



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2020

**La Costituzione
al tempo del Coronavirus**

di Chiara Tripodina

EDITORIALE SCIENTIFICA



LA COSTITUZIONE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS

Chiara Tripodina

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università del Piemonte Orientale

ABSTRACT

In questo articolo l'autrice riflette sugli effetti del Coronavirus sulla Costituzione italiana: sulle limitazioni alle libertà fondamentali e sulle fonti con le quali tali limitazioni sono state disposte. Riflette in particolare sul ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere nella attuale stato di emergenza nazionale.

In this article the Author reflects on the effects of Coronavirus on the Italian Constitution: on the limitations of fundamental freedoms and on the legal sources with which these limitations have been arranged. She also reflects on the role that Parliament is called upon to play in the current state of national emergency.

SOMMARIO: 1. UN’ALTRA ERA COSTITUZIONALE; 2. COSTITUZIONE ED EMERGENZA; 3. IL PARLAMENTO AL TEMPO DEL CORONAVIRUS; 4. COVID-19: PIETRA TOMBALE O RISCATTO DELLA FUNZIONE RAPPRESENTATIVA?

*L’Italia con gli occhi aperti nella notte triste
Viva l’Italia, l’Italia che resiste.*

[F. DE GREGORI, *Viva l’Italia*, 1979]

1. Un’altra era costituzionale

Quando ho iniziato a lavorare per questo articolo, l’Italia era in un’altra era costituzionale. L’era in cui tutte le libertà costituzionali sono garantite e le istituzioni repubblicane esercitano la loro quota di potere secondo le regole del gioco fissate in Costituzione.

Le persone potevano liberamente circolare e soggiornare dentro e fuori il territorio italiano (art. 16 Cost.); riunirsi in luoghi pubblici, aperti al pubblico, privati (art. 17); esercitare privatamente e collettivamente il culto della propria fede religiosa (art. 19); recarsi al lavoro (artt. 4 e 35 ss.), dopo avere accompagnato i figli a scuola o averli salutati mentre uscivano per andare all’università (art. 32, 33); esercitare la loro libertà d’impresa (art. 41); potevano anche ammalarsi, sapendo che sarebbero state assistite da uno dei migliori servizi sanitari al mondo, per la gran parte a spese dello Stato (art. 32).

Intendevo scrivere dell’allora imminente voto referendario che attendeva i cittadini italiani, chiamati a confermare o bocciare il testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*: quello che prevede la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400, e la riduzione dei Senatori da 315 a 200. Alcuni articoli erano stati scritti dalla dottrina costituzionale; era possibile leggere o ascoltare le audizioni di fronte alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato. Ma la stampa e l’informazione più fruibile dai cittadini ostentava un perverace silenzio sul tema, come se nulla ci fosse da spiegare di questa riforma così minuta da essere definita “chirurgica”: come se il “drastico taglio dei parlamentari” fosse auto-evidente, nelle sue cause e nei suoi effetti. Tale silenzio era tanto più imbarazzante se raffrontato con la massiccia campagna di informazione e la pervasiva discussione pubblica che aveva accompagnato gli ultimi referendum costituzionali del 2006 e del

2016. Volevo così dare un piccolo contributo di riflessione e informazione.

Poi siamo stati tutti bruscamente scagliati in un'altra era costituzionale: quella della *Costituzione al tempo del Coronavirus*: il Covid-19, il terribile virus ad alta infettività che colpisce l'apparato respiratorio umano e che si è rapidamente diffuso dalla Cina in una pandemia di proporzioni mondiali, portando l'Organizzazione mondiale della sanità a dichiarare lo "stato di emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale"¹ e l'Italia lo "stato di emergenza di rilievo nazionale"². Il virus che sta mettendo a dura prova la tenuta non solo dei sistemi sanitari nazionali, ma anche degli apparati democratici tradizionali e della stabilità economica globale³.

¹ La dichiarazione di "emergenza globale" è stata fatta dall'Oms il 30 gennaio 2020.

² Lo stato di emergenza di rilievo nazionale è stato dichiarato con Delibera del Consiglio dei Ministri, 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, ex art. 7.1, lett. c), d.lgs. 1/2018, Codice della Protezione civile.

