



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2023

**Tre anni dopo.
Quel che resta del Parlamento**

di Giovanni Di Cosimo

EDITORIALE SCIENTIFICA

TRE ANNI DOPO. QUEL CHE RESTA DEL PARLAMENTO

di Giovanni Di Cosimo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Macerata

«Ma se non funziona il sistema politico,
non può funzionare nemmeno il sistema
parlamentare, c'è poco da fare»

(P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, 2015)

SOMMARIO: 1. PROGRESSIVO INDEBOLIMENTO; 2. FATTORI DI COMPRESSIONE ESTERNI; 3. FATTORE DI COMPRESSIONE INTERNO; 4. TRAVASO DI POTERE DAL LEGISLATIVO ALL'ESECUTIVO; 5. LA VIA DEL CONTROLLO; 6. VOLONTÀ POLITICA.

1. Progressivo indebolimento

Le misure adottate per far fronte all'emergenza pandemica hanno provocato effetti controversi¹. In particolare, si è determinata una

¹ Tanto che si è aperto un intenso dibattito sullo stato d'emergenza e sullo stato d'eccezione: cfr., solo per citare qualche contributo, cfr. G. AGAMBEN, *Stato di eccezione e stato di emergenza*, in *Quodlibet.it*, 30 luglio 2020 (nel medesimo sito si trovano altri interventi dell'autore); A. DESTASIO, *Lo stato di eccezione secondo Agamben e la pandemia. Una nota critica*, in *Pol. & Soc.*, n. 2/2022, pp. 257 ss.; A. VENANZONI, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quad. Cost.li*, n. 1/2020, pp. 490 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, Editoriale – Parte I, pp. I ss.; R. RAVI PINTO, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020, pp. 43 ss.; G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da covid-19*, *ivi*, pp. 35 ss.

inaudita compressione di libertà e diritti fondamentali², e si è consolidato il predominio delle fonti governative³.

² V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, pp. 561 ss.; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 2/2020, pp. 16 ss.; C. BERGONZINI, *Non solo privacy. Pandemia, contact tracing e diritti fondamentali*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, pp. 734 ss.; G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, fasc. spec. 2020, pp. 565 ss.; G.P. DOLSO, *Emergenza sanitaria e libertà di circolazione*, in G.P. DOLSO, M. DOLORES FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, 2020, pp. 263 ss.; P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quad. Cost.li*, n. 2/2020, pp. 369 ss.; B. PONTI, *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilievi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network»*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020, pp. 635 ss.; A. CANDIDO, *Necessitas non habet legem? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2020, pp. 376 ss.; L. IMARISIO, G. SOBRINO, *I diritti e i doveri fondamentali nelle condizioni di emergenza: diritto e diritti di fronte alla pandemia Covid-19*, in L. IMARISIO, M. MALVICINI, G. SOBRINO (a cura di), *Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19*, Torino, 2020, pp. 43 ss.; T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'Unione europea?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, parte I, pp. 31 ss.; G. P. DOLSO, *Circolare liberamente. Principi, interpretazioni e disciplina emergenziale*, Napoli, 2021; A. IANNUZZI, G. PISTORIO, *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022 (in particolare i saggi di G. MOBILIO, M. GIANNELLI, A. GIUBILEI, G. RAGONE, S. TALINI, G. BLANDO); D. DIMODUGNO, *Libertà religiosa e pandemia: verso un nuovo paradigma di relazioni tra Stato e confessioni religiose?*, in *federalismi.it*, n. 3/2023, pp. 57 ss.

³ La dottrina costituzionalistica si è ampiamente soffermata sull'impatto sul sistema delle fonti; v., fra gli altri, AA.VV., *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec. 2020; E. LONGO, M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 212 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta online*, fasc. III/2020, pp. 519 ss.; M. CAVINO, S. MALLARDO, *Stato di emergenza e potere di ordinanza*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, Napoli, 2020, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consulta online*, fasc. III/2020, pp. 684 ss.; E. BORGHETTO, *L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti legge "pandemici"*, in *il Filangieri – Quaderno 2020, Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, pp. 12 ss.; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla*

Tuttavia, l'allarme per la limitazione delle libertà e dei diritti sembra rientrato, in coerenza con la temporaneità che è il carattere che rende le misure di emergenza compatibili con l'ordine costituzionale⁴. Non si può invece dire la stessa cosa per la prevalenza delle fonti governative, per il semplice motivo che si tratta di un fenomeno già radicato prima della pandemia, durante la quale, peraltro, ha conosciuto una notevole progressione, che ha ulteriormente ridimensionato il ruolo del Parlamento a favore del Governo e del Presidente del Consiglio⁵. Mentre appaiono riassorbite le manifestazioni maggiormente distorsive della fase pandemica, ovvero il ricorso sistematico ai decreti del Presidente del Consiglio, sembra permanere l'atteggiamento di sostanziale acquiescenza del Legislativo rispetto all'iperattivismo dell'Esecutivo che ha contraddistinto quella fase.

