È stato in effetti evidenziato il ruolo di assoluta marginalità del Parlamento, almeno nella prima fase dell'emergenza, dal punto di vista tanto della produzione legislativa, quanto da quello della capacità di indirizzare e controllare l'operato dell'esecutivo¹². In detto periodo, in effetti, le Camere sono risultate comprensibilmente alle prese con fondamentali questioni organizzative, essendo in gioco lo stesso funzionamento dell'istituzione parlamentare¹³. A ben vedere, una volta individuate soluzioni tutto sommato efficaci per bilanciare il buon funzionamento dei lavori con il rispetto delle norme volte a contrastare il contagio¹⁴, le Camere hanno dimostrato di saper reagire e riappropriarsi almeno parzialmente del proprio ruolo di controllo dell'operato dell'esecutivo¹⁵. Tuttavia, in questo contesto, il Parlamento non ha potuto, forse inevitabilmente, svolgere pienamente la sua funzione primaria di legislatore.

dal regolamento: V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2011; M. GIANNELLI, *I decreti “di natura non regolamentare”*. *Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

¹² Tra gli A. che hanno evidenziato criticamente il grave ‘silenzio’ delle Camere tanto dal punto di vista legislativo, quando soprattutto da quello politico, non riuscendo a svolgere il loro ruolo di controllo e bilanciamento dell'indirizzo politico del Governo: F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, cit.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 705 ss.; A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, cit., 124-149; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 395 ss.; P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari non battono più un colpo*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020.

¹³ Sul rischio della paralisi dell'istituzione parlamentare (si pensi, ad esempio, ad un rilevante aumento dei contagi tra gli onorevoli, che avrebbe costretto all'isolamento sanitario tanto i positivi, quanto chi fosse entrato a diretto contatto con questi), con effetti catastrofici sull'ordinamento: N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), cit., 147; S. CURRERI, *il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 707 ss.

¹⁴ Gli elementi maggiormente problematici, ampiamente discussi in ambito dottrinale e politico, hanno riguardato le modalità di riunione delle Assemblee, con riferimento al rispetto del distanziamento e del mantenimento del numero legale, l'opportunità o meno di ammettere la partecipazione ‘a distanza’ dei parlamentari e le modalità di riunione delle Commissioni parlamentari e degli altri organi parlamentari. Sul punto si vedano, con opinione favorevole o possibilista circa l'ipotesi di implementare il voto a distanza: N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 23 ss.; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2020; S. CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *Lacostituzione.info*, 16 marzo 2020; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *Biolaw Journal*, 22 marzo 2020; G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020. Con posizioni più critiche verso tale prospettiva: E. RINALDI, *La partecipazione ‘da remoto’ all'adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un'ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in *Giurcost.org*, 29 giugno 2020; V. LIPPOLIS, *Parlamento a distanza? Meglio di no*, in *Il dubbio*, 1° aprile 2020; A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 382-385. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 71, afferma che “non vi è cittadinanza nell'isolamento. Senza il concorso degli altri e dei loro diritti in condizioni di eguaglianza, a piazza telematica, la moltitudine dei singoli, può produrre decisioni ma non deliberazioni legittimate dal contraddittorio”

¹⁵ Parla di «parlamentarizzazione dei dpcm» G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 389.

Ad un primo sguardo alla produzione normativa nel periodo in esame, sembra possibile affermare che il suo funzionamento si sia discostato in maniera evidente sia dal disegno costituzionale¹⁶ previsto per la legislazione in tempi ‘ordinari’ per quanto riguarda la produzione normativa primaria, sia da quello delle fonti legislative sulla produzione normativa (in primis, la l. n. 400 del 1988¹⁷).

In massima sintesi, è possibile schematizzare la “catena normativa”¹⁸ di contrasto alla diffusione della pandemia nella maniera che segue. Lo strumento legislativo principe per l’adozione dei provvedimenti è stato quello del decreto-legge, in piena rispondenza con quanto previsto a livello costituzionale al fine di fronteggiare casi di eccezionale gravità e urgenza. Sulla base delle disposizioni contenute all’interno dei decreti-legge e delle norme del Codice della protezione civile sono stati poi adottati una lunga serie di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁹. I DPCM sono spesso risultati, a livello sostanziale, gli strumenti normativi di maggior impatto pratico nell’ordinamento, in quanto essi contenevano spesso la concreta misura dei provvedimenti limitativi stabiliti dalla fonte di rango primario²⁰. La catena normativa proseguiva poi con le ordinanze ministeriali -in particolare, chiaramente, hanno rivestito un ruolo primario quelle del Ministro della salute-, quelle regionali e quelle sindacali²¹.

Si segnalano, inoltre, ulteriori “fonti” improprie, ma spesso di grande importanza per la comprensione delle disposizioni normative, quali le circolari dei Ministeri, le indicazioni contenute sui siti istituzionali (le cd. F.A.Q) o addirittura le dirette *social* del

¹⁶ Ciò, peraltro, non significa che la risposta dell’ordinamento all’emergenza sia uscito dai confini della legalità costituzionale, come validamente argomentato da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 115.

