



Rivista N°: 1/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 23/02/2021

AUTORE: Maria Cristina Grisolia*

BREVI SPUNTI INTRODUTTIVI E QUALCHE DOMANDA SU “EMERGENZA E GOVERNO-PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”**

Sommario: 1. Il ruolo assunto dal Governo per contrastare l'epidemia per COVID-19. Il quadro costituzionale e normativo di riferimento – 2. L'uso dei DPCM e le posizioni della dottrina sulla loro natura - 3. I riflessi di tale attività sulla forma di governo e sul ruolo del Presidente del consiglio. Quali sviluppi per una regolamentazione della materia?

1. Vorrei introdurre il tema dedicato a “Emergenza e Governo-Pubblica Amministrazione”, con alcune riflessioni e qualche domanda.

In via preliminare va subito sottolineato come nelle analisi che stiamo conducendo sulla “tenuta”, diciamo così, del nostro sistema di fronte allo stato di emergenza provocato dall'epidemia per coronavirus, il Governo non possa non essere uno degli *indagati* principali.

E', infatti, quasi banale sottolineare come, nella logica emergenziale che guida le situazioni di grave calamità, sia il potere esecutivo l'organo al quale si demanda la responsabilità di dettare le regole da osservare. Regole che, per la loro complessità ed urgenza, non possono rispettare le ordinarie competenze e norme procedurali.

Il problema è semmai stabilire *come* e *quanto* l'Esecutivo, nel far fronte alle nuove necessità, abbia utilizzato il potere che eccezionalmente gli è dato esercitare. La questione investe vari profili. Fra questi, in primo luogo, l'esercizio del potere normativo e gli eventuali riflessi che ciò può aver prodotto sulla forma di governo, in ragione come sappiamo della

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

** Relazione introduttiva alla II Sessione del Seminario di Studi “Emergenza, Costituzionalismo e Diritti fondamentali”, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 4 dicembre 2020, dedicata a “Emergenza e Governo-Pubblica Amministrazione”.

prossimità ed interazione che inevitabilmente si determinano tra sistema delle fonti e sistema istituzionale.

Tutto ciò tenendo ben ferma la prospettiva con la quale si devono valutare tali fatti, che ci impone di osservarli nei limiti rigorosi della *transitorietà* che deve caratterizzare la gestione dello stato di emergenza: situazione ben diversa, lo sappiamo, dallo stato di eccezione di schmittiana memoria.

Come ci ha ricordato Zagrebelsky in un ancora recente articolo pubblicato sulla stampa, mentre l'eccezione è "rinnovativa", cioè tende a sostituire il vecchio sistema con nuove regole e un nuovo ordine, l'emergenza è "conservativa". E cioè richiede che i poteri esercitati debbano trovare nell'ordinamento, e più in generale nel sistema, sia la loro previsione sia la via che garantisca il ritorno alla normalità¹.

Proprio il carattere della "transitorietà", dunque, che guida l'emergenza fa sì che ogni cambiamento che si determina debba essere comunque tale da non creare effetti dirimpenti e, dunque, in grado di permettere il ritorno alla normalità una volta cessata l'urgenza del momento.

Ecco perché alcune costituzioni, ma come è noto non la nostra, regolano nel dettaglio la materia.

E, tuttavia, nonostante questa lacuna, sappiamo che non è difficile trarre dalla nostra Costituzione e dalle leggi vigenti principi e regole che guidano il nostro sistema, senza alterarne i caratteri fondamentali.

Così a livello Costituzionale, i più volte richiamati articoli 77, 78 e 120, che ben delineano il rapporto che nell'emergenza deve caratterizzare la relazione tra Governo e Parlamento. Il primo chiamato ad assumere le misure necessarie e il secondo, pure nella obbligata dislocazione dei suoi poteri, tenuto a mantenere ferma la sua posizione centrale nel sistema.

A livello ordinario la materia è poi disciplinata dal Codice della protezione civile, che attribuisce al Presidente del consiglio e, per esso, al Capo del Dipartimento della protezione civile, il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in "deroga – come recita l'art. 25 – ad ogni disposizione vigente" nel "rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del diritto dell'Unione Europea".

¹ G. Zagrebelsky, *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *La Repubblica*, 29.7. 2020.

Un uguale potere di ordinanza è poi attribuito dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale al ministro della salute, ai presidenti delle regioni e ai sindaci.

Questo il quadro di riferimento.

Prima però di ogni considerazione, dobbiamo chiederci come il Governo sia giunto a questo appuntamento.

Indubbiamente già ampio e ricco il suo armentario normativo.

