

Alessandro Lauro

**PARLAMENTARI *VERSUS*
D.P.C.M.: DUE CONFLITTI
INAMMISSIBILI
PER UNA QUESTIONE
NON MARGINALE**

Estratto

ORDINANZA (10 marzo 2021) 13 aprile 2021 n. 67 — *Pres.* Coraggio — *Red.* Zanon.

[4756/72] Leggi, decreti e regolamenti - Decreto-legge - Attuazione delle misure previste da decreti-legge e da leggi di conversione per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Adozione per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti e ordinanze ministeriali - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla deputata S.C. nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo - Denunciata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Difetto di legittimazione del singolo parlamentare - Inammissibilità del ricorso.

(Cost., artt. 67 e 70; tutti i d.P.C.m. e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19).

È inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla deputata S.C., nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo, in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e a tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, con richiesta di sollevare d'ufficio questione di costituzionalità di quattro decreti-legge e delle relative leggi di conversione, che hanno attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri un potere di emergenza e di deroga a tutti i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Dalla narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso. Inoltre, la lamentata traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri sarebbe semmai idonea a

menomare le attribuzioni dell'intera Camera cui appartiene la ricorrente, posto che la funzione legislativa, per dettato costituzionale, è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.), ed è pertanto la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di reagire avverso le supposte violazioni (ordd. nn. 163, 181 del 2018, 17, 274, 275 del 2019, 60, 129 del 2020) (1).

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da Sara Cunial, nella qualità di deputata, con ricorso depositato in cancelleria il 7 dicembre 2020 ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri 2020, fase di ammissibilità, in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e a tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 dicembre 2020, la deputata Sara Cunial ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo»;

che oggetto del conflitto sono tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, analiticamente elencati in ordine cronologico, dei quali la ricorrente chiede l'annullamento;

che la ricorrente chiede, altresì, che la Corte costituzionale sollevi d'ufficio dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale di tutti i decreti-legge (e relative leggi di conversione intervenute fino alla data di deposito del ricorso), adottati allo stesso scopo e pure analiticamente elencati, per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali;

che la ricorrente — appartenente al Gruppo Misto, senza essere iscritta ad alcuna componente — espone che ciascuno dei provvedimenti indicati in ricorso «perviene, a violare, comprimere, sospendere o compromettere, in modo più o meno incisivo a seconda del periodo e di altre circostanze», una serie di disposizioni costituzionali;

che, in particolare, sarebbero lesi: il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 della Costituzione); la libertà personale (art. 13 Cost.); la libertà di circolazione (art. 16 Cost.); la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà «di opinione e [il] diritto all'informazione» (art. 21 Cost.); il «[d]iritto alla cura, libertà dall'obbligo sanitario» (art. 32 Cost.); il diritto al libero esercizio delle arti e delle scienze e al loro libero insegnamento (art. 33 Cost.); il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.); la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.);

che, secondo la ricorrente, il contenuto dei suddetti decreti-legge, e delle relative leggi di conversione, si ridurrebbe ad «apodittiche espressioni generiche, di principio, di mero stile, elencative di asserite astratte necessità comportamentali e di messa in atto di misure di ordine pubblico ritenute idonee al raggiungimento delle dichiarate finalità di tutela della salute collettiva»;

che, utilizzando «quale vettore il metodo di definire “legge” una formulazione contenutisticamente insufficiente», il Governo avrebbe attuato, «con coscienza e volontà, la cessione dell'effettivo concreto “potere legislativo” a favore di soggetti terzi titolari di poteri meramente esecutivi»;

che, grazie a tale «illegittima strategia», il Governo avrebbe posto in essere «una attività compulsiva avente il *nomen iuris* di “regolamento”, ma il contenuto di “legge” vera e propria», con l’emanazione di ventuno decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dei quali avrebbe “esplicitato” «le concrete misure di compressione delle libertà costituzionali», quali, ad esempio, l’obbligo di rimanere nelle mura domestiche; la chiusura delle attività commerciali; la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università; l’obbligo «generalizzato di soggiacere a plurimi trattamenti sanitari invasivi (mascherine, tamponi, termoscanner) in assenza di consenso o in carenza rilevante di consenso»;

che il Governo, in tal modo, avrebbe disciplinato «integralmente le modalità e le tempistiche dell’esercizio di essenziali diritti costituzionali rispetto ai quali avrebbe dovuto operare la riserva di legge»;

che, «sempre in correlazione con i contenuti generici dei D.L. e delle leggi di conversione in materia di asserita emergenza sanitaria», il Governo avrebbe utilizzato lo strumento dei decreti ministeriali (ne sono elencati in ricorso sessantuno) «con le medesime modalità illegittime», in quanto anch’essi contenuti «limitazioni ai diritti costituzionali»;

che, in punto di ammissibilità del conflitto, l’on. Cunial afferma che la proponibilità del ricorso, «in quanto parlamentare», sarebbe «pacifica» in forza delle pronunce della Corte costituzionale, tra le quali cita «gli arresti n. 274-275/2019 assunti in continuità con l’ordinanza 17/2019», riportando, di quest’ultima, ampi stralci dalla motivazione;

che, a parere dell’on. Cunial, sarebbe comprovata una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita alla ricorrente;

che, in forza del principio di legalità sostanziale, le «norme amministrative» — quali quelle asseritamente prodotte dagli atti oggetto di conflitto — dovrebbero avere «fondamento legale» e, dunque, essere soggette a limiti «posti da leggi chiare, precise e prevedibili», perché, in caso contrario, la legalità sarebbe «solo formale e non sostanziale»;

che, invece, a giudizio della ricorrente, i decreti-legge e le leggi di conversione elencati nell’atto di promovimento del conflitto sarebbero «sprovvisti dei requisiti minimi richiesti sia dalla Carta Costituzionale sia dalla CEDU, al fine di poterli definire tali», sicché ad essi non potrebbero essere riconosciuti «i requisiti di autosufficienza per poter assurgere al rango di Legge»;

che verrebbe in rilievo, dunque, una «violazione di immediata palese evidenza» delle prerogative di parlamentare, in quanto la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», con conseguente «violazione effettiva, materiale, concreta, grave ed immediata, dei citati artt. 67-68-70-71-72 Cost.»;

