

**Luiss**  
School of Government

# **Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza**

Working Paper Series

Marzo 2020

**LUISS**



## Sommario

### **1. Il potere d'intervento sui modi di votazione presso le Camere 4**

NO TABLE OF CONTENTS ENTRIES FOUND.

## Abstract

*Il contributo offre una serie di spunti di riflessione sulle soluzioni (normative e tecniche) emerse nel dibattito concernente le modalità attraverso cui gli organi parlamentari dovrebbero fronteggiare l'emergenza causata del COVID-19. In particolare, si concentra sulla possibilità di prevedere modalità di voto a distanza o di scaglionamento della partecipazione del voto "in presenza", soffermandosi sul livello normativo necessario e sulla generale compatibilità costituzionale di tali ipotesi di intervento. Inoltre, affronta il tema della disciplina costituzionale dello stato d'emergenza, auspicandone una sistematizzazione all'indomani del superamento della difficile situazione in corso.*

*The essay offers tackles the solutions (regulatory and technical) circulated in the debate concerning the ways in which the parliamentary bodies should face the emergency caused by COVID-19. In particular, it focuses on the possibility of providing distance voting or staggering participation in the traditional vote, focusing on the necessary regulatory level and on the general constitutional compatibility of these hypotheses. Furthermore, it deals with the issue of the constitutional discipline of the state of emergency, fostering the idea of a general systematization of the topic, once that the difficult situation in progress will be overcome.*

## Il potere d'intervento sui modi di votazione presso le Camere

L'emergenza sanitaria che ha colpito il mondo, e in modo assai violento il nostro Paese, nell'inverno 2020 ha aperto tra politici e studiosi una discussione sugli strumenti normativi maggiormente idonei ad assicurare l'operatività del Parlamento in una fase in cui assai forti sono fra deputati e senatori le preoccupazioni legate al potenziale diffondersi del virus anche all'interno delle Camere.

In premessa riteniamo dover ribadire, se pur fosse necessario, che proprio nei periodi di maggiore difficoltà per il Paese, qualsiasi suggestione di sospensione dell'attività parlamentare non può essere accettata. I cittadini non comprenderebbero questa timorosa abdicazione della politica e le conseguenze, sul piano della stessa tenuta del tessuto democratico, sarebbero assai gravi. Vanno piuttosto identificati gli strumenti per meglio conciliare l'indispensabile presenza degli organi rappresentativi con le comprensibili e legittime preoccupazioni di deputati e senatori per la loro sicurezza.

Tra le prime soluzioni prospettate vi è stata quella relativa alla possibilità di consentire in maniera asseritamente eccezionale, in relazione all'emergenza coronavirus, il voto in Parlamento attraverso l'uso di dispositivi informatici a distanza<sup>1</sup>.

Tale procedura si riterrebbe realizzabile attraverso pronunce delle Giunte del Regolamento di Camera e Senato o, in una visione più radicale, attraverso una modifica degli stessi Regolamenti parlamentari che la introdurrebbero in maniera stabile nel nostro ordinamento, sia pure limitatamente a casi di straordinaria necessità.

La prima questione da affrontare è quella di stabilire a quale soggetto spetti il disciplinare le modalità delle votazioni in Parlamento e, conseguentemente, se esistano limiti di natura costituzionale all'esercizio di tale potere.

Un'osservazione preliminare che può apparire banale, e forse lo è, ma che può risultare utile nel seguito del nostro ragionamento: la Costituzione, come è noto, è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, mentre i Regolamenti parlamentari risalgono, nella loro ossatura, al 1971. Epoche storiche nelle quali il tema che stiamo affrontando, e cioè quello del voto a distanza attraverso strumenti informatici, non poteva naturalmente porsi. Avrebbe potuto porsi invece

---

<sup>1</sup> Tra i diversi interventi in tal senso v., tra i tanti, F. CLEMENTI ne "Il Sole 24 ore" 12 marzo 2020; e S. CECCANTI, ne "Il Dubbio" 17 marzo 2020. Un più ampio ventaglio di posizioni è riportato ne "Il Messaggero" del 23 marzo 2020.

la questione di un voto espresso attraverso una comunicazione cartacea, lettera o telegramma, oppure telefonica, integrando così le modalità di votazione in Assemblea. Ma né i costituenti né gli estensori dei Regolamenti presero in considerazione tali ipotesi. Su questo torneremo più avanti.