¹⁷ Sul punto già N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 3, 2017.

¹⁸ G.U. RESCIGNO, *La catena normativa. Contributo al tema della fattibilità delle leggi*, in *Pol. dir.*, 1987, 351; Il termine è stato utilizzato con riferimento al caso in esame da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 110. All’interno di quest’ultimo contributo (spec. 111-137) è possibile rinvenire un’analisi precisa e articolata della ‘catena normativa’ in parola a cui si rimanda per maggiore completezza.

¹⁹ Attenta dottrina ha evidenziato come quello del DPCM sia uno strumento da inquadrare all’interno del potere d’ordinanza del Presidente del Consiglio, e che la sua legittimazione in questo contesto derivi dal combinato disposto della disciplina del Codice della protezione civile (d. lgs. n. 1 del 2018), che attribuisce il potere d’ordinanza in caso di stato d’emergenza al Presidente del Consiglio, e di quella specificamente riconosciuta all’interno dei decreti-legge approvati nel periodo di riferimento, i quali hanno previsto che fosse data loro attuazione mediante lo strumento del DPCM. In questo senso E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, cit., 4; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 123; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, VII; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 388.

²⁰ Numerosi autori hanno sollevato note critiche in merito alla tendenza del Governo di operare mediante un massiccio utilizzo dei DPCM. *Ex multis* M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., 174 ss.; A. D’ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L’esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 2/2020, 1-8; E. RAFFIOTTA, *La legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, cit., 4 ss.

²¹ Con ciò non si vuole intendere che la catena normativa leghi le fonti qui menzionate in senso strettamente gerarchico. Per una descrizione più dettagliata delle singole fonti e dei loro rapporti: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, cit., 128 ss.

Presidente del Consiglio (provocatoriamente, ci si potrebbe chiedere se si fosse di fronte ad una sorta di interpretazione autentica *extra ordinem*).

La stratificazione di un così ampio ventaglio di interventi normativi ha portato ad un contesto oggettivamente confusionario e di difficile comprensione, tanto per i giuristi quanto, a maggior ragione, per la cittadinanza²². Ad incrementare il livello di incertezza ha contribuito, inoltre, la continua sovrapposizione tra di esse, con una produzione normativa sostanzialmente continua, finanche alluvionale²³.

Va comunque riconosciuto il fatto che l'evoluzione continua e talvolta repentina del quadro epidemiologico ha reso necessaria una costante attività normativa che rispondesse ai cambiamenti della situazione di fatto; al contempo, rimane innegabile che la costante sovrapposizione di una pluralità di norme tra loro confliggenti abbia reso spesso complicato individuare la disciplina vigente. Ciò risulta ancor più grave in virtù del fatto che la normativa in parola avrebbe inciso direttamente sul livello e sull'intensità delle limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali.

Sebbene le modalità di produzione normativa nel periodo emergenziale non siano state viziate da illegittimità²⁴, appare chiaro come esse si discostino in maniera netta dal quadro tracciato dalle norme relative al tempo ordinario. In particolare, risulta evidente come il ruolo del Parlamento nell'interno sistema normativo si sia limitato al pur fondamentale compito di conversione dei decreti legge. Anche in quest'ambito, inoltre, l'eccezionale gravità della situazione contingente rendeva molto difficile per le Camere operare un controllo nella fase della conversione dei decreti che arrivasse al punto di minacciare concretamente il suo rigetto, anche in virtù delle gravi conseguenze sulla tenuta dell'intero sistema delle limitazioni al contagio. Inoltre, si consideri che il contenuto dei decreti-legge giunti alla fase della conversione, spesso era sostanzialmente ormai superato da ulteriori decreti-legge già approvati, con la conseguenza che un eventuale rifiuto di conversione da parte di una delle Camere non avrebbe comunque inciso sulla normativa in quel momento vigente. A livello sostanziale, l'attività parlamentare volta ad incidere sull'indirizzo politico del Governo si è svolta allora all'interno degli incontri con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, o tramite i contatti tra i gruppi parlamentari e i ministri di riferimento²⁵.

Anche all'interno dell'attività del Governo, inoltre, si sono riscontrate numerose anomalie

²² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 112.

²³ In questo senso M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., 174 ss.; con toni ancor più aspri G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà?*, in *Il Dubbio*, 4 aprile 2020.

²⁴ Con ciò si intende affermare la legittimità della catena normativa di gestione dell'emergenza nel suo complesso. Al contrario, vi sono stati casi di singoli provvedimenti legislativi ed amministrativi viziosi da illegittimità contenutistiche o procedurali. Sul punto: M. FRANCAVIGLIA, *La gestione normativa dell'emergenza Covid-19. Linee ricostruttive alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 1/2022, 113-139.

²⁵ Paradossalmente, si è passati da un Governo 'in' Parlamento (F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo 'in' Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012) ad un Parlamento 'nel' Governo.