Non devo qui ricordare lo sviluppo registrato in questi anni dei decreti legge, che offriva all'Esecutivo ampie possibilità nell'utilizzo di quello che la Costituzione indica quale principale strumento per far fronte agli stati di emergenza. Uno strumento, che si presentava forte di una prassi che dà al Governo indiscusse certezze circa il buon esito della disciplina da approvare: prima fra tutte la presentazione di maxi emendamenti, seguiti dalla questione di fiducia.

Già da tempo collaudata, poi, la disciplina derogatoria prevista per far fronte agli stati di emergenza. Una disciplina sostenuta da una giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che ne ha cristallizzato i caratteri distintivi: la previa autorizzazione legislativa (Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 1977), il rispetto dei principi di transitorietà, ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità delle misure adottate rispetto alla "qualità e alla natura degli eventi" (Corte costituzionale, sentenza n. 127 del 1995).

E, tuttavia, lo sappiamo, la gestione dell'epidemia non si è esattamente sviluppata entro gli schemi già precostituiti dal nostro sistema.

Dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, infatti, decretata – a norma dell'art. 24 del codice della protezione civile - dal Consiglio dei ministri, la gestione dell'epidemia ha registrato un improvviso *cortocircuito* che, a partire dal d. l. n. 6 del 23 febbraio 2020, ha trasferito gran parte della disciplina della materia dalla protezione civile al Governo, il quale, a sua volta, ne ha affidato l'attuazione al Presidente del consiglio, attraverso l'approvazione di Dpcm.

E' a partire da quel decreto (da qualcuno definito un po' enfaticamente, ma non a torto, una sorta di *Grundnorm* nella disciplina dell'emergenza dettata in questi mesi²), è a partire da quel decreto, dicevo, che l'Esecutivo ha utilizzato a piene mani l'ampio armentario accumulato nel tempo; anzi lo ha perfino arricchito: mi riferisco, in particolare, al profluvio di norme eterogenee contenute in vari decreti legge, fino ad arrivare al culmine con il c.d. de-

² A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 563.

creto legge “rilancio” (il decreto legge n. 34/2020), contenente ben 266 articoli, poi ulteriormente aumentati in sede di conversione.

2. Il problema, lo sappiamo, non è però tanto legato al particolare uso fatto di questa fonte.

Il problema riguarda, invece, l’ampia legittimazione che tali atti hanno operato a favore dei Dpcm del Presidente del consiglio per la materiale esecuzione delle loro disposizioni, molte delle quali fortemente limitative di alcune delle libertà fondamentali. I Dpcm sono così diventati i veri protagonisti della vicenda normativa di questa stagione emergenziale, alterando la catena ordinamentale che abbiamo visto reggere il sistema e producendo una serie di effetti, ancora tutti da valutare, non solo in riferimento al sistema delle fonti, ma - lo vedremo - anche in riferimento alla forma di governo.

Tale è stato il loro impatto che è addirittura balenato il dubbio che si potesse riproporre l’antica teoria della necessità quale fonte autonoma del diritto. Una fonte cioè che, non riconducibile entro il normale perimetro ordinamentale, originasse dal bisogno di far fronte nel modo più efficace ed immediato agli eventi che si sono succeduti con l’aggravarsi dell’epidemia³.

Che i Dpcm siano da sempre atti di non facile collocazione ne dà testimonianza il loro uso poliedrico e la diversa natura che essi assumono a seconda della loro utilizzazione⁴

Presenti nel sistema fin dal periodo statutario, hanno fino ad oggi operato senza precise procedure di approvazione e forme di pubblicità, assumendo i più diversi contenuti quali atti, a seconda dei casi e dei poteri esercitati dal loro titolare, ora regolamentari, ora a natura provvedimentale, ora quali atti amministrativi generali. E, d’altra parte, quando previsti e disciplinati nella loro veste più naturale, quella normativa, essi sono stati comunque oggetto di una regolamentazione confusa e contraddittoria

Per la prima volta li richiama il T.U. del 1985 sulla “Promulgazione delle leggi e l’emanazione dei decreti” che all’art. 15 (lett. d) e all’art.16 li include tra gli atti “strettamente necessari per l’applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo”, da inserire nella Raccolta Ufficiale, previo obbligo della loro numerazione. La successiva L. 400/88, che pure li prevede indirettamente quali fonti di disciplina del Consiglio dei ministri (art.4, n.4) e della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni (art.12, n.3), non li elenca fra i regolamenti del Governo disciplinati dall’art. 17. Più tardi, il d.lgs. n. 303 del 1999 li prevede quali atti con i quali il Presidente del consiglio provvede in materia di organizzazione interna,

³ G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d’eccezione. Editoriale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2020.