Come è noto, fin dalle sue prime decisioni la Corte Costituzionale ha operato, in reazione all'attività del Parlamento, una distinzione tra norme che derivano direttamente dalla Carta e norme adottate da ciascuna Camera attraverso i propri Regolamenti a mente dell'articolo 64 Cost. Si parte, in questo campo, dalla storica e sempre ricordata sentenza n. 9 del 1959 per giungere alla recente ordinanza n. 17 del 2019 passando, tra le altre, per la sentenza n. 154 del 1985 e la n. 379 del 1996. Ove interviene la Costituzione, i Regolamenti non possono a questa derogare: per il resto, prevale l'autonomia normativa regolamentare delle due Camere<sup>2</sup>.

Relativamente al procedimento legislativo la dottrina è sempre stata sostanzialmente unanime nel riconoscere la competenza prevalente, sia pure non esclusiva, delle Camere a disciplinare la materia.

La Costituzione fa infatti pochi, eppur significativi, riferimenti alla disciplina del voto: principalmente nell'articolo 64 quando stabilisce i criteri per la "validità" delle deliberazioni di ciascuna Camera, richiamando peraltro ben due volte il concetto di "presenza" come presupposto alle deliberazioni stesse; e nell'articolo 72, in termini obbligatori o facoltizzanti per quanto attiene ai procedimenti d'urgenza o all'approvazione dei disegni di legge direttamente in Commissione. Tutto il resto appare ricadere nell'esercizio dell'autonomia costituzionalmente attribuita alle Camere.

Riconosciuta per quanto attiene alle votazioni la competenza dei Regolamenti parlamentari, pur nel rispetto dei riportati presupposti costituzionali, occorre vedere se esistano limiti, e quali eventualmente siano, all'esercizio in questo campo della suddetta autonomia.

Le norme sulle votazioni sono in buona parte contenute nei Capi IX e X del Regolamento della Camera e XII e XIII di quello del Senato. Sono integrate da decisioni delle due Giunte del Regolamento, da pronunce dei rispettivi Presidenti, da un cospicuo *corpus* di precedenti. Con riferimento alle "fonti" da ultimo ricordate, ed in particolare alla competenza delle due Giunte, da qualche parte si è posto il problema se sia sufficiente per introdurre una eventuale modifica sul voto a distanza una pronuncia delle Giunte stesse o se invece sia necessario il ricorso a vere e proprie modifiche regolamentari, adottate da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti *ex art.* 64 Cost.

Da una sia pur sommaria lettura dei Regolamenti (prendiamo qui in esame per comodità quello del Senato, ma considerazioni analoghe valgono per quello della Camera) vediamo che le norme che possono riferirsi direttamente o indirettamente alle votazioni trovano il loro fondamento in puntuali disposizioni, in particolare come abbiamo ora detto nei Capi XII e XIII del Regolamento del Senato stesso. Esistono poi certamente pronunce della Giunta, circolari presidenziali e precedenti che chiariscono ed integrano le norme scritte: si pensi ad esempio ai criteri di ammissibilità del voto segreto (caso Berlusconi) o alle modalità concrete di

---

<sup>2</sup> Su questo tema e sul "cattivo uso" dei poteri parlamentari v. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, ed. Il Mulino, III edizione, 2018, pp. 59 ss.

espletamento delle operazioni di voto nelle votazioni nominali con appello. In un quadro però che rimane saldamente fissato dai paletti posti dalle norme regolamentari dei Capi ora ricordati sulle procedure di voto.