Innanzitutto, le strategie e le decisioni politico-economico-sanitarie sono state spesso individuate al di fuori del Consiglio dei ministri, all'interno di riunioni ancor più ristrette (ci si riferisce in particolare al Comitato Tecnico Scientifico istituito presso il Dipartimento per la protezione civile²⁶) facenti sempre riferimento alla Presidenza del consiglio.

Inoltre, dal punto di vista del procedimento endogovernativo di approvazione dei provvedimenti, si sono verificate numerose anomalie istruttorie, ad esempio con riferimento alla prassi della presentazione degli schemi di decreto-legge direttamente in Consiglio dei ministri, saltando in tutto o in parte l'istruttoria endogovernativa e venendo presentati al di fuori dell'ordine del giorno inizialmente previsto (si parla in questo caso di cd. provvedimenti fuori sacco²⁷).

Al contempo, il fatto che lo strumento maggiormente utilizzato per l'implementazione sostanziale di quanto previsto all'interno dei decreti-legge fosse il dpcm ha ulteriormente sbilanciato gli equilibri interni al Governo, rafforzando così la posizione del Presidente del Consiglio nei confronti degli altri ministri

3. Stato e regioni nella legislazione emergenziale

Se a livello di istituzioni statali, come visto, la pandemia ha ulteriormente sbilanciato l'equilibrio tra i poteri verso il Governo, la medesima questione si pone con riferimento ai rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Il ruolo svolto dalle amministrazioni regionali nel periodo in esame è stato oggetto di studio e di analisi da parte di attenta dottrina²⁸, la quale ha segnalato, in modo tendenzialmente critico o preoccupato, un fenomeno di marginalizzazione regionale in favore dell'interventismo statale. Il contrasto alla pandemia, infatti, è stato oggetto quasi

²⁶ Si noti, a questo proposito, come nella larga maggioranza dei casi le norme introdotte tramite dpcm o decreto legge siano state accompagnate da una clausola di necessità delle stesse, in quanto suffragate dal parere del Comitato tecnico scientifico istituito in seno alla Protezione Civile. Cfr. E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, cit., 729-732; M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 285-294; ciò pone interessanti interrogativi sul rapporto tra tecnica e legislazione, ed in particolare sull'influenza della tecnica sulle scelte politiche. Sul punto, si vedano S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventunesimo Secolo*, 36/2015, 65-79; P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. GRASSO, (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 2016, 81-99.

²⁷ Sulla prassi dei provvedimenti 'fuori sacco': A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 1-37; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6/2018, 1-21.

²⁸ Con note critiche G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, 765. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, 1/2020, 189. Con opinione meno dura G. RIVOCCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del Coronavirus*, in *Diritti regionali*, 3/2020, 644

esclusivo di attività dello Stato²⁹, in particolare nella fase normativa -pur trattandosi di temi legati evidentemente a questioni sanitarie. L'ambito sanitario, infatti, ha rappresentato nel periodo pre-pandemico un esempio di materia in cui, a fronte di un testo costituzionale che pur sembrerebbe riconoscere alle Regioni un potere ancor maggiore³⁰, Stato e Regioni hanno dimostrato di sapersi coordinare. In particolare, la partecipazione regionale al procedimento legislativo in materia di salute si è svolta mediante lo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni. Nel periodo in esame, invece, ciò non si è mai realizzato³¹.

In questo senso, è stato evidenziato come la scelta di operare solo secondariamente mediante ordinanze di protezione civile, e in misura predominante ricorrendo allo strumento del dpcm, abbia causato la sostanziale esclusione delle Regioni dal procedimento decisionale. Ciò deriva dalla diversa procedura di approvazione dei due atti: le ordinanze di protezione civile prevedono infatti che sia «*acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate*»³², mentre per i dpcm è previsto il certamente meno incisivo strumento del «*parere dei Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero [del] Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale*»³³. Appare chiaro, dunque, come il ruolo delle Regioni, in virtù della scelta operata dall'esecutivo sul piano delle fonti normative abbia subito un netto ridimensionamento, sostituendo il forte strumento dell'intesa con quello, ben più blando, del parere³⁴, e facendo venir meno l'apporto della Conferenza Stato-Regioni³⁵.

Un secondo elemento rilevante in merito all'assai limitato ruolo delle Regioni nella normativa emergenziale riguarda lo stretto margine di intervento delle ordinanze regionali sul punto. I decreti-legge relativi alla gestione dell'emergenza, infatti, hanno specificato che le ordinanze regionali 'ordinarie'³⁶ sarebbero state adottabili soltanto *nelle more* dei

²⁹ M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 3/2021, 553-580.

³⁰ M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, p. 572, parla dell'intesa in Conferenza quale elemento volto a «compensare le Regioni della menomazione competenziale che subiscono, in ragione di un intervento statale spesso più pervasivo di quel che la lettera del testo costituzionale farebbe presumere». Cfr. anche F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, 126.

³¹ Parla di «*fuga dal sistema delle conferenze*» C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 299.