che, infatti, a giudizio della ricorrente, le «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) rappresenterebbero, in realtà, «l’unica vera fonte di produzione legislativa primaria, pienamente conchiusa ed autosufficiente», e che sarebbero proprio tali atti «a determinare la violazione delle citate norme costituzionali», sicché «sulle singole misure concretamente coercitive non [sarebbe] intervenuto il dibattito parlamentare e non si [sarebbe] espresso il voto»;

che, con tale *modus procedendi*, si sarebbe attuata «una traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», che avrebbero

adottato «veri provvedimenti-leggi», peraltro «solo astrattamente scrutinabili in sede giudiziaria», dal momento che «la compulsività temporale della loro emissione» sarebbe «d'impedimento a qualsivoglia possibile effettivo controllo giurisdizionale»;

che, in ogni caso, sarebbe stato violato il canone della ragionevolezza, per sproporzione dei mezzi predisposti rispetto al fine perseguito, in quanto i decreti-legge e le relative leggi di conversione sarebbero stati adottati in base alla «asserita gravità per la salute pubblica conseguente alla diffusione dei contagi del virus Sars-CoV- 2», sicché la loro giustificazione sarebbe costituita dalla «asserita prevalenza dell'art. 32 Cost. su qualsiasi altro diritto costituzionale leso da quest'ultimo»;

che, secondo la ricorrente, dall'esame dei dati epidemiologici elaborati dall'Istituto superiore di sanità (ISS) in data 2 novembre 2020, si ricaverebbe la conclusione di una «minor contagiosità del covid 19 rispetto alle simil influenze coronavirus degli anni precedenti in presenza delle medesime sintomatologie»;

che, inoltre, non vi sarebbe alcuno strumento di rilevamento della «positività al covid 19» che abbia la loro certificazione di idoneità, sicché, a giudizio della ricorrente, i dati sui contagiati sarebbero «macroscopicamente e notoriamente inattendibili», se messi a confronto con altre elaborazioni provenienti da fonti straniere, sicché il cosiddetto «principio di precauzione» — posto a base dei provvedimenti oggetto di conflitto — sarebbe stato applicato in maniera non corretta, in quanto scollegato dal necessario rispetto del principio di proporzionalità;

che, dunque, a parere della ricorrente, l'adozione di «misure di lockdown», considerate tra le più severe al mondo, sarebbe priva di qualsiasi giustificazione, oltre ad essersi rivelata misura inefficace, in considerazione del fatto che la malattia di cui si tratta sarebbe «una similinfluenza gestibile con la messa in campo dell'ordinaria diligenza organizzativo-sanitaria»;

che, in definitiva, secondo la ricorrente, il Governo «voleva raggiungere l'obiettivo di rendere impossibile, al momento dell'esame preliminare in aula, nonché al momento del voto, che la sottoscritta parlamentare, e così altri parlamentari, potessero dispiegare compiutamente la loro volontà di verifica e controllo sui reali contenuti normativi emergenziali», derivandone la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost.;

che le argomentazioni illustrate vengono dalla ricorrente poste a base anche di una «istanza incidentale di illegittimità costituzionale di tutta la produzione normativa sopraelencata», non ricorrendo la possibilità «di addurre, quale referente normativo costituzionale, l'art. 32» Cost., sia per l'insussistenza di «alcuna emergenza per la salute pubblica dovuta al virus covid 19», sia perché quello tutelato dall'art. 32 Cost. non potrebbe prevalere su tutti gli altri diritti costituzionali;

che, in prossimità della camera di consiglio del 10 marzo 2021, la ricorrente ha depositato memoria, in data 18 febbraio 2021 e, dunque, fuori termine.

Considerato che la deputata Sara Cunial solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo», per la declaratoria della menomazione delle proprie attribuzioni, in quanto rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato ex art. 67 della Costituzione, e, come tale, titolare pro quota del potere di determinare la politica nazionale, «nel rispetto del Regolamento di cui all'articolo 64 Cost., e [d]ella funzione legislativa ex articolo 70 Cost.»;

che la ricorrente, con riferimento ai provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da coronavirus, afferma che «i decreti legge e le leggi di conversione, sulle quali si è sviluppato il dibattito parlamentare, sono sprovvisti di un contenuto sostanziale di caratura effettivamente "legislativa"» e che «gli effettivi contenuti "legislativi" delle misure di compressione delle libertà costi-

tuzionali sono stati riversati dal governo nei DPCM e nei DM» oggetto del conflitto, adottati «in violazione dei requisiti di necessità e di proporzionalità»;

che, dunque, «sia il dibattito parlamentare che il voto su ciascuno dei provvedimenti legislativi di cui in epigrafe sono stati alterati dall'illegittimo richiamo all'articolo 32 Cost.», a fronte di una situazione riconducibile «esclusivamente, a negligenza nella gestione [del] sistema sanitario nazionale da parte del governo»;

che, in particolare, il Governo avrebbe operato — attraverso decreti-legge privi di “contenuto normativo”, pur se convertiti in legge — «la cessione dell'effettivo concreto “potere legislativo” a favore di soggetti terzi titolari di poteri meramente esecutivi»;

che, di conseguenza, la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», perché «l'unica vera fonte di produzione legislativa primaria» sarebbe costituita dalle «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) e sulle quali non sarebbe intervenuto il dibattito parlamentare e non si sarebbe espresso alcun voto;

che, con tale *modus procedendi*, si sarebbe attuata «una traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri»;

che, in definitiva, è richiesto a questa Corte di dichiarare che la ricorrente è stata privata della reale possibilità di esercitare le sue funzioni di parlamentare, non avendo potuto partecipare né al reale dibattito né all'effettivo voto sulle misure di emergenza concretamente adottate;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, e ha affermato che — qualora risultino lese da altri organi parlamentari — esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha inoltre precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, come ribadito dalle ordinanze n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019, tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione;

che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare allegghi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» (così, ancora, ordinanza n. 17 del 2019) delle proprie prerogative costituzionali;

che la stessa ricorrente, la quale, in prima battuta, rivolge le sue doglianze nei confronti della Camera di appartenenza, riconosce di avere partecipato, con pienezza di facoltà di espressione e di voto, al dibattito parlamentare sul contenuto dei decreti-legge e sulla loro conversione in legge;