Per modificare o integrare nel senso voluto le modalità di espressione del voto sembra quindi eventualmente necessaria quantomeno una modifica regolamentare. Anche perché una innovazione in tal senso, certamente eccentrica rispetto alle procedure di voto consacrate nei Regolamenti e consolidate in oltre settant'anni di vita repubblicana, non può essere lasciata a un parere della Giunta o ad un richiamo al Regolamento risolto con un voto per alzata di mano (art. 92, comma 3, Reg. Senato). Stante il quadro normativo ora descritto e la riconosciuta rilevanza della modifica proposta, pare a noi indubbio che la procedura corretta per poterla eventualmente adottare non potrebbe essere che quella di una modifica regolamentare adottata ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione e, quindi, con la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

Si può obiettare (Comma 22!!!) che proprio l'emergenza sanitaria in corso fa ritenere difficile e pericolosa la presenza in aula di tale elevato *quorum* di parlamentari: ma qui soccorrono norme regolamentari (certamente più facilmente estensibili con un parere della Giunta) che prevedono, vedi il caso delle autorizzazioni a procedere ex articolo 96 Cost., la possibilità per i parlamentari di esprimere il voto per tutta l'intera giornata, evitando quindi il lamentato rischio di affollamento (art. 135*bis*, comma 8*bis*, del Regolamento del Senato).

## Limiti al potere regolamentare in materia di votazioni

Stabilito che la fonte idonea ad introdurre la voluta modifica dovrebbe preferibilmente essere quella dei Regolamenti parlamentari, veniamo al cuore del problema: è compatibile con l'attuale assetto costituzionale una tale modifica? Ci si consenta di esprimere forti e, a nostro giudizio, fondati dubbi.

Un primo problema: obbligatorietà, in determinate situazioni, o facoltatività di tale sistema di voto? In entrambi i casi si aprirebbe la strada ad un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato avanti la Corte Costituzionale. È noto infatti che la richiamata ordinanza numero 17/2019 della Corte ha attribuito ai singoli parlamentari il diritto ad essere riconosciuti "potere dello Stato" per sollevare un conflitto in relazione a ritenute violazioni che riguardino "attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare". E le ragioni del conflitto potrebbero ad esempio rinvenirsi nei forti limiti che il voto da remoto potrebbe porre alla libertà, alla regolarità ed alla segretezza, ove richiesta, del voto stesso<sup>3</sup>.

Non possiamo naturalmente prevedere quello che potrebbe essere l'eventuale giudizio della Corte in materia: resta comunque aperta la strada ad un conflitto sollevabile da un singolo parlamentare sia nel caso fosse "obbligato" ad esprimere il voto a distanza, sia nel caso tale modalità fosse semplicemente facoltativa. Si potrebbe, per il primo dei casi ora ricordati, obiettare che i Regolamenti prevedono già forme "obbligatorie" di voto alle quali il singolo non può opporsi: si pensi ad esempio alle norme che prescrivono il voto segreto (art. 113, comma 3, del Regolamento del Senato) per le votazioni che riguardano persone. Ma qui, al di là del fatto che si tratta di modalità di voto consacrate da centinaia di anni di esperienza parlamentare, nel caso richiamato è l'oggetto del voto (la persona) che determina la procedura particolare, mentre nel nostro caso è un elemento esterno (la necessità come fonte del diritto?) ad obbligare, o a consentire, il voto a distanza. A meno che non si volesse invece considerare ordinario ed obbligatorio tale sistema; ma qui si porrebbero tali problemi di

---

<sup>3</sup> Sull'ordinanza n. 17/2019 v. tra i tanti: N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, Federalismi.it; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, Federalismi.it; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, Federalismi.it; G. BUONOMO e M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, Forum di Quaderni Costituzionali; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, Forum di Quaderni Costituzionali; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, Federalismi.it; R. IBRIDO e E. LONGO, *L'ordinanza della Corte costituzionale sul ricorso dei senatori del Partito democratico: le domande per la preparazione del seminario "L'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale"*, tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi", Osservatorio sulle fonti. Tutti questi lavori risalgono al 2019.

modifiche alla stessa costituzione materiale del paese che il ricorso a strumenti regolamentari per disciplinarlo apparirebbe realmente eccessivo.

Al di là dell'apertura a potenziali conflitti costituzionali vorremmo ora valutare alcune delle difficoltà pratiche, certamente non insormontabili ma indubbiamente delicate, che scaturirebbero dal proposto sistema. È la nostra formazione professionale che ci induce a soffermarci sui problemi anche applicativi delle norme. Lascio poi alla parte finale del lavoro le riflessioni di carattere più generale sulle proposte avanzate.