Oltretutto, l'indebolimento del Parlamento si è acuito con la successiva adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, e poi ancora in coincidenza delle decisioni assunte a seguito della guerra in Ucraina. In tutt'e e tre i casi, la debolezza del Parlamento appare il risultato di fattori di compressione esterni e di un fattore interno, che sommandosi fra loro amplificano l'effetto.

prova dell'emergenza, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 120 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 384 ss.; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, pp. 37 ss.; C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, pp. 43 ss.

⁴ E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, p. VII (cfr. anche G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale. Primi rilievi*, in *Consulta online*, fasc. I/2023, p. 112).

⁵ La valutazione è ampiamente condivisa; cfr., per es., M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 404, che parlano di torsione della forma di governo parlamentare. Sul ruolo egemone del Presidente del Consiglio cfr. F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, in *Liber Amicorum* per Pasquale Costanzo, vol. II, *Il diritto pubblico della pandemia*, in *Consulta online*, Genova, 2020, p. 7.

2. Fattori di compressione esterni

Ben prima della pandemia, la dottrina ha diffusamente approfondito le cause della debolezza del Parlamento che, pertanto, qui si possono richiamare molto velocemente, premettendo che hanno peso diverso⁶. In primo luogo, il fenomeno dipende dalla tendenza del Governo ad abusare degli strumenti di cui dispone: in particolare, la decretazione d'urgenza, la questione di fiducia, i maxiemendamenti⁷. In secondo luogo, consegue al modo con il quale sono state affrontate gravi congiunture, come la crisi economica e finanziaria che ha avuto inizio nel 2007⁸. In terzo luogo, è un effetto del processo di integrazione europea che ha considerevoli ricadute interne sul piano della forma di governo⁹. Da ultimo, si ritiene che il fenomeno sia riconducibile alla riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari¹⁰.

Questo quadro diviene ancor più problematico allorquando la necessità di adottare urgentemente misure di contenimento della pandemia determina una «compressione del ruolo delle Camere»¹¹. Durante

⁶ Fra i molti contributi che approfondiscono i vari profili, mi limito a richiamare quelli recenti di A. D'ANDREA, D. GIROTTI, S. CURRERI, G. CAVAGGION, A. VERNATA nel fasc. n. 2/2022, di *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*.

⁷ Anche su questo aspetto la bibliografia è molto vasta; mi limito a rimandare al solo S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, pp. 30 ss. che parla di orientamento espansivo dell'Esecutivo.

⁸ G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 3/2012; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisione di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, pp. 29 ss.

⁹ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, pp. 242 ss.; R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana e integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *DPER online*, n. 1/2020.

¹⁰ A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quad. Cost.li*, 30 settembre 2019, p. 5; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019, p. 30; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quad. cost.li*, n. 3/2020, pp. 527 ss.

¹¹ M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, p. 33. Il Parlamento è stato confinato nel «ruolo di mero ratificatore di decisioni assunte dal Capo del Governo» (M. CALAMO SPECCHIA, *Le fonti dell'emergenza nella crisi pande-*

la prima fase, l'utilizzo sistematico di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per introdurre le misure di contenimento diventa la manifestazione più evidente della volontà del Governo di concentrare potere nelle proprie mani, e in particolare, appunto, in quelle della Presidenza del Consiglio, col risultato di lasciare ai margini il Parlamento¹².