³² Art. 25, comma 1, d.lgs. n. 1/2018. Ciò pare in pieno accordo con l'appartenenza della protezione civile alle materie di competenza concorrente ex art. 117 Cost.

³³ Art. 2, comma 1, d.l. n. 19/2020.

³⁴ La Corte costituzionale si è espressa sul punto nella sentenza n. 37 del 2021. In commento a detta pronuncia: D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37 del 2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2/2021, 15.

³⁵ Sul punto, evidenziando come essa sia stata sostituita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e come anche questo passaggio abbia incontrato notevoli inconvenienti a livello pratico: E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale, 2020, 506.

³⁶ Ossia quelle adottate ai sensi dell'art. 32, comma 3, l. n. 833 del 1978, dell'art. 117, comma 1, d.lgs. n. 112 del 1998 e dell'art. 50, comma 5, ultimo periodo, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

dpcm. Inoltre, il dpcm n.19 del 2020 ha ulteriormente specificato che le ordinanze regionali, qualora fossero state adottate, avrebbero comunque avuto «efficacia limitata sino [al] momento dell'adozione dei dpcm». Dal punto di vista del loro contenuto, infine, ha stabilito, all'art. 3, comma 1, che queste potrebbero intervenire soltanto al fine di introdurre «misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti»³⁷.

Appare corretto evidenziare come, in virtù della eccezionale gravità della situazione contingente, la scelta di evitare passaggi ulteriori all'interno delle procedure normative (con riferimento al sistema delle Conferenze) e quella di impedire una ancor più marcata confusione normativa per effetto di potenziali interventi regionali in materia sanitaria, siano state se non obbligate, quantomeno ragionevoli³⁸. La dimensione (inter)nazionale dell'emergenza, in questo senso, ha chiaramente spinto per una gestione centralizzata degli interventi normativi³⁹.

Tuttavia, in molte occasioni, quali ad esempio quelle relative alla modulazione delle misure restrittive sulla base dell'andamento dei contagi nelle singole Regioni, sarebbe stato probabilmente auspicabile un maggior coinvolgimento degli organi regionali. Il potere di collocare ciascuna Regione nelle varie "zone" di differente colore, infatti, era attribuito ad ordinanze del Ministro della salute, senza alcun rilievo intervento regionale, se non per la previsione il Presidente della Regione fosse "sentito"⁴⁰.

La gestione -quasi- univocamente statale del contrasto alla pandemia ha riguardato anche la 'seconda parte' dell'emergenza, quando agli interventi anticontagio si sono sovrapposti quelli legati alla vaccinazione contro il Covid. L' art. 1, comma 457 della legge n. 178 del 2020 ha infatti previsto che il *Piano strategico nazionale dei vaccini* fosse disciplinato mediante decreto del Ministro della salute avente natura non regolamentare⁴¹, senza dunque attribuire alcun ruolo alle Regioni⁴².

Sul punto, in particolare in prospettiva futura, è possibile concludere, come condivisibilmente argomentato, che «se la natura emergenziale e la dimensione del processo di vaccinazione giustificano senza dubbio la modalità centralizzata di gestione

³⁷ Sulla relazione tra i dpcm e le ordinanze regionali si veda G. BOGGERO, *Le «more» dell'adozione dei dd.PP.CC.MM. sono «ghiotte» per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 363.

³⁸ Sostengono questa ipotesi G. RIVISECCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del Coronavirus*, cit., 644; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4/2020, 739 ss.

³⁹ M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, cit., 574.

⁴⁰ Art. 1, comma 16-bis, d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con l. 14 luglio 2020, n. 74).

⁴¹ Sul fatto che la previsione di utilizzare decreti di natura non regolamentare sia volta alla «elusione della norma di riserva della competenza regolamentare alle Regioni» di cui all'art. 117, comma 6, della Costituzione: F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un «non regolamento» statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 357.

⁴² Si noti come in ambito vaccinale le Regioni hanno sempre ricoperto un ruolo rilevante. A titolo esemplificativo, il Piano nazionale di prevenzione vaccinale per gli anni 2017-2019, è stato adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 17 gennaio 2017, e poi prorogato fino a fine 2021 con deliberazione del 21 marzo 2021. Cfr. A. MORELLI, *Vaccinazioni e Regioni: quale lezione trarre riguardo al sistema delle autonomie?*, in *Diritti regionali*, 1/2021, 5-6.

dello stesso, è importante che essa non dia adito ad una sorta di una giustificazione bonne à tout faire»⁴³.

4. Riflessi delle più recenti tendenze normative sull’articolazione sostanziale della forma di governo

Una volta inquadrata, seppur in maniera appena accennata, le criticità della produzione normativa in fase pandemica, è possibile domandarsi che riflessi ciò possa avere sull’articolazione sostanziale della forma di governo.