⁴ V. Di Porto, *La carica dei Dpcm*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016; D. Del Lungo, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del consiglio dei ministri nell’esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

contabile e di bilancio, nonché di gestione del personale della Presidenza, abilitandoli a derogare alla disciplina dell'art. 17 della l. 400/88 e ai controlli ivi previsti; disciplina che pure, come abbiamo visto, non li contempla.

Numerose disposizioni successive, a regime o a carattere transitorio, li prevedono nelle più diverse materie, ripetendo assai di frequente la stessa deroga e stabilendo, volta a volta, procedure diverse per la loro approvazione.

L'elemento che può accomunare questa variegata e confusa tipologia di atti e che può dare conto di quello che è stato definito il loro "perdurante successo"⁵, è che essi rispondono in modo assai efficace alle numerose esigenze che caratterizzano i circuiti decisionali tipici degli ordinamenti pluralistici. E ciò in virtù non solo della estrema flessibilità ed immediatezza che è propria di un qualsiasi atto monocratico, ma soprattutto se si tiene conto che essi, pur affidati ad un unico soggetto e sottratti all'interlocuzione istituzionale del Capo dello Stato e del Parlamento (che non esercitano su di essi alcun controllo), non mancano di offrire sufficienti garanzie che derivano dall'autorevolezza e centralità dell'organo che gli emana (il Presidente del consiglio), oltre che dal coinvolgimento nella loro formazione di una pluralità di soggetti (tecnici, istituzionali, espressivi della società civile), che partecipano alla loro formazione attraverso l'immane "concerto", attraverso il quale le esigenze che tali soggetti rispettivamente esprimono prendono forma⁶.

Non del tutto inopinato, dunque, sia pure indubbiamente problematico, l'affidamento ad essi da parte del Governo della gestione di una emergenza, quale quella determinata dall'epidemia per Covid-19, avente caratteri di un'assoluta drammaticità e che imponeva interventi da modificare rapidamente a seconda delle esigenze del momento.

Lo sforzo compiuto dalla dottrina è stato quello di dare a tali atti la copertura ordinamentale necessaria a giustificare l'adozione nel rispetto in primo luogo (avendo essi ad oggetto anche limitazioni ai diritti fondamentali) del principio di legalità e della riserva di legge.

La tesi che si è autorevolmente sostenuta è stata quella avanzata da Massimo Luciani, il quale ha assimilato i Dpcm emanati dal Presidente del consiglio alle ordinanze contingibili e di necessità previste dal Codice della protezione civile, da adottarsi "per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuarsi durante lo stato di emergenza a livello nazionale...in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea", come recita l'art.25, comma 1. E ciò sulla base di una "catena normativa" che individua, nel combinato disposto delle

⁵ V. Di Porto, *op.cit.*, p.9.

⁶ D. Del Lungo, *op.cit.*, p. 27.

norme contenute nel codice della protezione civile e dei decreti legge emanati dal Governo, la fonte di investitura dell'organo di vertice dell' Esecutivo⁷.

Una tesi, quella di Massimo Luciani, che mette ordine al sistema in modo assai tranquillizzante, risolvendo ogni aporia sulla base, lo abbiamo appena detto, del “combinato disposto” tra il primo - e poi i successivi decreti legge approvati dal Governo - e la normativa contenuta nel codice della protezione civile. Una normativa nella quale la scelta operata dall'Esecutivo di investire il Presidente del consiglio della gestione della crisi troverebbe piena rispondenza nella indiscussa centralità dallo stesso codice attribuita a tale organo, definito “autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia” (l'art. 3 comma 1, lett. a). Come tale, investito di poteri di direttiva di ordinanza, che egli può esercitare “per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile”, salvo che non sia diversamente stabilito nella delibera dello stato di emergenza (art. 5, comma 1 e 2).

E, tuttavia, nonostante la forza rassicurante della tesi di Massimo Luciani, non pochi i dubbi che essa ha suscitato.

Ciò che è stato soprattutto contestato è stata proprio la stretta consequenzialità che caratterizzava la logica argomentativa su cui tale tesi poggiava; consequenzialità, si è detto, che solo in parte riusciva a giustificare lo “iato” esistente tra i decreti legge approvati dal Governo e la delibera del consiglio dei ministri che, a partire dal 31 gennaio 2020, ha affidato il potere di gestire l'emergenza non al Presidente del consiglio, ma piuttosto al Capo della protezione civile; potere che esso ha peraltro esercitato con una serie di provvedimenti, ai quali si sono aggiunti i Dpcm del Presidente del consiglio.