³ Molti i commenti dei costituzionalisti sulle recenti misure governative per fronteggiare il coronavirus. Senza pretesa di completezza: M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *la Repubblica*, 3 marzo 2020; ID., *Meglio distante che latitante*, in *la Repubblica*, 19 marzo 2020; G. AZZARITI, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *la Repubblica*, 8 marzo 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; R. BALDUZZI, *Solidarietà cardine costituzionale delle eccezionali misure anti-virus*, in *Avvenire*, 14 marzo 2020; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020; ID., *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *laCostituzione.info*, 13 marzo 2020; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, su *Forumcostituzionali.it*, 10 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it*, 6/2020; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; ID., *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020; M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il coronavirus possono rievocare il dictator*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020; A. PERTICI, *Coronavirus, le camere*

In questa era costituzionale, le persone possono uscire di casa solo per «comprovate esigenze lavorative; situazioni di necessità; motivi di salute; rientro presso il proprio domicilio, abitazione, residenza», autocertificando di non essere sottoposte alla misura della quarantena e di non essere risultate positive al virus Covid-19, pena l'applicazione di sanzioni penali per la violazione dell'art. 650 cod. pen. (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità); tutte le scuole, di ogni ordine e grado, sono state chiuse, incluse le università, le accademie e le istituzioni di alta cultura; i luoghi di ristoro, di svago, di cultura serrati; così come i negozi, salvo quelli che offrono alimenti, farmaci o pochi altri beni di prima necessità; le tele-lezioni e il tele-lavoro raccomandati laddove possibile; serrati anche gli studi professionali, le imprese, le fabbriche, salvo quelle coinvolte nella filiera dei beni di prima necessità; chiusi finanche i parchi pubblici e vietata l'attività motoria all'aperto. Qualora si sia costretti a uscire per una delle necessità ammesse, è richiesto di mantenere la distanza interpersonale di un metro, con le conseguenti lunghe file fuori dai supermercati; le strette di mano e gli abbracci sono stati banditi...⁴. Tutto in nome della tenuta del sistema sanitario nazionale e della tutela della vita e della salute, non solo diritto fondamentale dell'individuo, ma anche – ora più che mai – interesse della collettività.

In questa era, le istituzioni di governo nazionale e regionale rivolgono accorati appelli al senso di responsabilità degli italiani, chiedendo loro di “restare a casa”; ma obliano di chiarire le loro responsabilità per le scelte politiche del passato sui tagli alla sanità e alla ricerca scientifica⁵.

dimezzate votano il bilancio. “Precedente pericoloso”, in La Stampa, 11 marzo 2020; M. PLUTINO, I decreti di Conte sul Coronavirus, in Il Riformista, 14 marzo 2020.

⁴ Tutte queste e ulteriori restrizioni trovano la loro fonte in una serie di decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti di ministri (della sanità e dell'economia), decreti di Presidenti della Giunta Regionale, ordinanza di sindaci, di cui è difficile dare conto nella sua completezza, anche perché gli aggiornamenti, in senso progressivamente più restrittivo, sono costanti e quasi quotidiani. Per i decreti-legge, Dpcm e decreti ministeriali, si rinvia alla pagina web ufficiale del governo su *Governo.it*, per gli altri provvedimenti alle pagine delle singole regioni e dei singoli comuni per una visione complessiva ed esaustiva delle restrizioni. Si veda la nt. 12 per il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID*, fonte sulla produzione di tutte le successive fonti governative.

⁵ N. URBINATI, *Non arrendiamoci a “tacere e obbedire”*, in *Huffingtonpost.it*, 18 marzo 2020: «Vi è amnesia delle scelte prese in un recente passato, scelte che

Gli italiani, pur vedendo limitata come non mai in età repubblicana la loro libertà personale (art. 13 Cost.), sorprendentemente si dimostrano un popolo maturo: i più ascoltano, capiscono e obbediscono. Anzi, nell'emergenza nazionale, bandite le paure politicamente indotte e a fronte di un grave pericolo reale, hanno ritrovato l'orgoglio nazionale: il tricolore appeso alle finestre, l'inno nazionale cantato dai balconi, soprattutto un rinnovato, diffuso e benefico senso di solidarietà collettiva (art. 2 Cost.)⁶, che ha preso il posto del cinismo e della diffidenza reciproca istigate da certa propaganda populista prima del Covid-19.