La spinta alla marginalizzazione accelera con l'adozione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza¹³. L'adozione del piano comporta un rilevante accentramento del processo decisionale nel Governo, tanto nella fase della progettazione quanto nella fase esecutiva¹⁴; sposta sull'Esecutivo ulteriori poteri d'impulso e di attuazione del programma di indirizzo politico in materia economica-finanziaria¹⁵; segna l'«estromissione del Parlamento dal circuito della normativa a contenuto tecnico», dal momento che prevede una vasta opera di semplificazione e delegificazione¹⁶; individua il Governo come l'autore della maggior parte degli atti normativi primari di attuazione. La vicenda del Pnrr conferma il «declino della capacità progettuale del Parlamento» che si limita a recepire in atti formali i contenuti elaborati dal Governo¹⁷. Il

mica. Riflessioni di sintesi. Le fonti del “diritto della pandemia” tra forma e sostanza, in DPCE online, n. spec. 2021, p. 1862).

¹² Cfr., fra i tanti, M.A. CABIDDU, *Emergenze abissali. Cosa resterà di diritti e processo dopo la pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 315.

¹³ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, n. 18/2021, p. 236. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 224.

¹⁴ E. CATELANI, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2022, p. 255; I. CIOLLI, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2022, p. 330; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quad. Cost.li*, n. 4/2022, p. 261. La tendenza all'accentramento a favore della Presidenza del Consiglio è confermata dal recentissimo dl 13/2023 (G. COLOMBO, *Così Meloni vuole cambiare il PNRR*, in *La Repubblica – Affari&Finanza*, 27 febbraio 2023).

¹⁵ E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, p. 142.

¹⁶ A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2022, p. 585.

¹⁷ F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, p. 162.

Parlamento riceve semplici informazioni ma non è in grado di «condizionare l'erogazione delle singole *tranche* di spesa»¹⁸.

Infine, un'ulteriore spinta alla marginalizzazione consegue alle misure che sono stata adottate a seguito dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione Russa¹⁹. Significativo a questo riguardo è che il dl 14/2022 non preveda atti di indirizzo delle Camere²⁰ e metta «il Parlamento di fronte al fatto compiuto»²¹. Altrettanto significativo è che, per effetto della scelta di intervenire con decreti-legge, al Parlamento siano affluite meno informazioni di quanto non preveda la disciplina della legge 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali²².

3. Fattore di compressione interno

Durante l'emergenza pandemica ai fattori di compressione si sommano una serie di scelte dell'Assemblea che assecondano il processo di indebolimento. Il fenomeno dell'auto-marginalizzazione, che comincia ben prima dell'emergenza²³, in questa fase si intensifica sotto forma della rinuncia ad esercitare fin da subito il controllo sugli atti governativi per mezzo degli strumenti di sindacato ispettivo²⁴, dell'ac-

¹⁸ A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.li*, n. 4/2022, p. 734.

¹⁹ M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, parte I, p. XIII, che parla di «assoluta emarginazione del Parlamento». Ravvisa invece una «progressiva parlamentarizzazione dei processi decisionali in questo campo» G. RIZZONI, *Il rapporto fra Governo e Parlamento nel campo delle relazioni internazionali: profili evolutivi*, in *il Filangieri – Quaderno 2022, Costituzione e relazioni internazionali*, pp. 75 ss.

²⁰ M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quad. cost.li*, n. 4/2022, p. 766.

²¹ M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio cost.le*, n. 3/2022, p. 39. Sul ruolo centrale che invece dovrebbe spettare al Parlamento cfr. M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, pp. 83 ss. e P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, pp. 34 ss.

²² M. MARAZZINI, *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *Consulta online*, fasc. I/2023, p. 172.

²³ Cfr. N. LUPO, *Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio cost.le*, n. 6/2020 p. 9.

²⁴ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio cost.le*, n. 3/2020, p. 43.

condiscendenza al monocameralismo di fatto²⁵; del mancato interesse delle opposizioni per la continuità dell'attività parlamentare²⁶.

Altrettanto significativo è l'accordo informale raggiunto fra le forze politiche per limitare la presenza dei parlamentari al 55% dei componenti, dato che «limita il libero esercizio del mandato del “singolo” parlamentare»²⁷. Verosimilmente ciò non sarebbe accaduto se si fosse optato per la partecipazione a distanza dei parlamentari, una misura motivata proprio dalla necessità di non marginalizzare il Parlamento²⁸. Per quanto bisogna essere consapevoli che il ricorso al voto elettronico presenta delle criticità nell'ambito del procedimento legislativo, principalmente nella fase in aula, mentre appare più agevole per le audizioni in commissione e per le sedute d'aula dedicate al *question time*²⁹.