che, dunque, dalla stessa narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare (ordinanza n. 274 del 2019) e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali (ordinanza n. 275 del 2019), principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso;

che, in definitiva, è la stessa prospettazione della ricorrente ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello *status* dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 275 del 2019), in particolare della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area d'insindacabilità delle funzioni parlamentari);

che, inoltre, la lamentata «traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», nei termini prospettati in ricorso, sarebbe semmai idonea a menomare le attribuzioni dell'intera Camera cui appartiene la ricorrente, posto che la funzione legislativa, per dettato costituzionale, è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.);

che, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di reagire avverso le supposte violazioni (ordinanza n. 129 del 2020);

che, per questi profili, il contenuto del ricorso dell'on. Cunial appare indirizzato a contestare il *modus operandi* del Governo, non a caso individuato come (ulteriore) legittimato passivo;

che, tuttavia, non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (ordinanza n. 163 del 2018);

che, infatti, questa Corte ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanza n. 181 del 2018);

che, infine, queste assorbenti ragioni dispensano dall'esame di altri aspetti del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione degli atti asseritamente lesivi delle attribuzioni del singolo parlamentare ed alla proponibilità del conflitto nei confronti anche del Senato della Repubblica, organo al quale non appartiene la parlamentare ricorrente;

che, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla deputata Sara Cunial, nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo, indicato in epigrafe.

(1) Sulla deliberazione preliminare di ammissibilità del conflitto fra poteri dello Stato e sui requisiti di instaurazione, cfr. nota alla ord. n. 66, che precede.

Sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare, cfr. nota alla ord. n. 66, che precede.

A commento della presente ordinanza e della n. 66 che precede pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

Parlamentari *versus* d.P.C.M.: due conflitti inammissibili per una questione non marginale.

1. C'erano buone ragioni (giuridiche, ma non solo) per non ammettere i conflitti di attribuzione con cui due deputati — Sara Cunial e Vittorio Sgarbi — contestavano l'esproprio della funzione legislativa ad opera degli ormai famigerati Decreti del Presidente del Consiglio (d.P.C.M.) adottati per far fronte all'emergenza Covid. Fra queste ragioni, non pare che la Corte abbia usato le più convincenti; ma procediamo con ordine.

I ricorrenti si dolevano del metodo normativo inaugurato con il d.l. 23 febbraio 2020 n. 20: è noto che con tale atto veniva fornito al Presidente del Consiglio un potere di ordinanza con il quale si sono ristrette libertà fondamentali in nome del diritto alla salute, individuale e collettivo, che solo una limitazione alla circolazione delle persone (e quindi del virus) avrebbe potuto garantire. Partendo dal d.P.C.M. del 23 febbraio 2020, venivano conseguentemente impugnati tutti i successivi, la cui base giuridica è peraltro mutata nel tempo, con l'adozione di vari decreti d'urgenza.

A sostegno della loro impugnazione, i membri della Camera allegavano una lesione delle prerogative parlamentari in combinato disposto con tutte le riserve di legge a garanzia dei diritti fondamentali considerati violati dalla normativa anti-pandemica. In sintesi, Sgarbi e Cunial lamentavano un'impropria forma di delegazione sub-legislativa a vantaggio del capo del Governo, senza che le Camere potessero davvero avere il controllo sulle limitazioni imposte ai cittadini. Di conseguenza, le loro facoltà come parlamentari sarebbero state rispettate solo esteriormente dal voto sulle basi legislative dei d.P.C.M., ma "svuotate" dall'interno per mezzo del rinvio all'atto amministrativo dei contenuti realmente normativi.

Ma le doglianze non superano la soglia di ammissibilità appositamente designata per i parlamentari: anzi, la Corte nemmeno arriva a verificare il *quantum* della lesione. Semplicemente, i giudici costituzionali sottolineano come dalla stessa esposizione dei fatti da parte dei ricorrenti non emerga "l'evidente menomazione o la sostanziale negazione" delle facoltà parlamentari che giustificherebbero l'intervento della Corte. Oltre a ciò — soggiunge il collegio della Consulta — i deputati tentano inammissibilmente di far valere attribuzioni che appartengono non a loro, ma alla Camera di cui sono membri.

A queste considerazioni credo si possano muovere alcune osservazioni critiche.

2. La prima: la delimitazione inter-soggettiva delle attribuzioni dei parlamentari difetta di una visione tanto sistemica, quanto pragmatica della relazione fra Governo e Camere in un regime parlamentare.

Continuare a ribadire (a far data dall'ord. n. 181 de 2018) che il parlamentare non ha attribuzioni costituzionali da far valere nei confronti dell'Esecutivo significa perpetuare un'affermazione parziale. Se è vero, infatti, che il rapporto fiduciario si instaura fra Camere e Governo, non è men

vero che i membri delle Camere sono chiamati individualmente — con scrutinio palese per appello nominale: art. 94, comma secondo, Cost. — a prendere posizione sul loro sostegno nei confronti della compagine ministeriale. E le opinioni ed i voti protetti dall'art. 68 Cost. (e che la Corte riconduce alla dote costituzionale dei parlamentari) si emettono non solo nelle procedure legislative, ma anche nell'esercizio della funzione di controllo e di indirizzo del Parlamento. E tutto ciò, ovviamente, non può leggersi in maniera disgiunta dall'art. 67 Cost.: il mandato dei rappresentanti popolari — in un sistema parlamentare — racchiude naturalmente in sé il potere-dovere di esercitare un'attività di controllo e sindacato sull'Esecutivo. Prove ne siano le facoltà di interpello e di interrogazione disciplinate dai regolamenti parlamentari (1), facoltà che — si badi — richiedono certo l'intermediazione della presidenza camerale, ma le Camere "non si appropriano" di questi atti, diversamente da quanto avverrebbe con una mozione, messa ai voti dell'assemblea (2). Tali facoltà, a loro volta, non fanno che declinare più compiutamente il principio contenuto nell'art. 64, ultimo comma, Cost. in base al quale i membri del Governo hanno l'obbligo, *se richiesti*, di assistere alle sedute (3).