2. Costituzione ed emergenza

La Costituzione italiana, d'altra parte, in più di una disposizione prevede limitazioni alle libertà «per motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16.1)⁷, purché con la garanzia della “riserva di legge”, affinché la decisione restrittiva sia presa dai rappresentanti dei cittadini. Così come prevede limitazioni all'autonomia decisionale di regioni, province, comuni e il potere sostitutivo del Governo «in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica», purché sia una legge a definire «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120.2).

hanno maltrattato e indebolito il sistema sanitario pubblico? [...]. Secondo i dati del Ministero della Salute (consultabili sul web) l'anno 2017 mostra questo: i ventilatori polmonari erano 1 ogni 4.130 abitanti in Lombardia; 1 ogni 2.500 in Emilia-Romagna; 1 ogni 2.250 abitanti in Toscana, e 1 ogni 2.250 abitanti in Veneto. Il rischio di collasso del sistema è già contenuto in questi numeri [...]. E le scelte dei governi, nazionali e regionali, devono essere contemplate nell'attribuzione dei livelli di responsabilità. E invece, non abbiamo ancora sentito una parola di autocritica».

⁶ M. RECALCATI, *La nuova fratellanza*, in *la Repubblica*, 14 marzo 2020; R. BALDUZZI, *Solidarietà cardine costituzionale delle eccezionali misure anti-virus*, in *Avvenire*, 14 marzo 2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020.

⁷ Oltre all'art. 16, l'art. 14.3 prevede che la libertà di domicilio può essere limitata per «gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e incolumità pubblica»; e l'art. 17.3 dispone che le riunioni in luogo aperto al pubblico possono essere vietate «per comprovati motivi di sicurezza e incolumità pubblica».

La legge dunque come garanzia per le limitazioni di libertà e autonomia che si rendano necessarie in caso di pericolo per la salute, l'incolumità, la sicurezza collettiva. Al più il decreto-legge (art. 77), atto con forza di legge che, «in casi straordinari di necessità e urgenza», il Governo può adottare su sua iniziativa e sotto la sua responsabilità; ma con il controllo preventivo del Presidente della Repubblica nel momento dell'emanazione, successivo del Parlamento in sede di conversione in legge entro sessanta giorni e la possibilità di giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale.

Molti capi politici, in Italia e nel mondo, stanno dicendo che «siamo in guerra». La Costituzione italiana risponde che sono le Camere che «deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari» (art. 78).

La nostra Costituzione, insomma, costituzionalizza l'emergenza, pur non prevedendo – e non per dimenticanza – uno «stato di emergenza», come altre fanno⁸. La disciplina, la imbriglia, non abbandonando i cittadini e le istituzioni al caos e al furore del «liberi tutti», del

⁸ Come ad esempio la costituzione di Weimar, che all'articolo 48.2 prevedeva: «Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153»; o la Costituzione francese, che prevede all'articolo 16 che «Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste dalle circostanze dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale». In Italia non è mancato chi (Ettore Rosato e Maria Elena Boschi di «Italia Viva»), proprio in questi giorni, ha prontamente pensato di avviare una riforma per introdurre in Costituzione lo «stato di emergenza nazionale», prevedendo una procedura straordinaria per l'adozione dei provvedimenti necessari. Il disegno di legge costituzionale prevede che le Camere possano deliberare lo stato di emergenza nazionale a maggioranza dei due terzi dei presenti (corrispondente almeno alla maggioranza dei due terzi dei componenti) di ciascuna camera, e istituire una Commissione comune cui venga attribuita la funzione legislativa delle Camere. Vengono escluse da questa possibilità le leggi di revisione costituzionale, quelle per le quali è richiesta una maggioranza speciale e le leggi in materia elettorale. La proposta prevede che la Commissione decida alla prima riunione plenaria del Parlamento e che i suoi atti perdano efficacia sei mesi dopo il termine dell'emergenza nazionale, ma viene data la possibilità alle Camere di decidere diversamente (Ansa, Roma, 17 marzo 2020). Chi scrive dissente fortemente da questa proposta.

“si salvi chi può” e soprattutto del «sovrano è chi decide sullo stato d’eccezione»⁹. Per la Costituzione, in caso di emergenza, il Parlamento e la legge devono più che mai conservare la loro centralità e primazia, restando il punto di tenuta del sistema.

3. Il Parlamento al tempo del Coronavirus

Il Parlamento, invece, è il «grande assente nel tempo del Coronavirus», che pare avere infettato «l’ordinamento giuridico italiano, oltre agli italiani in carne e ossa»¹⁰; la Costituzione stessa sembra essere stata messa in quarantena¹¹.