Soprattutto alla chiave dell'auto-marginalizzazione si ricollega il fenomeno più macroscopico dell'emergenza pandemica, ossia la concentrazione di potere nelle mani del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio. Infatti, nella prima fase l'amministrazione ha potuto conquistare un ruolo assolutamente centrale nella gestione della pandemia, che ha assunto la forma del ricorso ai Dpcm, anche grazie alla sostanziale rinuncia del Parlamento³⁰. Tutto ciò è stato interpretato nei termini di un temporaneo mutamento della forma di governo per mancato esercizio dei poteri parlamentari³¹.

²⁵ E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. cost.li*, n. 4/2020, p. 743. Sul monocameralismo cfr., da ultimo, i saggi di C. DE FIORES, A. APOSTOLI, I. MASSA PINTO, M. FRAU, A. VERNATA, nel fasc. n. 3/2022 di *Costituzionalismo.it*, parte I.

²⁶ S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. cost.li*, n. 4/2020, p. 706.

²⁷ F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *federalismi.it*, n. 18/2020, p. 29. V. anche M.C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec. 2020, p. 599.

²⁸ I.A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 148. Su pandemia e voto elettronico in Parlamento v., da ultimo, A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, n. 2/2022, pp. 64 ss.

²⁹ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quad. Cost.li*, n. 2/2020, pp. 130 s.

³⁰ A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, p. 163.

³¹ *Ibidem*.

Il Parlamento asseconda la propria emarginazione anche nella vicenda della guerra in Ucraina³². Prova ne sia che la risoluzione approvata il 1° marzo 2022 dalla Camera e dal Senato «nel suo fraseggiare vago e indefinito configura una delega in bianco al Governo»³³. Di qui l'impressione che il Parlamento abbia omesso di esercitare la funzione di indirizzo e controllo che gli assegna la Costituzione³⁴, e l'impressione che la marginalizzazione delle Camere costituisca una «precisa scelta di indirizzo politico»³⁵.

4. Travaso di potere dal Legislativo all'Esecutivo

Negli ultimi tre anni il processo di marginalizzazione del Parlamento è avanzato sensibilmente. In estrema sintesi, si può rilevare come sia stato sostanzialmente escluso dalla definizione delle misure durante la pandemia; emarginato dalla definizione dell'indirizzo politico con l'adozione del Pnrr; sostanzialmente estromesso dalla co-decisione delle misure adottate per la guerra in Ucraina. In tutt'e tre le ipotesi, l'Assemblea rappresentativa è restata ai margini per effetto di una serie di fattori esterni, ma anche per la rinuncia ad esercitare le proprie prerogative. Per quanto la distinzione non sia poi così netta, posto che senza l'acquiescenza della maggioranza parlamentare alcuni fattori non avrebbero potuto comprimere in misura tanto significativa il ruolo parlamentare (il riferimento è ai fattori legati all'abuso da parte del

³² A. APOSTOLI, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, p. 147; B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio cost.le*, n. 3/2022, p. 70.

³³ A. ALGOSTINO, *Il senso forte della pace e gli effetti collaterali della guerra sulla democrazia*, Lettera AIC, n. 4/2022, in *Associazione deicostituzionalisti.it*. V. anche M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni cit.*, p. 22; C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., p. 52, il quale rileva inoltre l'intrinseca contraddizione delle risoluzioni parlamentari.

³⁴ G. BUCCI, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., p. 178.

³⁵ M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., p. 43.

Governo di taluni strumenti a propria disposizione). Ad ogni modo, ciò che conta è che in tutt'e tre le ipotesi il Parlamento ha ceduto sul campo potere (soprattutto) al Governo.

Giunti a questo punto, pare illusorio immaginare un ritorno a quella centralità del Parlamento che ha contraddistinto fasi ormai lontane della vita istituzionale repubblicana³⁶. Più realistico è porsi obiettivi circoscritti, raggiungibili per mezzo dell'azione parlamentare e degli organi di garanzia, considerato che sarebbe inverosimile sperare in un *revirement* governativo³⁷. Da un lato, l'obiettivo di frenare il processo di indebolimento dell'Assemblea rappresentativa, dall'altro, l'obiettivo di recuperare parte dello spazio perduto.

Non sembrano obiettivi di poco conto, dal momento che potenzialmente potrebbero arrestare il progressivo travaso di potere dal Legislativo all'Esecutivo che, qualora superi un certo livello, può condurre a una trasformazione in via di prassi della forma di governo con conseguente grave menomazione della *vis* prescrittiva del testo costituzionale. In altre parole, sono obiettivi che rimandano in via diretta alla questione centrale per il costituzionalismo della distribuzione del potere.