Vi è in primo luogo la questione del controllo della regolarità delle votazioni, che i Regolamenti attribuiscono ai Presidenti coadiuvati dai Segretari e, ove necessario, dai Questori. Un controllo che presuppone oggi la contestuale presenza fisica dei "controllori" e dei "controllati". Vogliamo a questo proposito ricordare le forti e spesso motivate preoccupazioni che, pur relativamente a paesi diversi dal nostro, hanno accompagnato l'uso dei sistemi informatici nei procedimenti elettorali. A giudizio di diversi osservatori, non sembra sussistano al giorno d'oggi modelli tali da potersi considerare assolutamente inattaccabili nella trasmissione e nella verifica dei dati: il che rende assai difficile se non impossibile, nel caso di votazioni da remoto, l'esercizio della funzione di controllo anche sotto un profilo tecnico da parte dei soggetti sopra ricordati.

Altra questione che potrebbe porsi è quella della verifica, ove richiesta, del numero legale. Andrebbero eventualmente sommati i parlamentari fisicamente presenti in Aula a quelli presenti on line (o nel caso più drastico contati tutti quelli on line), ampliando però così l'applicazione del nuovo modello dalla fase della votazione a quella preliminare alla votazione stessa. Problema analogo si porrebbe per verificare il raggiungimento, ove richiesto, dei diversi quorum di votazione.

Ancora, non sembra facilmente risolvibile il problema delle votazioni nominali con appello nel caso di apposizione della questione di fiducia (art. 94, comma 2, Cost.): non si vede in questo caso come evitare la presenza fisica, seppur scaglionata, dei parlamentari.

Senza voler proseguire in una descrizione forse un po' acribica delle difficoltà di pratica attuazione della proposta innovazione, non possiamo da ultimo non ricordare nuovamente i problemi che incontrerebbero le Presidenze delle due Camere ove in sede di votazione da remoto fossero sollevate questioni relative alla regolarità delle votazioni stesse: al di là delle difficoltà tecniche, sarebbe un compito di controllo e verifica assai difficile da svolgere, ove richiesto, nei tempi ordinari di un esame parlamentare che potrebbe comportare, come spesso è il caso, centinaia o addirittura migliaia di voti in sequenza.

Da ultimo, il proposto sistema troverebbe un ulteriore, difficile ostacolo quando si dovesse procedere ad una votazione per schede: anche qui potrebbe trovarsi una soluzione tecnologicamente praticabile, ma certamente ancora più al di fuori delle attuali procedure di voto.



## Compatibilità costituzionale dell'intervento regolamentare

Torniamo però al quesito base: è compatibile con il sistema costituzionale, così come si è andato definendo in questi decenni, una modifica dei Regolamenti parlamentari che preveda il voto a distanza? Pur consapevoli della necessità di affrontare i problemi che la difficile situazione sanitaria pone (ed indicheremo più avanti alcune ipotesi di intervento) la risposta è per me negativa.

In primo luogo, per il richiamato limite costituzionale di cui all'articolo 64, comma 3 Cost. che prevede, non formalmente, che "le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti".

Un criterio storico di interpretazione porta alla conclusione che la presenza non possa che intendersi come presenza fisica, tendenzialmente contestuale, al momento delle votazioni: anche il cosiddetto sistema delle "urne aperte", utilizzato in alcune modalità di votazione, non prescinde dalla fisica presenza dei votanti, sia pure scaglionati in un predefinito spazio temporale. Una rivisitazione del concetto di "presenza" alla luce delle innovazioni tecnologiche più recenti, andrebbe valutata con una attenzione estrema e non può essere di certo lasciata ad una novella regolamentare.

Abbiamo sopra ricordato come i costituenti non abbiano mai preso in considerazione modalità integrative del voto in forma cartacea, ai loro tempi già praticabili, come il voto per lettera o per telegramma oppure, ancora, quello per telefono. Manifestando quindi chiaramente la volontà di voler mantenere salda l'immagine centenaria dell'Aula come luogo fisico della discussione e della deliberazione.

Infatti, il lavoro parlamentare non può essere riportato al solo momento dell'espressione del voto: è il frutto appunto della discussione, del confronto, anche dello scontro delle opinioni che trovano il loro momento conclusivo nella votazione. La dialettica, spesso anche fisica, del dibattito parlamentare è connaturata al processo di formazione della volontà collettiva che poi si esprimerà (precipiterà) nel voto.