In questa era costituzionale, infatti, la fonte normativa principale non è la legge, e nemmeno il decreto-legge, bensì il decreto del Presidente del Consiglio: fonte secondaria emanata da un organo individuale, sentiti una serie di soggetti politici e tecnici, ma totalmente libera da controlli da parte degli altri poteri, sia in via preventiva che successiva. In origine alla densissima catena di atti normativi volti a fronteggiare il Covid-19, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ha infatti trasferito alle “autorità competenti” il potere di «adottare *ogni misura* di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all’evolversi della situazione epidemiologica»: quelle esemplificate dal decreto legge stesso, ma anche «*ulteriori*», «al fine di prevenire la diffusione dell’epidemia da COVID-19», stabilendo che la fonte legittimata all’adozione delle stesse siano «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri»¹². In sostanza, una delega in bianco di pieni poteri al Presidente

⁹ C. SHMITT, *Teologia politica*, 1922.

¹⁰ M. AINIS, *L'emergenza e la legge*, cit.

¹¹ Usano l’immagine della «Costituzione in quarantena» M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, cit. e M. OLIVETTI, *Coronavirus*, cit.

¹² Dopo la dichiarazione dello “stato di emergenza di rilievo nazionale” con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ex art. 7.1 lett. c) del d.lgs. 1/ 2018 (cfr. nt 2), il primo atto con forza di legge è stato il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID*. L’articolo 1 prevede che «*le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all’evolversi della situazione epidemiologica*». Il comma 2 dell’articolo ne esemplifica alcune (divieto di allontanamento o di accesso a comuni o aree interessate dal virus; sospensione di manifestazioni, iniziative o eventi; sospensione dei servizi educativi, delle scuole di ogni ordine e grado, della frequenza dell’università e delle attività di formazione;

del Consiglio, che legittimamente suscita più di un dubbio di legittimità costituzionale: non tanto sotto il profilo dei contenuti delle misure restrittive e della loro necessità, quanto sotto il profilo della fonte che le dispone¹³.

In questa era costituzionale, infine, il Parlamento vede i suoi ranghi ridotti, non per via della riforma costituzionale, ma del dichiarato stato di emergenza nazionale. Si è infatti «auto-dimezzato a scopo profilattico»¹⁴. Per garantire il funzionamento minimo del Parlamento ed evitare rischi di contagio tra deputati e senatori (alcuni dei quali riscontrati positivi al virus), già per alcune votazioni i gruppi politici hanno stretto un accordo per garantire in aula il numero legale necessario e sufficiente a ratificare le decisioni prese dal Governo: 350 deputati e 161 senatori (meno di quanti prevede la riforma costituzionale al voto). Si vota a scaglioni, per mantenere la distanza interpersonale di un metro, «il controllo della temperatura all'ingresso, l'entrata in Aula molto ordinata a piccoli gruppi, l'amuchina usata

sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura; sospensione dei viaggi di istruzione; sospensione delle procedure concorsuali, applicazione della misura di quarantena agli individui infetti e a coloro che hanno avuto con essi contatti stretti; obbligo di comunicazione se si è fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico; chiusura di tutte le attività commerciali, salvo quelli per gli acquisti di prima necessità; chiusura o limitazione dell'attività o degli accessi agli uffici pubblici e ai servizi pubblici essenziali; limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e persone; sospensione dell'attività lavorative per le imprese). Ma l'articolo 2 dispone che *«Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 2»*. La fonte preposta dal decreto legge per l'adozione delle misure di contenimento è individuata, dall'art. 3 nel *«decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro del interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale»*. Al decreto legge ha fatto poi seguito, a partire dal 23 febbraio 2020, un intenso susseguirsi di DPCM, decreti ministeriali e decreti legge, con ritmo sempre più incalzante e incessante: per una completa rassegna dei decreti sinora adottati si rinvia a *Governo.it*

¹³ Nello stesso senso B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus*, cit.; M. CAVINO, *Covid-19*, cit.; F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà*, cit.; M. OLIVETTI, *Coronavirus*, cit.

¹⁴ F. CECCARELLI, *E di fronte all'avanzata del contagio le Camere alzano bandiera bianca*, in *la Repubblica*, 10 marzo 2020, p. 4.

come segnaposto per indicare i posti da occupare e quelli non, in modo da tenere le distanze»¹⁵.

Si discute per la prima volta nella storia repubblicana sulla possibilità di serrare le porte di Montecitorio e Palazzo Madama: con deputati e senatori a casa, impegnati nel voto *on-line*.