Più che un “combinato disposto” tra diverse normative – si è detto - si sarebbe piuttosto determinata una distinta “catena” o “filiera” di atti, la quale, del tutto autonoma e distinta dalla legislazione sulla protezione civile, avrebbe trasferito al Presidente del consiglio, la gestione della crisi⁸.

E così, venute meno le certezze offerte dalla tesi ora richiamata, sono riemersi tutti i dubbi suscitati dal rapporto, divenuto ora assai più stretto, tra i decreti legge approvati dal Governo e i decreti del Presidente del consiglio.

Non posso qui richiamare le varie posizioni, già ampiamente note. Da quella più radicale di Gaetano Silvestri che, arroccato nella difesa dei principi fondamentali del nostro sistema delle fonti, ha denunciato l'inammissibile sovrapposizione dei Dpcm ai decreti legge

⁷ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza* in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta on line*, 11 aprile 2020.

⁸ R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta on line*, n.3, 2020, p. 519.

del Governo. Atti quest'ultimi - ha detto Silvestri - non "surrogabili" da altre fonti, in quanto unici strumenti indicati dalla Costituzione per gestire situazioni di emergenza⁹. Alla posizione più propositiva di Antonio Ruggeri il quale, guardando con maggiore tolleranza le incongruenze determinatesi nel sistema delle fonti quali ulteriori espressioni della sua endemica crisi, ha piuttosto opposto una più costruttiva ricerca di meccanismi - poi in parte introdotti in occasione dell'emanazione del d.l. n. 19 del 2020 - in grado di garantire una qualche controllo sulle scelte presidenziali¹⁰.

Ma ciò che soprattutto si è rimesso in discussione è stata la stessa qualificazione dell'atto. Il quale, svincolato da ogni collegamento con il codice della protezione civile, ha perso ogni certezza circa la connotazione giuridica che tale collegamento gli assicurava (quella appunto di ordinanza contingibile ed urgente), lasciando spazio a tutte le possibili ipotesi circa la sua reale natura: dalla tesi di chi ne ha comunque confermata la collocazione all'interno delle ordinanze *extra ordinem* emanate per motivi di particolare necessità¹¹, a chi ha piuttosto optato per riconoscere a tali atti una più naturale collocazione quali meri atti amministrativi generali, privi di carattere normativo¹².

Comunque stiano le cose, è un fatto che nel frattempo i Dpcm hanno assunto caratteri del tutto inediti, che potrebbero anche far pensare ad una loro possibile trasformazione nel nostro sistema in qualcosa di diverso.

Mi riferisco alla nuova procedura prevista dalla legge di conversione del d.l. n. 19 del 2020 (l. n. 35 del 2020), con la quale si è introdotto un controllo preventivo delle Camere sugli atti presidenziali: a norma dell'art. 2, comma 1, i Dpcm devono essere illustrati preventivamente alle Camere dal Presidente del consiglio o da un ministro da lui delegato "al fine di tenere conto di eventuali indirizzi da esse adottati"¹³. Una procedura, questa, che ha dimostrato di poter assumere un non trascurabile rilievo. E certo, qualora si radicesse nel sistema, prodromica di ulteriori sviluppi ed utilizzazioni (penso, in particolare, alle comunicazioni fatte da Conte all'atto dell'emanazione del Dpcm del 3 novembre scorso, alle quali è seguito un ampio dibattito concluso con la votazione di risoluzioni assai significative in un momento particolarmente delicato per l'eccessivo espandersi dell'epidemia).

⁹ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 16.6. 2020.

¹⁰ A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta on line*, n. 1, 2020.

¹¹ E. Rafiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in *Biolaw Journal*, n.1/S, 2020.

¹² E' questa l'interpretazione che sembrerebbe emergere nel Rapporto sulla legislazione 2019-20 (v. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Osservatorio sulla legislazione, p. 223).

¹³ La stessa norma prevede poi che qualora ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure adottate, il Presidente del consiglio o il ministro da lui delegato debba ogni quindici giorni riferire alle Camere sulle misure adottate.

Da qui la prima domanda. E cioè se i “nuovi” Dpcm potrebbero costituire una sorta di “eredità” che ci avrebbe lasciato l’attuale stato emergenziale, capace di sopravvivere ad esso, divenendo strumento ordinario nel nostro sistema, o se, invece, essi costituiscono una sorta di spontaneo adattamento alle esigenze emergenziali, attuali e future, quale meccanismo da utilizzare solo negli stati di necessità.