Non a caso, in una recente controversia amministrativa, a parlamentari che chiedevano un accesso agli atti *ex* art. 116 c.p.a., il Ministero della Salute — per tramite dell'Avvocatura dello Stato — ha risposto che i membri del Parlamento godono già del potere di interrogazione con cui far valere le loro richieste di ulteriori informazioni nei confronti del Governo (4).

Ancora, è stato lo stesso legislatore ad estrinsecare questa logica conaturata al parlamentarismo, forma di organizzazione politica che subordina

(1) Artt. 128 ss. R.C; artt. 145 ss. R.S.

(2) A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano 1972, 406 sottolinea che la facoltà di interrogazione e interpello «è il potere assegnato *al singolo parlamentare* di introdurre con una propria domanda un tema rispetto al quale l'organo di governo è obbligato a rispondere — sia pure con il semplice rifiuto di rispondere nel merito della domanda — seguendo una particolare procedura» (enfasi aggiunta).

(3) La trama di questi principi (art. 64, 67, 94 Cost.) delinea così il potere di controllo del Parlamento sul Governo. Si tratta però non di un potere unitario e univocamente declinato, ma di un potere scomponibile in attribuzioni costituzionali distinte e graduali che, dall'interrogazione rivolta dal singolo parlamentare, arriva all'adozione di atti di indirizzo camerale, fino all'esternazione di un potere sanzionatorio e di rimozione (tramite il voto di sfiducia). Riconduce il potere di controllo nell'alveo della responsabilità politica G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano 1968, 26.

(4) Ma l'obiezione è respinta da TAR Roma, 22 gennaio 2021 n. 879: «irrelevante è il fatto che i ricorrenti avrebbero potuto avvalersi dei poteri che il loro status di parlamentari attribuisce loro, come per esempio quello di presentare interrogazioni o interpellanze alla Camera di appartenenza. Perché l'essere deputati non può certo privarli degli strumenti che la legge mette a disposizione di qualsiasi cittadino per acquisire, ormai anche nella disciplina generalizzata introdotta col citato d.lgs., qualsiasi documento in possesso di pubbliche Amministrazioni». Dopo l'ostensione del documento, il Consiglio di Stato (sez. III, 9 luglio 2021 n. 5213) ha annullato la sentenza di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse, riconoscendo però ai fini delle spese la soccombenza virtuale del Ministero della Salute.

l'amministrazione alla rappresentanza politica (5), con alcune previsioni di legge che enunciano esplicitamente alcune facoltà di controllo sull'operato amministrativo riconosciute ai singoli parlamentari: si v. la legge n. 354/1975 (art. 67, comma 5) e il d.lgs. n. 66/2010 (art. 301 ss.), oltreché l'art. 3 della legge n. 140/2003 (6).

È opportuno inoltre osservare che questa ricostruzione è validata anche sul piano comparatistico. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* è costante nell'affermare che dal mandato parlamentare (art. 38 GG) discende il diritto di ciascun membro del *Bundestag*, eletto libero da vincoli, ad ottenere informazioni da parte del Governo (7).

Insomma, se è vero che il rapporto fiduciario lega il Governo alle Camere nella loro interezza, non si può negare che a questo rapporto principale si accostino rapporti "accessori", derivati (o forse addirittura presupposti) che pongono l'Esecutivo in relazione diretta con i singoli membri delle Camere ed in generale con gli altri organi parlamentari. D'altra parte, se così non fosse, non si spiegherebbe perché una Commissione bicamerale possa direttamente sollevare conflitto nei confronti del Governo, senza passare dai *plena* delle due assemblee (8).

(5) V. M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2008, 6 ricorda che la prima funzione del principio di legalità è «regolare il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo assicurando la preminenza del primo». Nel regime parlamentare ciò è rafforzato dal vincolo fiduciario che, venendo a mancare, segna una *diminutio* dei poteri dell'Esecutivo: v. L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, Milano 1958, 224: «le entità tutelate dal limite imposto al gabinetto dimissionario sono proprio la maggioranza o le possibili maggioranze parlamentari; ciò che si vuole rendere impossibile è proprio che si sviluppi un "frammento" di indirizzo politico minoritario». *A contrario*, nel sistema presidenziale la rigida divisione dei poteri non ammette che il Congresso indagli sull'operato del Governo e dei funzionari pubblici, se non a fini legislativi o, al massimo, nell'esercizio del potere di *impeachment*: si v. la recente sentenza della Corte Suprema *Trump vs. Mazars* (591 US (2020)), di cui cfr. anche l'opinione dissenziente dei giudici Thomas e Alito, che ritengono l'*impeachment* l'unico caso in cui al Congresso è consentito sindacare l'operato amministrativo del Governo.

(6) La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che tali facoltà costituiscono veri e propri diritti soggettivi dei parlamentari, da far valere innanzi al giudice ordinario, ma — se ne riconosciamo il tono costituzionale — si crede anche in via di conflitto davanti alla Corte: cfr. TAR Palermo 15 ottobre 2019 n. 2360.

(7) Si tratta di un diritto azionabile in via di conflitto contro altri organi costituzionali (*Organstreitverfahren*) e non tramite ricorso a tutela di diritti fondamentali (*Verfassungsbeschwerde*). Cfr. BVerfGE 137, 185 del 21 ottobre 2014 (par. 130: «*Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Gg folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert*»). V. altresì BVerfGE 143, 101 del 13 ottobre 2016; BVerfGE 8-35 del 17 settembre 2019.

(8) Si fa in particolare riferimento alla riconosciuta legittimazione attiva della Commissione per la vigilanza sul sistema radiotelevisivo ad agire contro il Governo: v. sent. n. 69/2009 (c.d. "caso Petroni").

Dal punto di vista pratico, pare inverosimile che una Camera — peraltro in solitaria e non assieme all'altro ramo del Parlamento (9) — sollevi un conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo a tutela della sua partecipazione alla funzione legislativa, delegabile solo nei termini dell'art. 76 Cost. Anzi, sono proprio le Camere — con le loro maggioranze politiche da cui promana il Governo — i soggetti che danno adito alla violazione del corretto riparto costituzionale delle competenze, nel momento in cui scrivono deleghe in bianco o si spogliano in maniera sostanziale del loro potere legislativo. Immaginarsi che siano esse stesse a sollevare un conflitto (quando potrebbero semplicemente modificare la legge) significa ovviamente relegare quest'ipotesi al dominio dell'irrealità.