Ma i più – e io tra questi – dicono che non si può: l'immagine delle Camere chiuse evoca troppo plasticamente l'idea della sospensione della democrazia, in netto contrasto con il dettato costituzionale che pone il principio della continuità del Parlamento e dell'attività legislativa (art. 61 Cost.), anche nei momenti straordinari di necessità e urgenza (art. 77). Nello stato d'emergenza, la democrazia rappresentativa costituisce un bene primario, un servizio essenziale che non può essere dismesso, non meno del servizio sanitario nazionale; i parlamentari devono restare "in trincea", non meno di medici e personale sanitario¹⁶. Il capitano non può fuggire dalle sue responsabilità, non può abbandonare la nave quando questa è travolta dalla tempesta¹⁷. Sempre che nel frattempo non sia stato (o non si sia) demansionato a mozzo.

Anche il voto *on line* dei parlamentari suscita perplessità: la cifra della democrazia parlamentare è il parlare: la discussione, il dibattito, il confronto dialettico e spesso compromissorio da cui fruttificano le leggi. È per questo che la Costituzione stabilisce che «le deliberazioni

¹⁵ Così E. PATTA, *Coronavirus, verso il voto telematico alle Camere: sì di M5S, Pd e Lega*, in *Il sole 24 Ore*, 12 marzo 2020, descrive le Camere l'11 marzo 2020, quando si è votato lo scostamento del deficit di bilancio per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Dice giustamente A. PERTICI, *Coronavirus*, cit.: «Il voto di oggi lascia certamente molto perplessi. È ciascun parlamentare a rappresentare la nazione e quindi nessuno può essere escluso dal partecipare. Il dovere di rappresentare la nazione non viene meno con l'emergenza sanitaria, ancorché molto grave. Giustissimo che si adottino misure adeguate, ma senza privare i parlamentari del loro ruolo istituzionale».

¹⁶ Così anche R. FICO, Presidente della Camera dei deputati, *I parlamentari sono come i medici non possono fermarsi. Voto on line? Difficile*, in *la Repubblica*, 18 marzo 2020, p. 11: «Il Parlamento deve essere in prima linea, non può arretrare, come non arretrano i medici e altre categorie [...]. Nelle fasi emergenziali il Parlamento non solo resta un presidio a garanzia dei principi democratici, ma è chiamato a offrire sostegno a chi fronteggia in prima persona l'emergenza e a chi subisce il peso sociale ed economico di questa emergenza».

¹⁷ Nello stesso senso Luigi Zanda, del Partito democratico, in A. DE ANGELI, «La democrazia non è un negozio». *Intervista a Luigi Zanda*, in *Huffingtonpost*, 12 marzo 2020: «Si può rallentare, si possono prendere le cautele del caso, ma, come il governo, [il Parlamento] deve essere presente e deve essere l'ultimo ad abbandonare la nave. L'emergenza non può chiudere la democrazia come un negozio».

di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è *presente* la maggioranza dei componenti» (art. 64.3). Pare difficile ridurre la presenza a un sì o un no espresso dai parlamentari da casa loro; così come altrettanto difficile collegarli tutti contestualmente in rete, con le dovute garanzie costituzionali¹⁸. Forse un domani, con l'adeguata preparazione tecnologica e normativa. Ma non ora. Neppure in tempi di emergenza nazionale. Sarebbe davvero una troppo grande mortificazione del Parlamento; una condanna definitiva alla sua marginalità: «l'ombra opaca di quel che era stato, consapevole e insieme rassegnato alla sua stessa impotenza, accomodatosi infine a svolgere un ruolo esclusivamente di facciata, formale, se non addirittura ornamentale»; un triste residuo di «formalità democratica»¹⁹.

4. Covid-19: pietra tombale o riscatto della funzione rappresentativa?

In tutto questo, il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari è stato rinviato *sine die*²⁰, come la maggior parte degli appuntamenti che occupavano le nostre agende. E il silenzio su di esso è – ora comprensibilmente – sceso in modo definitivo nel dibattito pubblico. Non è questo il momento di aggiungervi parole. Ci sarà tempo “poi”.

Ma, mentre osserviamo il Parlamento disorientato cercare di dare ancora un senso alla sua presenza nello stato di emergenza nazionale,

¹⁸ Ho maggiori perplessità, dunque, sul voto *on-line* rispetto a M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, cit.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus*, cit.; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico*, cit. È da notare che il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 prevede all'art. 73 che, al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza «i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità».

¹⁹ F. CECCARELLI, *E di fronte all'avanzata del contagio le Camere alzano bandiera bianca*, cit.