A questa necessaria presenza fisica dei parlamentari è legata un'altra storica e fondamentale prerogativa: l'immunità della sede a garanzia del libero spiegarsi delle funzioni degli eletti, fisicamente riuniti in un luogo deputato dal quale è esclusa non solo la forza pubblica, ma qualsiasi persona senza una espressa autorizzazione del Parlamento o dei suoi organi.

Immunità con difficoltà estensibile a tutti i luoghi, non necessariamente coincidenti con la residenza, dai quali deputati e senatori potrebbero potenzialmente collegarsi per procedere al voto da remoto.

L'asettica espressione del voto on line pone poi, ed anche a questo abbiamo prima accennato, problemi delicati sul piano della tutela della libertà di espressione e, ove richiesto, della segretezza del voto reso dai parlamentari. Come si può infatti essere certi che un voto espresso fuori dalla "piazza" pubblica ed aperta dell'Aula non sia condizionato da minacce e costrizioni, in estremo anche fisiche, a danno dell'invisibile votante? L'intero sistema della rappresentanza politica si regge, a cominciare dagli articoli 67 e 68 della Costituzione, sul principio della libertà degli eletti nel manifestare opinioni e nel dare voti. Libertà, queste, il rispetto delle quali è difficilmente controllabile a distanza<sup>4</sup>.

Ancora, come conciliare l'auspicato ricorso al voto a distanza con il principio non derogabile se non in casi eccezionali della pubblicità delle sedute? Pubblicità resa possibile oggi attraverso strumenti diversi alcuni dei quali però, si pensi alle riprese televisive, difficilmente attivabili ove si dovesse dare contemporanea, visiva contezza di centinaia di votanti da remoto.

Ci si consenta qui una considerazione personale e non troppo scientifica. Un non auspicabile sviluppo della ipotesi che stiamo esaminando potrebbe poi portare, in un futuro eccezionale e distopico, a concentrare i voti, a distanza o fisici, in un pacchetto che verrebbe amministrato, in ragione di una non contestabile semplicità di gestione, da un unico capogruppo per partito o movimento: un futuro, appunto distopico, che costituirebbe la fine della democrazia rappresentativa e che solo può scongiurare un forte radicamento, fin da oggi, delle decisioni da assumere nei principi ispiratori del nostro sistema costituzionale.

Per quanto sopra sommariamente riportato, non riteniamo quindi che i Regolamenti parlamentari possano, nell'attuale quadro costituzionale, prevedere forme di voto a distanza. In via principale sarebbe secondo noi necessaria una ben meditata ed approfondita modifica costituzionale che prendesse in esame il tema dello "stato di necessità", oggi costituzionalmente non previsto, per ipotizzare una *Notstandgesetz* da utilizzare, come accade in altri ordinamenti, in casi di assoluta necessità emergenziale. Accompagnandola, naturalmente, con garanzie e tutele non derogabili in uno Stato di diritto.

---

<sup>4</sup> Per un inquadramento di carattere generale sul tema delle prerogative parlamentari v. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, XIX edizione, 2017, pp. 248 ss. Sullo "status" dei parlamentari v. L. GIANNITI-N. LUPO, op. cit. pp. 83 ss.

## Le soluzioni della prassi regolamentare

Ma al di là di questo “programma massimo”, certamente non realizzabile in tempi brevi, cosa fare comunque in una situazione di emergenza sanitaria come quella attuale, che non rende certamente consigliabile l’ordinario affollarsi dei parlamentari nelle Aule e nelle commissioni? Ma che vede tuttavia il Parlamento chiamato a pronunciarsi sui provvedimenti d’urgenza adottati dal Governo o su altri ritenuti indispensabili.

In premessa è bene ricordare che è nella natura dei regolamenti parlamentari, e delle prassi interpretative che ad essi fanno riferimento, essere caratterizzati da una estrema flessibilità e da una grande capacità di adattamento a fronte di situazioni nuove e ancora non disciplinate. È quindi negli spazi che regolamenti e prassi consentono, anche senza pervenire a modifiche formali, che vanno a nostro avviso trovati in primo luogo strumenti, anche innovativi, che la novità e la eccezionalità della situazione richiede.