3. La seconda considerazione critica si appunta invece contro l'ipotesi di evidente menomazione costituzionale che la Corte è venuta a tratteggiare nelle più recenti ordinanze. Non pare vero, infatti, che il giudice stia facendo di tutto per escludere in concreto il conflitto parlamentare (10); piuttosto, lo sta relegando a circostanze in cui la negazione deriva quasi da impedimenti meccanici ai singoli parlamentari nell'esercizio della loro libertà di parola o del loro diritto di voto (11). Un parlamentare trattenuto all'esterno, una votazione dichiarata chiusa troppo celermente, il mancato computo di un voto... sembrano queste alcune delle ipotetiche violazioni che la Corte sarebbe disponibile a sanzionare. Si tratterebbe, in effetti, di un'aderenza letterale, quasi etimologica, a quel concetto di "evidenza" consacrato dall'ordinanza n. 17 del 2019.

Una visione così formalistica non rende però giustizia al compito che la stessa Corte si è data in quella pronuncia, ovvero l'apposizione di limiti agli abusi del procedimento legislativo. Abusi che si rivelano, talvolta, non in una forma esterna di violenza, coazione o discriminazione a danno dei

(9) Volendo spingere il ragionamento alle sue estreme conclusioni, se una sola Camera può agire a tutela della sua quota-parte di funzione legislativa (che l'art. 70 prevede essere esercitata *collettivamente* da i due rami del Parlamento)... allora dovrebbero poterlo fare anche i singoli parlamentari per la più piccola frazione di compartecipazione che compete loro: cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano 2004, 123-124: «La quota di potere partecipativo e condizionante, riconosciuta ai soggetti che hanno un ruolo costituzionale da svolgere all'interno delle Camere, è riconducibile all'essenza stessa della democrazia pluralistica accolta dalla Carta costituzionale».

(10) J. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *ConsultaOnline* 2021, 364 ss.

(11) Così nelle ordinanze in commento si legge: «dalla stessa prospettazione contenuta in ricorso, non risulta che, nell'ambito della Camera di appartenenza, al ricorrente sia stato interdetto l'esercizio delle sue prerogative». Nell'ord. n. 197 del 2020 si affermava ancora: «peraltro, durante tali lavori, l'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali (cosiddetto *election day*) anche al referendum costituzionale è stata oggetto di ampia discussione, essendosene proposta l'esclusione in due diverse questioni pregiudiziali (respinte, con unica votazione, durante la seduta del Senato n. 231 del 18 giugno 2020), *questioni sulle quali risulta che anche il ricorrente abbia potuto regolarmente votare*» (enfasi aggiunta).

parlamentari, ma in furberie procedurali, metodi decisori semplicistici e affrettati, tecniche legislative equivoche. D'altra parte, in questo senso credo si potesse leggere l'ord. n. 274 del 2019, laddove riconosceva in astratto che «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari». Forma, certo, ma anche sostanza, dal momento che un requisito procedurale si traduce — per essere verificato — in un'analisi del contenuto normativo.

Persino nell'ordinanza n. 60 del 2020 — ordinanza che ha sollevato non poche critiche circa i suoi contenuti decisionali — il metodo di giudizio della Corte è stato dichiaratamente portato su una valutazione complessiva fra “le ragioni del contraddittorio parlamentare” e le altre esigenze che venivano in rilievo. Un metodo dunque non formalistico ed episodico, ma di apprezzamento globale anche dei contenuti normativi, benché poi diretto — nella specie — verso esiti discutibili (12).

Viceversa, un'impostazione meramente formale rischia di negare l'essenza della democrazia parlamentare — che si traduce in procedimenti in cui interessi, visioni e anche valori si ponderano e si contrappongono prima di tradursi in un testo — riducendolo ad una messinscena dove ogni attore deve poter recitare la parte prevista dal copione, quando il finale è già noto a tutto il pubblico.

D'altra parte, non si può non osservare come la conversione di un decreto-legge che crea un potere emergenziale straordinario in capo al Presidente del Consiglio non sia affatto equivalente ad approvare una legge disciplinante essa stessa le limitazioni alle libertà dei cittadini. Per i parlamentari si sarebbe trattato di un dibattito oggettivamente diverso e (forse) qualitativamente superiore, tanto rispetto alle opinioni espresse, quanto ai voti dati, che agli emendamenti eventualmente proposti. Dunque, una qualche menomazione (13) in senso proprio del contenuto dell'attività parlamentare (e dunque dei singoli) è in effetti ravvisabile (14).

Il che — e su questo si ritornerà di seguito — non significa automaticamente tacciare di incostituzionalità i d.P.C.M., né concludere che le attribuzioni costituzionali dei parlamentari sono state sicuramente violate in

(12) Cfr. M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in questa *Rivista* 2020, 714 ss.; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, nella stessa sede, 731 ss. Sul metodo utilizzato nell'ord. n. 60 cfr., volendo, A. LAURO, *Bis in niet (a margine dell'ord. n. 60 del 2020)*, in *ConsultaOnline* 2020, 261 ss.

(13) Menomazione che deriva, comunque, da un “cattivo modo di esercizio del potere” e che non deriva ex se da un'usurpazione da parte dell'organo assembleare: cfr. in tema P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999, 38.

(14) Non a caso, si è parlato di “delegificazione della delegificazione”, con riferimento all'uso del d.P.C.M. e poi alla cedevolezza dello stesso strumento verso fonti ministeriali ulteriormente subordinate: v. A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, in *Dirittifondamentali.it* 2020, 4.

maniera tale da giustificare l'intervento correttivo della Corte (15). Significa però riconoscere che le allegazioni dei ricorrenti non sono così peregrine come potrebbero apparire, ma pongono un tema reale, peraltro oggetto di vivi dibattiti e prese di posizioni estremamente variegata in dottrina (16).

In definitiva, la negazione della legittimazione soggettiva ad agire è figlia di una volontà precisa di astensione dalla decisione di merito (17), più che di una ferrea ragione giuridica.