Per frenare il processo di indebolimento del Parlamento occorre innanzitutto che le misure adottate in contingenze eccezionali, quali l'emergenza pandemica, siano configurate in modo espresso come temporanee e valutate alla luce di stringenti parametri di ragionevolezza e proporzionalità. Poi, e più in generale, guardando alle tendenze degenerative consolidate, bisognerebbe contrastare la (finora inarre-

³⁶ La dottrina ha da tempo segnalato lo spostamento del «centro della vita costituzionale» dal Parlamento al Governo (E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 516).

³⁷ Per quanto, nelle situazioni di emergenza quali la pandemia, il Governo ben potrebbe sperimentare «forme di trasparenza e partecipazione democratica che consentano ai parlamentari (e non solo) di seguire passo per passo le diverse fasi del procedimento decisionale e di avere accesso agli atti» (E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, in *Il Filangieri – Quaderno 2020, Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, p. 53). Sul sindacato ispettivo come strumento per assicurare nella fase emergenziale la trasparenza dell'azione del Governo cfr. A. LO CALZO, *Le prassi parlamentari sul sindacato ispettivo nel contesto dell'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, cit., p. 153).

stabile) intensificazione dei fattori di compressione prima ricordati³⁸. A tal scopo soccorre l'azione della giurisprudenza costituzionale relativamente a singoli fattori di compressione, per quanto non risulti sempre decisiva, come mostrano i tentativi di fronteggiare il debordante ricorso alla decretazione d'urgenza³⁹. A parte ciò, bisogna essere consapevoli che alcuni fattori, si pensi in particolare all'impatto dell'integrazione europea, sfuggono per la loro dinamica intrinseca a un'efficace azione di contenimento in sede nazionale.

Anche per questa ragione pare necessario puntare sul recupero di parte almeno dello spazio perduto. La via più praticabile per tentare questo recupero passa per il rafforzamento del controllo sull'azione del Governo. Questo secondo obiettivo chiama in campo gli organi di garanzia, per un verso, e il Parlamento medesimo, per un altro⁴⁰.

Allo stato delle cose appare invece lontana la prospettiva di un recupero sul versante della produzione legislativa⁴¹. Nulla esclude, peraltro, che sulla base di un controllo più efficace, e a condizione che vengano sciolti i nodi di cui si dirà fra poco, il legislatore parlamentare possa trovare nuova linfa. Occorre, peraltro, tener conto che lo spazio

³⁸ Sintomatico che anche i primi dati relativi all'attuale legislatura indichino, per es., un elevato ricorso alla decretazione d'urgenza (cfr. *Il governo Meloni al passaggio dei 100 giorni*, in *Openpolis.it*).

³⁹ Per es. la prassi parlamentare e istituzionale ha subito individuato un contro-remedio dopo la sentenza del 1996 che pone un freno alla reiterazione dei decreti-legge (R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019, pp. 7 ss.).

⁴⁰ Sulla progressiva atrofia del controllo politico del Parlamento sul Governo cfr. A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, pp. 91 ss.; sulla crisi della funzione di controllo cfr. anche G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, *ivi*, pp. 120 ss. Sulla necessità di ripensare i procedimenti parlamentari per rendere agile e incisiva la funzione di controllo parlamentare, anche avvalendosi della tecnologia digitale per consentire ad organismi più ristretti di lavorare da remoto, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, p. 114; v. anche le proposte di N. LUPO, *Quali modalità per l'esercizio delle prerogative parlamentari nell'emergenza attuale?*, in *Astrid Rassegna*, n. 17/2020, pp. 4 ss. .

⁴¹ Collegata è la questione del declino della capacità progettuale del Parlamento (su questo aspetto cfr., da ultimo, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo*, *cit.*, pp. 161 ss.).

a sua disposizione è più ristretto di un tempo per effetto del progredire inesorabile dell'integrazione europea, e che in alcuni settori è necessaria l'integrazione con le fonti governative (questioni scientificamente complesse)⁴², mentre in altri occorre ripensare il paradigma della regolazione (nuove tecnologie)⁴³.