Il primo elemento a venire in evidenza è il già citato ruolo di primazia dell’esecutivo all’interno delle dinamiche interistituzionali, essendo divenuto a pieno titolo -almeno in questa fase- il *dominus* della produzione normativa⁴⁴ e avendo tutti gli strumenti, più o meno previsti dall’ordinamento e più o meno coerenti con il dettato costituzionale, per far valere la propria voce nei rapporti con il Parlamento. Si tratta, in effetti, di una tendenza in atto da tempo ma che appare ora ulteriormente rafforzata nel contesto emergenziale nel quale le istituzioni si sono trovate ad operare. Da questo punto di vista, infatti, il più recente periodo non ha dato vita a prassi o precedenti del tutto innovativi, ma ha rafforzato o dato maggiore stimolo ad una tendenza preoccupante già pienamente presente nell’ordinamento⁴⁵.

Il secondo elemento di rilievo riguarda l’evoluzione dei rapporti interni al Consiglio dei ministri, in cui emerge con chiarezza una forte tendenza all’accentramento del potere politico nella figura del Presidente del Consiglio. Nei momenti di crisi del sistema, insomma, tende ad accentuarsi il carattere monocratico dell’esecutivo, peraltro affatto presente in Costituzione: ciò è avvenuto con chiarezza nei mesi più drammatici della crisi economici, con il Governo Monti, e con ancor maggiore evidenza con il secondo Governo Conte e con l’esecutivo guidato da Mario Draghi⁴⁶. Il menzionato utilizzo dei dpcm come strumento privilegiato per la disciplina della normativa di contrasto alla diffusione della pandemia è esso stesso indicativo del ruolo di primazia sostanziale assunto dalla Presidenza.

A ben vedere, l’accrescimento della centralità del Presidente del Consiglio (che non a caso il gergo giornalistico si ostina a definire *Premier*) sembra riguardare soprattutto l’ambito politico della carica, mentre a livello formale le attribuzioni della Presidenza nell’ambito dell’attività normativa e amministrativa del Governo, che pure sono assai

⁴³ L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2020, 1014. Con medesime conclusioni, M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, cit., 575.

⁴⁴ Si esprimeva in questo senso già M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, IV ss.

⁴⁵ Cfr. nota 9.

⁴⁶ Cfr. G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo Parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 55 ss.; C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021; N. LUPO, *Il parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), cit., 145-166.

rilevanti⁴⁷, sono rimaste immutate. Questo fattore potrebbe deporre in favore dell'ipotesi di una mera temporaneità di questo fenomeno, che rimarrebbe circoscritto alla situazione emergenziale⁴⁸, vista anche l'estraneità dei Presidenti del Consiglio menzionati al circuito politico -quantomeno, al momento del loro insediamento a Palazzo Chigi.

La terza tendenza di chiara evidenza nel periodo in esame è stata quella della debolezza istituzionale del Parlamento. Come evidenziato in precedenza, alcune delle criticità che le Camere hanno dovuto affrontare nel corso della legislatura possono essere pacificamente essere ritenute del tutto contingenti, in quanto strettamente legate alle modalità di funzionamento dell'istituzione durante la pandemia.

Tuttavia, vi sono altri elementi problematici, ampiamente consolidati, che spingono verso la marginalizzazione del Parlamento nella forma di governo e che sono in buona parte riconducibili alla ormai radicata crisi della rappresentanza politico-parlamentare. Questo fattore, combinato con l'impatto dell'emergenza, ha ulteriormente mostrato una grave fragilità del sistema parlamentare tanto dal punto di vista della difesa delle sue attribuzioni in ambito legislativo, quanto da quello dei poteri di controllo sull'operato del Governo⁴⁹. Si noti, tuttavia, come parte della dottrina abbia interpretato le dinamiche che hanno caratterizzato la nomina del Governo Draghi e successivamente la rielezione del Presidente della Repubblica Mattarella quali segnali di parziale risveglio del Parlamento⁵⁰ e di maggiore rispetto delle sue prerogative costituzionali.

In quest'ambito, infine, dalla XIX legislatura si innesterà la riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari, e in virtù della quale evolveranno

⁴⁷ Ciò vale in particolare per quanto riguarda la tendenza, ormai pluridecennale, di centralizzazione di molte attività tecniche ed amministrative all'interno dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza. Sul punto: A. PAJINO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJINO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Bologna, 1999; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Il Governo Tra tecnica e politica. Atti del seminario annuale dell'associazione il Gruppo di Pisa*, Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016, 45 ss.; A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, cit., 1-37; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 1-4.

⁴⁸ Si è in questo senso parlato di analogie con la dittatura, intesa nel senso romanistico del termine - per quanto il paragone appaia comunque discutibile Cfr. M. OLIVETTI, *Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020.