4. L'inammissibilità dei conflitti pare invece emergere più nettamente sotto il profilo oggettivo.

Difatti, è chiaro che i due ricorsi impugnavano i d.P.C.M. come atti applicativi di una norma di rango legislativo ritenuta illegittima perché non rispettosa del ruolo del Parlamento nelle materie (le libertà in particolare) coperte da riserve di legge.

Nel mirino dei ricorrenti entrava dunque il metodo normativo utilizzato per far fronte alla crisi pandemica. Ma qui la Corte avrebbe avuto buon gioco ad osservare come si trattasse di un *détournement* del conflitto fra poteri,

(15) D'altra parte, l'unanimità della Camera mancata per i soli due voti dei ricorrenti è indice in sé di un'accettazione da parte dell'organo parlamentare del metodo specifico adottato per far fronte alla pandemia, metodo ritenuto opportuno dinanzi alle specificità dell'emergenza e che — bisogna ribadire — non impedisce affatto il controllo parlamentare sugli atti governativi, come poi testimoniato dalla c.d. "parlamentarizzazione dei d.P.C.M." (d.l. n. 19 del 2020, convertito dalla legge n. 35 del 2020): sul punto v. G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento nell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio sulle fonti* 2021, 1 ss. Si tratta però, anche qui, di un profilo che atterrebbe più strettamente al merito e non all'ammissibilità del conflitto: la Corte evita comunque (e ne va dato atto: saggiamente) di fare riferimento all'ampia condivisione in sede di voto parlamentare per giustificare la mancanza della soglia di evidenza. Il rischio sarebbe stato di trasformare la *maior pars* nella *sanior pars* (v. su questa distinzione storica E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano 1976 (ried. 2002), 26 ss.), ma sarebbe stata un'operazione altamente problematica: e se fosse stato l'unico dissenziente il solo ad essere nel giusto?

(16) Senza alcuna pretesa di completezza (dato il numero dei contributi) sulla legittimità del metodo adottato v. almeno M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC* 2020, 123 ss.; A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in *Gruppo di Pisa* 2020, n. 2 (Forum su Emergenza Covid e organi costituzionali), 6 ss.; E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal* 2020, 10 ss. In senso critico: A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *Questione Giustizia*, 20 aprile 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto e emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC* 2020, 558 ss. L. A. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *Federalismi.it* 2020, 1 ss.

(17) Anche in questo caso la preliminare delibazione negativa garantisce alla Corte l'«uscita di sicurezza» per evitare di adottare una sentenza di grande impatto nell'ordinamento: cfr. A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quad. Cost.* 2014, 866.

trasformato in un giudizio di legittimità costituzionale per via diretta. L'azione mirava infatti a caducare un atto avente forza di legge che ben avrebbe potuto — data l'ampia applicazione nelle aule di giustizia, in particolare amministrativa — pervenire alla Corte per via incidentale, con la denuncia dell'aggiramento della riserva di legge (18).

Peraltro, se viceversa fosse venuta in rilievo la proporzionalità delle misure contenute nei d.P.C.M., si sarebbe ricaduti in un contenzioso privo del tono costituzionale richiesto per i conflitti, trattandosi all'evidenza di un sindacato appartenente alla giurisdizione amministrativa.

Beninteso, ciò non significa (almeno dal punto di vista di chi scrive) che un atto amministrativo non possa concretamente ledere la sfera del parlamentare. Mettendo da parte gli atti dell'amministrazione interna delle Camere (ad esempio, in materia di indennità (19)), sono comunque ipotizzabili provvedimenti che interferiscono con la sfera del singolo parlamentare e con l'esercizio libero del suo mandato che, pur consumando i loro effetti al di fuori degli emicicli parlamentari, dovrebbero essere giustiziabili dinanzi al giudice costituzionale, in via concorrente con il giudice naturale individuato secondo i criteri ordinari di riparto della giurisdizione (20).

Un primo esempio teorico potrebbe essere ricavato sulla scia del caso deciso con sent. n. 259 del 2019: se un deputato o senatore venisse sanzionato dall'ordine professionale di appartenenza per un atto riconducibile alle sue funzioni, sarebbe ipotizzabile un conflitto per menomazione della sua sfera costituzionale risultante dagli art. 67 (21) e 68, primo comma (22), Cost.

(18) Come avvenuto, ad esempio, nella sent. n. 180 del 2018 a proposito dell'art. 13 Cost.

(19) E non a caso nell'ord. n. 60 del 2020 fa la sua apparizione anche l'art. 69 Cost. nel perimetro delle norme costituzionali descriventi lo *status* del parlamentare.

(20) V. sent. n. 22 del 2020, punto 2.1. del *Considerato in diritto* (sull'annullamento da parte del TAR di una delibera del Consiglio regionale pugliese in materia di composizione di una commissione permanente dell'assemblea: il tono costituzionale radica la competenza della Corte senza escludere la giurisdizione di altre autorità giudiziarie).

(21) In questo caso, d'altronde, il significato dell'assenza di vincoli di mandato sarebbe particolarmente significativo: l'appartenenza professionale del membro del Parlamento non può certo trasformarsi in una sorta di mandato a difendere la categoria.

(22) Il fatto che la tutela delle prerogative dell'art. 68 Cost. sia stata ricondotta alla sfera di competenza camerale non pare essere un ostacolo alla sua invocazione da parte del singolo parlamentare, giacché, come la Corte ricorda da ultimo nell'ord. n. 129 del 2020, essa appartiene alle Camere allorché si tratti *de libertate* e si voglia tutelare l'integrità delle assemblee elettive dalle intrusioni del potere giudiziario. Ciò trova conferma anche nell'art. 3 della legge n. 140/2003. Sicché un provvedimento sanzionatorio da parte di un ordine professionale costituirebbe l'esito di un procedimento amministrativo (e non giudiziario). Sull'ord. n. 129 v. S. DI PALMA, "Semel iudex semper iudex" (*su un uso improprio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*), in questa *Rivista* 2020, 2158. La situazione decisa dalla Consulta nel caso del deputato Cosimo Ferri va però tenuta distinta — almeno così si ritiene — dall'ipotesi in cui il CSM sanziona un magistrato eletto parlamentare per un qualche atto legato alla funzione che leda o offenda il prestigio della magistratura.

conflitto da rivolgere nei confronti dell'organo governativo, poiché in capo a vari Ministri si radica, a seconda della professione coinvolta, la competenza a vigilare sugli ordini (23).