²⁰ Il 5 marzo 2020 il Consiglio dei ministri, tra le misure “per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19”, ha inserito anche la richiesta al Presidente della Repubblica di revocare il decreto con il quale era stato indetto il referendum costituzionale per il 29 marzo 2020.

rimane sotto traccia nelle nostre menti il movente di quella riforma costituzionale: non quello esibito con parole asciutte e apodittiche nelle relazioni di accompagnamento delle proposte di legge («favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini» e «ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre il costo della politica)»²¹; ma quello reale, offerto in pasto alla “bestia”, al popolo che aspetta con le fauci aperte: “tagliamo le poltrone”²², mandiamo a casa “la casta”, «facciamo uscire 345 politici dalle aule di Palazzo Madama e Montecitorio e ci facciamo entrare 60 milioni di italiani»²³. Ecco la «misura richiesta a gran voce dai cittadini»²⁴!

Potrebbe essere il Covid-19 l'occasione per il Parlamento per riscattarsi, per smentire la sua superfluità; magari a iniziare da un discorso alla Nazione da parte dei Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, rispettivamente la seconda e la terza carica più alta dello Stato. Oppure potrebbe essere la sua pietra tombale. I cittadini, serrati in casa, osservano, ascoltano, riflettono, comprendono. E ricorderanno quando dovranno votare la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Gli ultimi segnali (nelle ore in cui questo articolo viene licenziato²⁵) appaiono incoraggianti: non si tratta purtroppo di un messaggio alla Nazione, e neppure di un comunicato ufficiale sul sito della Presidenza della Camera dei deputati, ma di un *post* del 19 marzo 2020 di Roberto Fico, Presidente della Camera, sulla sua pagina *facebook*²⁶: «La Camera continua il suo lavoro [...]. Il Parlamento svolgerà la sua attività e garantirà in pieno l'esercizio delle sue funzioni per dare pieno supporto al Paese in questa fase così delicata e complessa, contribuendo

²¹ *Relazione di accompagnamento della Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori D'Uva, Molinari, Spadoni, n. 1172, Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori.*

²² G. PERILLI, *Tagliapoltrone approvato in Senato: risparmieremo mezzo miliardo con 345 parlamentari in meno*, su *ilblogdellestelle.it*, 7 febbraio 2019.

²³ R. FRACCARO, *Riduzione parlamentari: con meno senatori e deputati, più risparmio e più efficienza*, su *ilblogdellestelle.it*, 5 ottobre 2019.

²⁴ *Audizione del Ministro Riccardo Fraccaro*, svoltasi il 12 luglio 2018 presso le Commissioni Riunite (I Camera e I Senato).

²⁵ Questo articolo è stato licenziato venerdì 20 marzo 2020.

²⁶ *Facebook* d'altra parte è lo strumento con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri rende alla Nazione le sue “dichiarazioni” sul Coronavirus e sui provvedimenti che assume per fronteggiarlo (*facebook.com/GiuseppeConte64*).

a migliorare i provvedimenti approvati dal governo. Adotteremo un procedimento ordinario per l'esame dei decreti: prima il lavoro nelle commissioni competenti e poi in Aula. Ciò testimonia la centralità del Parlamento [...]. L'attività delle Camere è quanto mai necessaria e preziosa in una situazione di emergenza come questa»²⁷.

“A nuttata” – questa congiuntura eccezionale di sospensione delle vite, della democrazia, dell'economia, della Costituzione anche – prima o poi passerà²⁸ e la “normalità” tornerà a fluire e a riempire il nostro quotidiano.

Ma “dopo il Coronavirus” nulla sarà più come prima. Non ci avrà travolti invano se ci avrà insegnato qualcosa, nel privato come nel pubblico. Anche con riguardo al Parlamento, al suo ruolo, alle sue priorità, alle sue responsabilità.

²⁷ Continua il post: «Per poter rispettare tutte le precauzioni e le prescrizioni delle autorità sanitarie per prevenire la diffusione del contagio, adotteremo particolari modalità logistiche e di lavoro. Le commissioni si riuniranno in spazi più ampi al fine di rispettare la distanza tra le persone e tutelare così la salute dei deputati e dei dipendenti di Montecitorio» ([facebook.com/roberto.fico.5](https://www.facebook.com/roberto.fico.5)).

²⁸ “*Ha da passà 'a nuttata*” è la celebre frase che pronuncia Eduardo de Filippo in *Napoli milionaria!*, la prima volta al Teatro San Carlo di Napoli, il 15 marzo 1945, con riferimento all'attesa fine della seconda guerra mondiale.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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