Sofferamoci però, prima di entrare nel campo regolamentare, sui diversi decreti-legge presentati. Parliamo qui naturalmente di quelli collegati all’emergenza sanitaria ed economica: una strada percorribile per assicurare una loro conversione da parte del Parlamento in un momento in cui è inevitabile un diradarsi della sua attività, potrebbe essere quella, ove strettamente necessario, di una loro eventuale reiterazione. È ben noto come la sentenza della Corte Costituzionale n. 360 dell’ottobre 1996 stabilisca un generale divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti. Ma, come già rilevato dalla dottrina, non si tratta di un divieto assoluto.

La Corte infatti, nel punto 5 della ricordata decisione, condiziona l’eventuale rinnovazione del decreto decaduto alla sussistenza di due presupposti: il nuovo reiterato decreto dovrà essere “fondato su autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza; motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto”<sup>5</sup>.

Appare indubbio che motivi straordinari possono essere oggi rinvenuti nella, certamente non ordinaria, difficoltà delle Camere a riunirsi e a deliberare a causa dell’emergenza sanitaria. Il che renderebbe giustificabile incrementare con la reiterazione, in misura certamente ragionevole, il tempo a loro disposizione per esaminare i provvedimenti d’urgenza.

---

<sup>5</sup> Su questo argomento v. A. SIMONCINI, “La fine della reiterazione dei decreti legge”, 1997 in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

Ma accanto a quella della reiterazione eventuale dei decreti-legge, sono ipotizzabili altre misure, come abbiamo sopra detto, all'interno del quadro normativo che disciplina l'attività parlamentare.

Si è da più parti parlato, ad esempio, del ricorso ad una commissione speciale per l'esame dei decreti-legge, che magari assorbisse in sé anche la competenza consultiva delle altre commissioni<sup>6</sup>. È una via certamente praticabile e viene adottata di norma all'inizio della legislatura, prima della costituzione delle commissioni permanenti, proprio al fine di esaminare i provvedimenti in scadenza. Un ostacolo potrebbe però derivare dal fatto che per istituire tale organismo (art. 24 Reg. Senato e 22, comma 2, Reg. Camera) è pur sempre necessario un voto dell'Assemblea, con le controindicazioni relative alle preoccupazioni sull'affollamento delle aule più volte richiamate. Procedura che comporterebbe inoltre un iniziale, inevitabile ritardo nell'istituzione della nuova commissione, nell'acquisizione delle designazioni dei gruppi e nella necessaria costituzione dell'Ufficio di presidenza: fase quest'ultima spesso tutt'altro che breve.

Si è poi pensato a far presentare (ad iniziativa il più possibile allargata) un disegno di legge che riproponesse il testo dei decreti-legge, da deferire in commissione in sede preferibilmente deliberante o se si ritiene redigente. Disegno di legge che sarebbe approvato dalle Camere entro i termini di scadenza dei decreti, inserendo in esso le indispensabili clausole di salvaguardia degli effetti dei decreti stessi, a quel punto non convertiti; nonché quella della immediata entrata in vigore, ex art. 73 Cost.

Si tratta, ne conveniamo, di soluzioni dettate dalle eccezionali esigenze attuali, che possono eventualmente combinarsi tra di loro, ma che si collocano tutte nel quadro del vigente quadro normativo. E che presuppongono l'accordo, o quanto meno la non ostilità, dei gruppi di opposizione e coraggio decisionale da parte di quelli di maggioranza e dal governo.

Le Conferenze dei Capigruppo tenutesi nella settimana parlamentare dal 16 al 20 marzo hanno tuttavia dovuto prendere atto dell'impossibilità di raggiungere tale intesa. Per cui tutti i tentativi di trovare all'interno dei Regolamenti e della prassi strumenti per meglio affrontare l'esame dei decreti-legge, si sono così arenati: lasciando quindi nuovamente alla politica, e non più alla capacità di adattamento delle prassi parlamentari, la soluzione del problema.

---

<sup>6</sup> Da ultimo, C. MIRABELLI ne "Il Quotidiano" 24 marzo 2020.