Un secondo esempio potrebbe essere rinvenuto nell'accesso a particolari informazioni, in ipotesi negato ad un parlamentare dopo che questi abbia già esperito, senza successo, le sue facoltà di interrogazione e interpellato al Governo in aula. Ferma restando ovviamente la strada canonica del rito speciale previsto nel processo amministrativo, il conflitto potrebbe darsi allorché — secondo le regole del contenzioso costituzionale — non si faccia valere tanto il mero diritto di accesso (tradizionale o “civico” che sia), quanto il diritto qualificato dei parlamentari a ricevere le informazioni nell'ambito del sindacato ispettivo (24).

5. Il commento alle ordinanze in questione offre altresì l'occasione per svolgere alcune considerazioni finali, rivolte in generale al sistema di giustizia costituzionale italiano e al ruolo del giudice nell'emergenza sanitaria di cui forse si intravede il superamento.

Pare che il bilancio di quest'esperienza sia — nella prospettiva degli esiti del processo costituzionale — in chiaroscuro.

In effetti, di fronte a quella che è stata unanimemente riconosciuta come una situazione senza precedenti, con una limitazione dei diritti fondamentali degli individui in tempo di pace altrettanto eccezionale (25), non può sfuggire che il giudice costituzionale si sia pronunciato sempre a tutela del “volto tradizionale dello Stato”, cioè dei suoi poteri autoritativi di supremazia (26). Lo si è visto nella sent. n. 37 del 2021 sulla legge valdostana, in cui la Corte adombra — in un *obiter dictum* assai significativo (27)

In questo caso, si ricadrebbe non nel secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost., ma nel suo primo comma in combinato disposto con l'art. 67 Cost.

(23) Cfr. sent. n. 259 del 2019, punto 3.1 del *Cons. dir.*

(24) Non si tratta di casi meramente ipotetici: si v., per accessi richiesti da parlamentari con riferimento alla loro carica, TAR Roma, 22 gennaio 2021 n. 879; TAR Roma 28 luglio 2016 n. 8755; TAR Roma 9 febbraio 2006 n. 2763. In questo caso, una decisione della Commissione per l'accesso agli atti prevista dall'art. 27 della legge n. 241/1990, costituita per previsione di legge presso la Presidenza del Consiglio, potrebbe essere riconosciuta come imputabile all'organo di Governo.

(25) V. ampiamente la ricostruzione di L. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura*, Soveria Mannelli 2021, in particolare 18 ss.

(26) M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna 2006, 31: «Lo stato contemporaneo, come è riconosciuto, è uno stato largamente ambiguo: accanto al nuovo volto [...] continua a mostrare il volto tradizionale. Continua cioè a presentarsi nella sua veste d'entità obiettiva ed astratta, titolare di poteri propri di supremazia e continua ad esercitare tali poteri nella forma dell'atto amministrativo o, comunque, in forma imperativa e precettiva». Rispetto alla situazione pandemica v. A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC* 2021, 143 ss.

(27) La Corte infatti afferma (Punto 9 del *Considerato in diritto*): «Il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione

— in maniera poco equivocabile la legittimità della tecnica normativa (decreto-legge seguito da d.P.C.M.) adottata per lottare contro la pandemia.

Si tratta — a voler ben vedere e senza nessuna presunzione di completezza — di una situazione più unica che rara, anche nel panorama comparato. Negli Stati Uniti (28), in Francia (29), in Germania (30), in Spagna (31), in Israele (32)... in tutti questi ordinamenti i giudici costituzionali (talvolta insieme ai giudici amministrativi (33)) si sono espressi — con esiti diversi — sul rispetto di uno o più diritti fondamentali incisi dalle normative emergenziali restrittive (34).

In Italia non si è riscontrato nulla del genere (35) ed anche il sindacato del giudice amministrativo sui d.P.C.M. e sulle varie ordinanze regionali è stato, in definitiva, parco e limitato ad aspetti talvolta marginali nell'economia ordinamentale (36).

possibile», per poi aggiungere poco dopo (punto 9.1): «Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.M. adottati a tale scopo — comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo».

(28) La Corte Suprema si è pronunciata in particolare sulla compatibilità delle restrizioni con la libertà religiosa: *Calvary Chapel Dayton Valley v. Sisolak* (2020); *South Bay United Pentecostal Church v. Newsom* (2020), *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Andrew M. Cuomo, Governor of New York* (2020).

(29) Le più rilevanti decisioni del *Conseil constitutionnel* sono le seguenti: n. 2020-800 DC del 11 maggio 2020; n. 2020-803 DC del 9 luglio 2020; n. 2020-808 DC del 13 novembre 2020; n. 2021-819 DC del 31 maggio 2021.

(30) BVerfG, 10 aprile 2020; BVerfG, 29 aprile 2020 (entrambe in materia di culto); BVerfG, 7 giugno 2021 (su un'ipotetica discriminazione nei confronti dei guariti da Covid-19 rispetto agli obblighi sanitari comunque imposti loro).

(31) STC, Auto n. 40 del 2020, che ammette il ricorso contro l'“*estado de alarma*” proposto dal gruppo parlamentare di Vox, deciso con una sofferta sentenza del 15 luglio 2021, presa a maggioranza e corredata di ben cinque opinioni dissenzienti. Nella pronuncia il Tribunale costituzionale ha dichiarato che talune restrizioni imposte ai cittadini non avrebbero potuto essere adottate sotto l'ombrello dello stato di allarme, ma avrebbero imposto la dichiarazione dello stato di eccezione, previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione del 1978. Esso implica una previa autorizzazione parlamentare al Governo, diversamente dallo stato di allarme che prevede solo una ratifica successiva.

(32) HCJ 2109/20, *Ben Meir v. Prime Minister*, del 19 marzo 2020.

(33) Per esempio *Conseil d'État* n. 446930 del 29 novembre 2020 (sulla libertà di culto e il limite al numero di fedeli che si potevano riunire in Francia nel corso della pandemia). Ancora, sempre in materia di libertà religiosa in Scozia v. *Court of Session, Philip*, 24 marzo 2021.