5. La via del controllo

In generale, il controllo degli organi di garanzia consente di fronteggiare i fattori di compressione⁴⁴. Tuttavia, durante la pandemia il potere di controllo normativo del Presidente della Repubblica ha conosciuto una certa attenuazione⁴⁵. Ora, che quella fase si è chiusa, è verosimile attendersi una sua riespansione (e quindi un ritorno all'esercizio più penetrante dei poteri di garanzia e controllo nei confronti del Governo che nella prassi recente ha caratterizzato l'azione presidenziale proprio in considerazione dello sbilanciamento che nella prassi si è determinato nei rapporti fra Legislativo ed Esecutivo⁴⁶). Proprio in

⁴² S. PENASA, *La funzione normativa tra Parlamento e Governo: verso una fisiologica integrazione nel prisma della disciplina di ambiti scientificamente connotati*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2021, pp. 931 ss. Sulla necessità di riforme che consentano al Parlamento di acquisire le cognizioni tecnico-scientifiche da porre a fondamento delle decisioni politiche cfr. A. IANNUZZI, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE online*, n. 3/2020, p. 3297.

⁴³ Cfr. E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *Media Laws* n. 1/2019, pp. 77 ss.; G. MOBILIO, *L'intelligenza artificiale e i rischi di una "disruption" della regolamentazione giuridica*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2020, pp. 401 ss. («Non si può pensare di fare ricorso solamente alla "hard law", intesa come regolamentazione ispirata allo schema delle imposizioni assistite da sanzioni ("command and control"), che segue una traiettoria di pura eteronomia ("top-down"), in cui il destinatario delle norme si vede calata dall'alto una disciplina che può risultare essere ultronea e inadatta alle esigenze del settore», p. 404). Sui fenomeni di auto-regolazione e di co-regolazione delle nuove tecnologie si può vedere G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023.

⁴⁴ G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2022, pp. 83 ss.

⁴⁵ M. FERRARA, *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, cit., pp. 26 ss.

⁴⁶ Su questo aspetto v., da ultimo, A. MAZZOLA, *Controllo e partecipazione agli atti*

questi giorni è giunto l'ennesimo richiamo del Presidente della Repubblica, che si sofferma sui profili problematici posti dai decreti-legge *omnibus*⁴⁷. Tuttavia, l'esperienza insegna come l'intervento degli organi di garanzia non sia in grado di invertire tendenze consolidate⁴⁸. Occorre inoltre considerare come la Corte costituzionale abbia nel complesso avallato l'operato dell'Esecutivo durante la pandemia⁴⁹, e in precedenza non abbia realmente difeso il ruolo parlamentare sulla decisione di bilancio⁵⁰.

Sull'efficacia del controllo parlamentare durante la pandemia ha inciso il divario informativo e conoscitivo col Governo, dovuto alla circostanza che le misure di contenimento si basano su un articolato insieme di dati tecnici, di cui l'Esecutivo dispone grazie al supporto di comitati di esperti come il Comitato tecnico scientifico⁵¹. Inoltre, nella seconda fase dell'emergenza il controllo è stato ostacolato dall'adozione dei decreti-legge *omnibus*⁵².

Il Parlamento ha tentato di recuperare terreno prevedendo, in sede di conversione del dl 19/2020, l'obbligo del Presidente del Consiglio di illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei citati Dpcm allo scopo di tenere conto degli indirizzi parlamentari⁵³. La Corte costituzionale ha ritenuto che tale previsione costituisca una garanzia relati-

dell'esecutivo: gli atti normativi, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, p. 128.

⁴⁷ Lettera ai presidenti delle Camere e alla Presidente del Consiglio del 24 febbraio 2023.

⁴⁸ L. SPADICINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, pp. 222 ss.

⁴⁹ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, n. 11/2022, p. 176.

⁵⁰ Rinvio a G. DI COSIMO, *Stratagemmi governativi per monopolizzare le decisioni di finanza pubblica*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, p. 220.

⁵¹ LO CALZO, *Le prassi parlamentari sul sindacato ispettivo nel contesto dell'emergenza sanitaria*, cit., p. 151. Sul fronte del Pnrr, un tentativo di porre rimedio al gap conoscitivo si trova nell'art. 1 della legge 108/2021 che converte il dl 77/2021 sulla *governance* del piano.

⁵² E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza*, cit., pp. 728 e 734.