## Costituzione e disciplina delle emergenze

Resta la questione di fondo alla quale abbiamo prima accennato, la mancanza nel nostro sistema costituzionale di norme che disciplinino le emergenze più drammatiche: quelle appunto sanitarie, quelle ambientali e dei disastri naturali, quelle economiche, la guerra. Non ci convincono gli ordinari strumenti giuridici che abbiamo visto implementare in questi giorni: per limitare in maniera significativa diritti costituzionalmente garantiti, certamente oggi sotto l'impellenza di una situazione drammatica, non sembrano sufficienti decreti-legge, norme legislative di rango primario, DPCM, decreti ministeriali ed ordinanze dei più svariati soggetti, presidenti di regione e sindaci. In un quadro, peraltro ben noto, di competenze non sempre chiaramente definite tra centro e periferia, tra governo centrale ed organi delle autonomie, con riscoperte (e del tutto inopportune) conflittualità che provocano incertezze, ritardi, sovrapposizioni e conflitti, generando preoccupazione e sfiducia nei cittadini<sup>7</sup>.

Per offrire qualche elemento di valutazione, alla data del 24 marzo risultano presentati in materia dal 23 febbraio (un mese esatto) 7 decreti legge, di cui uno solo convertito, mentre ne è in gestazione uno ulteriore; 6 DPCM; una Delibera del Consiglio dei Ministri; una ordinanza congiunta dei Ministri della Salute e dell'Interno; due ordinanze del Ministro della Salute; una Circolare del Ministero dell'Interno, più un numero elevato di ordinanze di presidenti di regione e di ancor più numerosi sindaci. In un quadro, come già detto, assai spesso di palese contraddittorietà tra le diverse norme.

Solo un attento esame alla luce dei tradizionali criteri di gerarchia e competenza potrebbe essere di aiuto: ma in un momento di forte, comprensibile preoccupazione ed incertezza tra i cittadini l'ultima cosa di cui si ha bisogno è quella di assistere ad un conflitto (risolvibile come e quando, nei tempi violentemente rapidi dell'emergenza?) tra poteri dello Stato.

A nostro giudizio occorrerebbe quindi, certamente non oggi ma appena superata la fase più critica dell'attuale situazione, riprendere il tema dei poteri e della legislazione d'emergenza. È un tema che ha sempre suscitato in Italia dubbi e preoccupazioni, anche alla luce delle esperienze storiche novecentesche: e non casualmente la Costituzione, a differenza di altre, non lo disciplina.

L'unico momento nel quale se ne parlò, limitatamente però alle emergenze belliche, fu nella seconda metà degli anni '80 qualche mese dopo il lancio di alcuni missili su Lampedusa da

---

<sup>7</sup> Fra i tanti interventi sulla stampa quotidiana su tali temi v. S- CASSESE, "Il Foglio" 13 marzo 2020 e "Il Corriere della sera" 24 marzo 2020; F. CLEMENTI, in "Il Sole 24 ore" 13 marzo 2020; A. PANEBIANCO, "Il Corriere della sera" 19 marzo 2020; A. POLITO, "Il Corriere della sera" 23 marzo 2020; C. MIRABELLI, "Il Quotidiano" 24 marzo 2020; E. SANTORO, "Il Foglio" 24 marzo 2020; P. ARMAROLI "Il Sole 24 ore" 24 marzo 2020; M. AINIS, "La Repubblica" 25 marzo 2020.

parte della Libia, avvenuto il 15 aprile 1986. La questione era allora quella di chiarire quale fosse la catena di comando e responsabilità in caso di guerra e in particolare il rapporto tra il Capo dello Stato (al quale spetta ex art. 87, comma 9 Cost. “il comando delle Forze armate” e la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa), il Parlamento (che delibera lo stato di guerra) e il Governo, al quale esso Parlamento conferisce i poteri necessari (art. 78 Cost.).

Già nell’agosto di quell’anno il Presidente della Repubblica *pro tempore* Francesco Cossiga aveva inviato al Presidente del Consiglio Bettino Craxi una lettera nella quale chiedeva un chiarimento sul tema. La richiesta venne reiterata nell’ottobre dell’anno successivo al nuovo Presidente del Consiglio Giovanni Gorla che, nel dicembre del 1987, istituì una commissione di studio presieduta da Livio Paladin: la commissione concluse i propri lavori nel giugno del 1988 presentando una relazione a Ciriaco De Mita, subentrato nel frattempo a Giovanni Gorla.