(34) Anche la Corte di Strasburgo ha stabilito che il confinamento sanitario a scopo preventivo del contagio non è assimilabile ai domiciliari: v. ECHR 159 (2021), *Terheş v. Romania*.

(35) Anche le sentenze che si sono pronunciate su normative adottate nel corso della pandemia (ad es. la n. 128 del 2021 sul blocco degli sfratti o la n. 140 del 2021 in materia di sospensione della prescrizione) restano comunque circoscritte ad ambiti ristretti e non si confrontano con le limitazioni apportate alle libertà di tutti.

(36) Si sono infatti registrate moltissime pronunce — spesso cautelari — sugli atti regionali collegati alla lotta alla pandemia, ma non molte sui d.P.C.M. Fa

Anche qui, il punto non è né sostenere la legittimità o meno dei d.P.C.M., né discettare dell'adeguatezza e proporzionalità delle singole misure né, tanto meno, negare la necessità delle restrizioni sanitarie "accentrate" in capo alla responsabilità dello Stato. La stessa natura dei d.P.C.M. meglio risponde ad un'esigenza di immediata giustiziabilità e tutela dei diritti fondamentali incisi, da tempo consacrata dalla Corte per le ordinanze in deroga alla legge, rispetto all'adozione di decreti-legge che avrebbero richiesto (dato il nostro sistema processuale (37)) l'instaurazione della via incidentale.

Tuttavia, una riflessione sull'efficacia delle tutele costituzionali anche (o soprattutto) nell'emergenza dovrebbe sorgere. Da un lato, infatti, si è confermata anche in questo caso una sempre più diffusa scelta di "autonomia" da parte dei potenziali giudici *a quibus*, che nel tempo — come è noto e come pare emergere, per reazione, anche dalle tendenze riaccentriche della giurisprudenza costituzionale (38) — ha modificato il significato, in particolare, del criterio relativo alla non manifesta infondatezza delle questioni, appoggiandosi anche all'esercizio delle c.d. interpretazioni costituzionalmente orientate. Dopo più di un anno ed un notevole dibattito dottrinale e politico, solo due giudici di pace (per quanto risulta ad oggi) hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale del rinvio ai d.P.C.M. da parte degli atti aventi forza di legge (39).

Dall'altro lato, la stessa Corte si mostra eccessivamente attenta a non disturbare i manovratori e non appena ha avuto l'occasione subito si è "lasciata sfuggire" una presa di posizione sull'argomento (40), immediatamente colta al balzo anche dagli altri giudici (41).

eccezione TAR Lazio, sez. I, 16 febbraio 2021, n. 1842 (che annulla parzialmente il d.P.C.M. nella parte in cui esclude i centri estetici dai servizi alla persona). Viceversa era stata rigettata un'istanza di sospensiva cautelare a tutela della libertà religiosa: TAR Lazio, sez. I, dec., 29 aprile 2020, n. 3453.

(37) Salva l'impugnativa diretta da parte delle Regioni, ma solo per i profili di loro competenza. Sulla giustiziabilità degli d.P.C.M. come elemento di maggior garanzia rispetto all'adozione esclusiva di decreti-legge cfr., volendo, A. LAURO, *Urgenza e legalità ai tempi del CoViD-19: fra limiti imprescindibili e necessaria flessibilità*, in *BioLaw Journal* 2020, 152.

(38) Cfr. G. CORAGGIO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, in *cortecostituzionale.it*, 13 maggio 2021, 9-10.

(39) Ord. Giudice di pace di Frosinone, n. 27 del 2021 pubbl. su G.U. del 10 marzo 2021 n. 10; ord. Giudice di pace di Macertata, n. 57 del 2021 pubbl. su G.U. del 12 maggio 2021, n. 19.

(40) Ci si riferisce ancora alla sent. n. 37 del 2021 (v. nota 27).

(41) Cfr. Cons. St., sez. I, 13 maggio 2021 n. 850, che dichiara manifestamente infondata una questione di costituzionalità sul d.l. n. 19 del 2020 e successivi in relazione agli art. 76 e 77 Cost. Il giudice amministrativo sembra invece adombrare possibili esiti diversi in caso di diritti coperti da riserve assolute di legge: «In questo contesto, mai prima sperimentato, il profilo fondamentale, che assicura la costituzionalità (sostanziale, e non solo formale) di questo sistema, almeno per quanto concerne la possibile compressione di diritti individuali non presidiati da riserve assolute di legge, è costituito dalla adeguata specificità della predefinizione, al livello di norma primaria (introdotta con la decretazione d'urgenza), degli ambiti materiali,

Ciò è anche comprensibile, nell'ottica di stemperare ricorrenti polemiche: certo, il tutto si sarebbe rivelato più efficace ove la decisione della Corte avesse interessato più globalmente la disciplina normativa anti-Covid restrittiva delle libertà di ciascuno.

Dunque, non è del tutto sopita l'impressione che, all'occasione di questi conflitti, la scelta di entrare nel merito, anche solo per dichiarare l'infondatezza delle censure (e magari a discapito di una più rigorosa valutazione dei presupposti di ammissibilità), avrebbe permesso alla giustizia costituzionale italiana di dare un segnale di responsabilità superiore all'ordinario, in tempi che ordinari non sono.

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

L'ordinanza in commento nega l'ammissibilità di due conflitti promossi da singoli parlamentari contro l'adozione dei Decreti del Presidente del Consiglio contenenti la disciplina materiale delle restrizioni sanitarie imposte dall'emergenza Covid. Malgrado l'esito non sorprendente (e raggiungibile anche per altre vie non percorse dalla Corte), la decisione presenta profili problematici circa l'interpretazione del rapporto fiduciario intercorrente fra Camere e Governo, soprattutto rispetto alla posizione dei singoli parlamentari e del loro mandato.

In Orders n. 66/2021 and 67/2021, the Constitutional Court denies two MPs the locus standi to challenge the Decrees of the Prime Minister (d.P.C.M.) adopted to cope with the Covid-19 pandemic. Despite this predictable outcome, the decision appears not to fully consider all the implications of parliamentary mandate in conjunction with the confidence rule governing the relationship between the Executive and the Legislative branches.