⁴⁹ Sul punto, un ulteriore elemento preoccupante è rappresentato dalla sostanziale inesistenza (anche numerica) dell'opposizione al Governo in carica. La maggioranza che sostiene l'esecutivo è talmente ampia da mettere in discussione le prerogative parlamentare spettanti all'opposizione. Sul punto si veda la vicenda relativa alla presidenza del Copasir (cfr. G. ARCONZO, *L'opposizione chiama, i Presidenti delle Camere non rispondono: riflessioni a margine della vicenda Copasir*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 679-682; S. CURRERI, *Quel che i Presidenti delle Camere non dicono all'on. Raffaele Volpi*, in *LaCostituzione.info*, 8 aprile 2021). Paradossalmente, il fenomeno a cui si assiste è quello di una peculiare confusione dei ruoli fra maggioranza e opposizione: tutti i partiti, eccetto Fratelli d'Italia e formazioni politiche minori, appartengono formalmente alla maggioranza; al contempo, tuttavia, essi continuano a comportarsi, a livello mediatico, come se non lo fossero affatto, alimentando polemiche e critiche all'operato del governo pur continuando a sostenerlo al momento del passaggio parlamentare dei provvedimenti. Sul punto S. CURRERI, *"Super-maggioranze" e "super-opposizioni"*, in *LaCostituzione.info*, 14 febbraio 2021.

⁵⁰ G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, 13/2021, 12 ss.; A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2022, 14-35.

inevitabilmente e ulteriormente i rapporti interni alle Camere e tra di esse e gli altri organi costituzionali, Governo *in primis*.

Una quarta evoluzione della forma di governo sostanziale, gravemente lesiva dell'impianto costituzionale, che è stata pienamente confermata nel periodo in esame, è quella alla tendenza ad un monocameralismo di fatto⁵¹, con riferimento specialmente a determinati procedimenti legislativi. In primo luogo, ciò si verifica nella fase di conversione dei decreti legge: come noto, in virtù del breve tempo a disposizione delle Camere per lo svolgimento dell'iter, a livello sostanziale soltanto la Camera in cui viene presentato il disegno di legge di conversione ha effettiva voce in capitolo sugli emendamenti da presentare in questa fase; emendamenti su cui comunque molto spesso è il Governo ad avere l'ultima parola, in quanto solo quelli che saranno fatti confluire nel frequente maxi-emendamento governativo, spesso accompagnato dalla posizione della questione di fiducia, entreranno a far parte della legge di conversione⁵². Nel periodo della pandemia questa grave tendenza si è ulteriormente accentuata, in quanto, come già ricordato, la normativa emergenziale è stata adottata in maniera preminente tramite la decretazione d'urgenza.

Non si tratta, tuttavia, dell'unico caso in cui questo fenomeno si manifesta: questa grave alterazione del modello costituzionale, infatti, si è riflessa in maniera evidente anche sulla procedura di approvazione del bilancio⁵³. Anche in questo caso, non si tratta certo di una novità legata all'emergenza sanitaria, ma le circostanze eccezionali della presente legislatura hanno aggravato ulteriormente le distorsioni già esistenti⁵⁴.

Inoltre, sembra che al momento non vi sia alcun rimedio esperibile per porre fine a questa prassi ormai consolidata, visto che l'ordinanza 17 del 2019 della Corte costituzionale non ha sanzionato -pur avendo certamente ammonito l'esecutivo - comportamenti simili nel contesto dell'iter legislativo di approvazione del bilancio. Si potrebbe certamente argomentare che ciascun parlamentare avrebbe la possibilità di

⁵¹ G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 61-62; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 56-76; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, cit., 714.

⁵² Nella prassi, il Governo prende atto dell'istruttoria avvenuta in Commissione parlamentare e tende ad inserire nel testo del maxi emendamento il contenuto di alcuni emendamenti che avevano trovato ampio supporto parlamentare. Pertanto, i parlamentari modo di incidere sul contenuto della legge di conversione anche qualora il Governo ponga la fiducia sul suo emendamento, ma è evidente come nei fatti sia il Governo ad avere l'ultima parola su cosa entra o meno nel testo finale della legge di conversione (salva, naturalmente, l'ipotesi di un voto contrario da parte dell'Assemblea). Il procedimento, con riferimento alla procedura di bilancio, è descritto in P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017, 97-118, spec. 109, in cui si afferma che il maxiemendamento governativo «riprende, media e sintetizza il testo iniziale». Cfr. inoltre N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. NUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41-110; Y. M. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2019, 115-148.

⁵³ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e procedure di bilancio*, Milano, 2014; M.A. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle commissioni filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1/2020, 13 ss.

⁵⁴ Da ultimo C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2021, 215-232.

votare contro l’approvazione della legge di bilancio, qualora ritenesse che le sue prerogative costituzionali fossero state violate dal comportamento tenuto dal Governo. Tuttavia, a livello politico, appare assai complesso ipotizzare che un gruppo parlamentare si sarebbe preso la responsabilità di causare il regime di esercizio provvisorio -e le scontate dimissioni del Governo- in una situazione di così estrema gravità.

5. Quali prospettive per il futuro, nella speranza della fine del periodo emergenziale

È possibile, per concludere, affermare che durante la pandemia si sia fatto un ricorso sistematico a strumenti problematici già ampiamente utilizzati in passato⁵⁵. Ciò rappresenta quantomeno uno sviamento dall’equilibrio istituzionale previsto formalmente dalla Costituzione. Se la prassi consolidata aveva già caratteri che si discostavano dalla previsione costituzionale, nel contesto in esame questi elementi si sono accentuati ulteriormente⁵⁶.