Non vogliamo qui soffermarci sulle conclusioni, peraltro non risolutive, alle quali addivenne la commissione. Cossiga tornò poi con un suo messaggio alle Camere, il 26 giugno del 1991, sul più generale tema delle riforme da adottare, ad oltre 40 anni dall’entrata in vigore della Costituzione, per rendere meno “paralizzante” l’azione ordinaria e straordinaria del Governo. Messaggio discusso da Camera e Senato il 23, 24 e 25 luglio successivi.

Seguiranno, come è noto, commissioni parlamentari di inchiesta, modifiche costituzionali, referendum confermativi di modifiche approvate dal Parlamento ex art. 138. Il quadro di riferimento sugli eventuali poteri d’emergenza è tuttavia rimasto sostanzialmente quello del 1948<sup>8</sup>.

L’auspicio è che, conclusa l’esperienza difficile che il Paese sta attraversando, la politica e la dottrina esorcizzino finalmente il timore che da sempre accompagna da noi la riflessione su emergenza e poteri per affrontarla, dando così al paese una rassicurante prova di responsabilità e di maturità democratica.

---

<sup>8</sup> Su questo delicato tema v. tra gli altri F. MODUGNO, “*Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell’ordinamento*” in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2011, nn. 173-174, pp. 131-148; S. TRAVERSA “*Il Capo dello Stato come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*”, in Rassegna parlamentare 2011, n. 2 pp. 239-243; S. AGOSTA “*Ruolo del Presidente della Repubblica e ordinanze contingibili ed urgenti del Governo*” 2011, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); G. DE VERGOTTINI, “*Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*”, 2012, in [www.giurcost.org/studi/devergottini](http://www.giurcost.org/studi/devergottini).

## About Luiss School of Government

The Luiss School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the Luiss School of Government and its academic and research activities visit. [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## Submission Guidelines

Luiss School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Working this should be included on a separate sheet included with the file.



## SoG Working Papers

The Luiss School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union*, SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions*, SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round*, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovraposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*, SOG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *Europe 2017: Make it or Break it?*, SOG Working Papers 37, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mechanism*, SOG Working Papers 38, April 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of the ECB. The Banking Union Experience*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, *La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*, SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, *The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*, SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, *The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*, SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, *Il Comitato per la Legislazione, Venti anni dopo*, SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 - Guido RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 - Elena Maria PETRICH, *Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration*, SOG Working Papers 47, April 2019.

WP #48 - Ylenia CITINO, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto Albertino al periodo transitorio*, SOG Working Papers 48, May 2019.

WP #49 - Rafael RUBIO and Ricardo VELA, *Open Parliaments around the World. Open Parliaments' Tools in Comparative Perspective*, SOG Working Papers 49, June 2019.

WP #50 - Vincenza FALLETTI, *From the Constitutionalisation of the Principles of Environmental sustainability to the Setting Up of "Institutions for the Future": a First Appraisal*, SOG Working Papers 50, July 2019.

WP #51 - Paolo GAMBACCIANI, *Il rapporto tra il processo decisionale della legge Rosato ed il "Garbage can Model": genesi e compromessi dell'ultima legge elettorale*, SOG Working Papers 51, September 2019.

WP #52 - Sebastiano CORSO, *L'autonomia regolamentare dell'assemblea regionale siciliana*, SOG Working Paper 52, November 2019.

WP #53 – Marina PIETRANGELO, *Legislative drafting and online consultation: a contribute to law-making for better regulation?*, SOG Working Paper 53, December 2019.

WP #54 – Marta SIMONCINI, *Il passaporto del cittadino globale. Prolusione per l'apertura dell'anno accademico 2019-2020, Luiss "Guido Carli"*, SOG Working Paper 54, December 2019.

WP #55 – Gianliborio MAZZOLA, *"Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese"*. SOG Working Paper 55, December 2019.

WP #56 – Jesùs Manuel OROZCO PULIDO, *"Constitutional Means For Congress To Participate In The Sanction Of Judges. A Critic To The Impeachment Against Judges In Mexico"*. SOG Working Paper 56, February 2020

**Consigliere del Ministro dell'Economia**

Antonio Malaschini

[antonio.malaschini@mef.gov.it](mailto:antonio.malaschini@mef.gov.it)

**Luiss**

School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Roma

T +39 06 85225052

[sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)