⁵³ Per la tesi che la previsione normativa sarebbe ridondante cfr. E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, p. 72.

vamente alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento e, anche in virtù di essa, non ha ravvisato problemi di costituzionalità nel rinvio che il medesimo dl 19/2020 fa ai decreti del Presidente del Consiglio⁵⁴. In realtà, la cosiddetta parlamentarizzazione dei Dpcm, se ha permesso di sottoporli a un confronto in sede parlamentare, non ha consentito alle Camere di incidere davvero sulle politiche pubbliche messe in campo⁵⁵; una parlamentarizzazione «puramente di facciata», inadeguata rispetto alla circostanza che tali atti hanno limitato le libertà fondamentali, e che non compensa la mancata partecipazione del Parlamento alla definizione del loro contenuto⁵⁶.

6. Volontà politica

Sarebbe dunque assolutamente necessario rafforzare il controllo parlamentare⁵⁷. Ma il punto è che sulla qualità del controllo incide quell'atteggiamento di acquiescenza di cui si diceva all'inizio. L'esercizio efficace del controllo richiede invece che i parlamentari siano consapevoli del ruolo istituzionale che spetta all'Assemblea rappresentativa⁵⁸. Ne segue che il rafforzamento della funzione di controllo è

⁵⁴ Sent. 198/2021; sulla pronuncia cfr. M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *federalismi.it*, n. 25/2021, pp. 81 ss.; M. RUBECHI, *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *federalismi.it*, n. 27/2021, pp. 176 ss.; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2021; M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022, pp. 115 ss.; M. VITTORI, *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti (riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021)*, in *Consulta online*, fasc. III/2022, pp. 1345 ss.; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 9 ss.

⁵⁵ E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, cit., pp. 42 ss.

⁵⁶ L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2021, pp. 135 s.

⁵⁷ Sul tema cfr. da ultimo M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.

⁵⁸ Per esercitare un efficace controllo politico il Parlamento deve «essere all'altezza di questa funzione e, per farlo, ha bisogno anche di professionisti seri e capaci di non

una questione di volontà politica prima ancora che di procedure, una questione che chiama in causa sia la maggioranza, che non dovrebbe appiattirsi sulle posizioni del Governo, che l'opposizione, la cui azione non dovrebbe risultare soltanto declamatoria e pregiudiziale⁵⁹.

Ciò porta alla questione delle modalità di selezione della classe parlamentare⁶⁰. Il fine di recuperare parte almeno dello spazio perduto dal Parlamento sarà difficilmente raggiungibile fintanto che la maggioranza dei parlamentari continuerà ad essere scelta con la lista bloccata, per quanto corta, col risultato che appaiono più attenti alla volontà dei capipartito, piuttosto che alle esigenze dell'autonomia dell'istituzione parlamentare. Discorso non dissimile va fatto per la quota di parlamentari eletti nei collegi uninominali che devono la loro elezione soprattutto ai leader di partiti personali che li hanno prescelti⁶¹. Insomma, la questione delle modalità di selezione dei parlamentari si intreccia con quella del ruolo dei partiti la cui trasformazione costituisce, alla fine della fiera, una concausa della debolezza del Parlamento⁶².

Tutti nodi che occorrerà necessariamente sciogliere se si vuol davvero rilanciare la funzione di controllo parlamentare che, sarà bene

farsela dare a bere» (G.L. CONTI, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, fasc. spec. 2020, p. 537).

⁵⁹ V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 277.

⁶⁰ Sulla relazione fra modalità di selezione dei candidati ed emarginazione del Parlamento cfr. M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, pp. 48 s.

⁶¹ Sulla personalizzazione dei partiti cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *DPCE*, n. 3/2015, pp. 799 ss.

⁶² R. CARIDÀ, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in *Forum di Quad. Cost.li*, n. 4/2020, p. 152. Sulla trasformazione dei partiti si può v., fra i contributi recenti, G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 57 ss.; G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 297 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte II, pp. 209 ss.

ricordarlo, non riguarda semplicemente i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, ma più ampiamente la stessa qualità della democrazia⁶³.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio prende in esame il processo di progressivo indebolimento del Parlamento accentuato dalla gestione delle recenti emergenze. La conclusione è che non bastano modifiche procedurali per affrontare le molteplici cause del fenomeno, ma occorra anche una coerente volontà politica che presuppone necessariamente una diversa politica di selezione della classe parlamentare.

EN

The pandemic has increased Parliament's marginality. This phenomenon depends on several causes. The essay argues that the problem requires procedural changes and a different parliamentary class selection policy.

⁶³ P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, 2018, pp. 58 s.; P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, numero spec. 3/2019, p. 136.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)