Dunque, in fase emergenziale è stato possibile sperimentare, in virtù di fattori eccezionali, quale potrebbe essere il quadro ordinamentale se si continuasse a percorrere la via già intrapresa in questi anni, volta ad una centralizzazione del potere politico e dell’attività normativa nel Governo, e al suo interno nel Presidente del Consiglio, con una ulteriore *deminutio* delle prerogative e della rappresentatività del Parlamento. A fronte di questo scenario, la prima via che sembra naturale percorrere sarebbe quella di un ritorno al disegno tracciato dalla Costituzione.

Tuttavia, un esame realistico del contesto istituzionale porta a concludere che un mero invito al rispetto della Costituzione non sarebbe particolarmente efficace, e che, anche qualora lo si volesse perseguire, alcuni elementi evolutivi della forma di governo renderebbero tale scenario inadatto alla situazione attuale⁵⁷. Ciò vale, in particolare, per quanto riguarda la produzione normativa. Pur nella convinzione che alcune delle tendenze che hanno caratterizzato il più recente periodo rimangano inaccettabili⁵⁸, è parimenti irrealistico ipotizzare un ritorno ad una normativa adottata in massima parte con legge ordinaria ed un ruolo del Parlamento come unico legislatore. Pertanto, se l’obiettivo da perseguire è quello di rendere le modalità di produzione normativa che si sono instaurate

⁵⁵ L’uso di decreti legge come strumento ordinario di legislazione, il ricorso a maxi emendamenti o l’incremento dell’attività normativa atipica del Governo non rappresentano certamente una novità nell’ordinamento.

⁵⁶ Per N. LUPO, *Il parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), cit., 146, «il Covid-19 si è rivelato essere, nel suo primo impatto sul sistema istituzionale, soprattutto un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già in atto».

⁵⁷ Si pensi, a questo proposito, ai rapporti con le istituzioni dell’Unione, alla sempre più rilevante necessità di adottare gli atti normativi in maniera tempestiva, alla crescente tecnicità della legislazione, che impone spesso un intervento a livello di uffici ministeriali altamente specializzati. In tutti questi casi, un ritorno ad una legislazione attuata mediante il procedimento legislativo ordinario previsto in Costituzione appare effettivamente poco plausibile ed efficace.

⁵⁸ Ad esempio, non è ammissibile che una delle due Camere del Parlamento sia del tutto esclusa, a livello sostanziale, dall’iter di approvazione di una legge. In vigenza del sistema bicamerale paritario, una prassi di questo genere comporterà sempre un grave *vulnus* al sistema della democrazia rappresentativa.

a livello di prassi funzionali ad un miglior funzionamento dell'apparato istituzionale, la soluzione più logica pare quella della riforma del procedimento legislativo previsto dalla Costituzione, adeguandolo alle mutate esigenze dell'ordinamento e prevedendo regole e procedure che riconoscano pienamente il ruolo normativo del Governo, tutelando al contempo le prerogative parlamentari e in particolar modo quelle delle opposizioni.

Qualunque soluzione si voglia realizzare, è opportuno guardare con attenzione agli eccessi -forse necessitati- della situazione eccezionale data dalla pandemia, e fare un passo indietro – in molti casi, anche rispetto alle prassi pre-covid, riavvicinandosi ad un modello maggiormente rispettoso delle prerogative istituzionali e dei valori della Costituzione.



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

IL DIRITTO AMBIENTALE IN TEMPO DI PANDEMIA: “INTRECCI” DI FONTI E COMPETENZE

VALENTINA CAVANNA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. In via preliminare: il rapporto Stato-Regioni in materia ambientale (cenni). – 3. La gestione degli aspetti ambientali durante l'emergenza Coronavirus. – 3.1. Le attività consentite e sospese. – 3.2. L'intreccio in relazione agli adempimenti ambientali. – 4. Gli interventi di “semplificazione” amministrativa. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

In numerosi scritti la dottrina ha ripetutamente indagato l'aspetto delle fonti durante la pandemia da Covid-19¹. Tuttavia, vi è anche un ulteriore tema che necessita di approfondimento.

¹*Ex multis*, si vedano: U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, Anno XIII, Fascicolo speciale/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista aic.it*, 10 aprile 2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio aic.it*, 28 aprile 2020; M. TRENTA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio aic.it*, 5 maggio 2020; I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista aic.it*, 12 gennaio 2021; U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19: interpretazioni e Costituzione*, Modena, 2021; R. MAZZA, *La 'parlamentarizzazione' dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2021; G. MARCHETTI, *La conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo*, maggio 2021; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it*, 14 luglio 2021; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte*



INFORMAZIONI SUI CURATORI E SUGLI AUTORI

CURATORI

Daniele Casanova, Ricercatore universitario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia

Alessandro De Nicola, Dottorando di ricerca in Discipline giuridiche presso l'Università degli Studi «Roma Tre» – Componente del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Maria Chiara Girardi, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli – Componente del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Pietro Villaschi, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano – Componente del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

AUTORI

Nicola Abate, Dottorando di ricerca in Giurisprudenza presso l'Università «Pompeu Fabra» di Barcellona

Abdoul Kader Abou Koïni, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università «Gaston Berger» di Saint-Louis (Sénégal)

Adriana Apostoli, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia

Elia Aureli, Dottorando di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei presso l'Università degli Studi di Trento

Marta Aurino, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale con cotutela internazionale di tesi presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli e l'Università di Bordeaux

Michele Barone, Dottore di ricerca in “Innovazione e gestione delle risorse pubbliche” presso l'Università degli Studi del Molise

Luca Bartolucci, Dottore di ricerca in “Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate” presso l'Università degli Studi «la Sapienza» di Roma

Stefano Bissaro, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Vinicio Brigante, Ricercatore universitario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli

Domenico Bruno, Dottorando di ricerca in Diritti Umani. Teoria, storia e prassi presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli

Simone Cafiero, Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli

Daniele Camoni, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Valentina Cavanna, Dottoranda di ricerca in Diritti e istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino

Giuliano Costa, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Foggia

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Prorettrice con Delega a Legalità, Trasparenza e Parità di Diritti presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano – Ex-Presidente dell'Associazione «Gruppo di Pisa»

Nicola D'Anza, Dottorando di ricerca in Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale e comparazione giuridica, area Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.

Maria Francesca De Tullio, Ricercatrice di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli.

Lavinia Del Corona, Ricercatrice universitaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Camilla Della Giustina, Dottoranda presso l'Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli»

Vincenzo Desantis, Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Trento

Viviana Di Capua, Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»

Christophe Doubovetzky, Dottore di ricerca presso l'Università «Capitole» di Tolosa (*Toulouse I*)

Teresa Esposito, Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli

Nannerel Fiano, Ricercatrice universitaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Virgilia Fogliame, Ricercatrice universitaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Federico II» di Napoli

Aniello Formisano, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi «Parthenope» di Napoli

Paolo Gambatesa, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Tony Giorgio, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo

Luisa Giurato, Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale dell'Università degli Studi «la Sapienza» di Roma

Aldo Iannotti Della Valle, Dottore di Ricerca presso l'Università degli Studi «Suor Orsola Benincasa» di Napoli

Erika La Fauci, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale con cotutela internazionale di tesi presso l'Università degli Studi di Messina e l'Università di Tolone

Luana Leo, Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Libera Università Mediterranea «Jean Monnet» di Bari

José Levi Mello do Amaral Jr., Professor Associado de Direito constitucional presso l'Università di São Paulo (Brasile)

Antonello Lo Calzo, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Sannio di Benevento – Vice-Presidente del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Isabella Maria Lo Presti, Ricercatrice universitaria di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Palermo

Xavier Magnon, Professeur de Droit public presso l'Università di Aix-Marseille

Chiara Malinverno, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano

Allegra Vycinfleur Mamfouana, Dottoranda in Diritto pubblico presso l'Università di Tolone

Marco Marazzini, Dottorando di ricerca di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Genova

Luca Mariantoni, Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale e Diritto Pubblico Generale presso l'Università degli Studi «la Sapienza» di Roma

Giuseppe Martinico, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Alessandra Mazzola, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Parthenope» di Napoli

Giuseppe Naglieri, Dottore di Ricerca in Diritto pubblico comparato con cotutela internazionale di tesi presso l'Università degli Studi di Bari e l'Università di Malaga

Rocco Neri, Funzionario dell'Ufficio per il processo presso il Tribunale di Rimini – Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Teramo

Leonardo Pace, Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi «Roma Tre» – Segretario del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Mariella Pittari, Dottoranda e Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Torino

Bruno José Queiroz Ceretta, Dottorando in Direito do Estado presso l'Università di San Paolo (Brasile) in cotutela con l'Università degli Studi «La Sapienza» di Roma

Ilaria Rivera, Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale ed internazionale presso l'Università degli studi di Pavia

Chiara Sagone, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

Giulia Scopetta, Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi «la Sapienza» di Roma

Giuliano Serges, Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Roma Tre» – Presidente del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Federico Serini, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli Studi «la Sapienza» di Roma

Miguel Angel Sevilla Duro, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università «Castilla-La Mancha»

Cecilia Siccardi, Ricercatrice universitaria in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano – Vice-Presidente emerita del Comitato dei Giovani Costituzionalisti

Lorenzo Sottile, Dottorando di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Genova

Rolando Tarchi, Professore ordinario in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Pisa

Veronica Valenti, Dottoranda di ricerca in Diritto comparato dell'ambiente presso l'Università degli Studi di Genova

Giuseppe Verrigno, Dottore magistrale in giurisprudenza e borsista per la Fondazione «Falcone 2021» presso l'Università degli Studi di Palermo

Pietro Villaschi, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «la Statale» di Milano