3. L’altra questione che pone l’esperienza ancora in corso riguarda, come già abbiamo accennato all’inizio, i possibili riflessi che essa può aver prodotto sulla nostra forma di governo, in ragione, come già detto, della prossimità ed interazione che inevitabilmente si determinano tra sistema delle fonti e sistema istituzionale.

Intanto chiediamoci, di nuovo, come il Governo sia giunto a questo appuntamento.

E’ un fatto, da tutti condiviso, l’indubbia espansione da tempo assunta dall’organo esecutivo. E ciò non solo in riferimento, come già sottolineato, al consistente bagaglio normativo da esso accumulato, ma soprattutto in riferimento al più generale peso giocato dal Governo nei processi decisionali all’interno delle Camere.

Tutto ciò amplificato da un Parlamento da tempo dimostratosi sempre più in difficoltà e non in grado di contrapporre all’espansione dei poteri governativi il ruolo che è ad esso assegnato di organo centrale del sistema, oltre che primario detentore della funzione legislativa¹⁴.

Si è così assistito ad una torsione della nostra forma di governo che, a dispetto di un processo di riforme che possiamo definire fallimentare, si è evoluta verso una predominanza del potere esecutivo che, a sua volta, si è riflessa in un parallelo accrescimento del suo organo di vertice. Organo che, seguendo una tendenza che marca da tempo un indirizzo generale verso una sorta di “presidenzializzazione degli esecutivi”¹⁵, non è stato impermeabile ai cambiamenti sia politici che istituzionali che hanno segnato in questi anni il nostro sistema (v. le leggi elettorali succedutesi in Italia dal 1993 ad oggi).

Una tendenza, questa che, tuttavia, merita sottolinearlo, è stata improvvisamente contraddetta, proprio alla vigilia dell’epidemia, dalle molte novità e anomalie (se non proprio rotture di consolidate convenzioni costituzionali), che hanno caratterizzato la nascita e il funzionamento del primo Governo Conte. Un Governo che registrava una brusca inversione di tendenza proprio in riferimento al ruolo fino ad allora esercitato dall’organo apicale: dalla sti-

¹⁴ N.Lupo *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*. Seminario “I poteri normativi del governo”, in *Osservatorio sulle fonti*, .n.2, 2019.

¹⁵ A. Di Giovine - A. Mastromarino, a cura di, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2017.

pula del “Contratto per il governo del cambiamento”, siglato dai *leaders* delle due forze politiche che componevano la compagine governativa, quale contenitore di un programma, al quale era risultato del tutto estraneo il Presidente del consiglio; all’assunzione, poi, da parte degli stessi soggetti, nel ruolo ad essi affidato di vice presidenti, di una ingombrante attività che ha limitato competenze e responsabilità di tutte le componenti interne all’Esecutivo: ministri, Consiglio dei ministri e lo stesso Presidente del consiglio, il cui ruolo è stato ulteriormente appannato dall’attività svolta dai due *leaders*.

Un Governo, dunque, che, appena uscito da quella esperienza, si presentava all’appuntamento con il Covid -19 ancora in una fase di riassetto; quasi *vergin*e rispetto agli equilibri che si fossero determinati nel periodo dell’emergenza.

Se questo era il quadro di partenza, mi pare che gli sviluppi successivi si siano mossi entro gli argini già marcati dai vecchi equilibri: con un Esecutivo che ha solo *sfruttato* – e non *imposto* - la propria centralità per far fronte all’epidemia e un Parlamento che, anche al netto delle difficoltà incontrate per l’espandersi del *virus*, ha di nuovo dimostrato tutte le sue carenze, assumendo di fatto una posizione marginale e quasi silente, che solo in parte sta oggi recuperando.

L’unico cambiamento sembrerebbe aver riguardato proprio la posizione del Presidente del consiglio.

Se c’è una cosa, infatti, che ha unanimemente unito la dottrina è stato proprio il concorde riconoscimento della valorizzazione ricevuta da tale organo, investito, nella gestione dell’epidemia, di un inedito potere decisorio¹⁶. Un potere che è stato, a sua volta, amplificato dalla immagine mediatica che ha in questi mesi contrassegnato l’attività del Presidente del consiglio, raffigurandolo agli occhi dei più come “l’uomo solo al comando”.

E, tuttavia, nonostante ciò, mi chiedo – e questa è la seconda domanda - se davvero lo “iato” che si era appena prodotto nei rapporti interni all’Esecutivo nella prima esperienza del Governo Conte, sia stato completamente rinsaldato dal ruolo espansivo assunto dall’organo di vertice.

La domanda, a considerare quanto abbiamo appena detto, può apparire quasi paradossale. E, tuttavia, non mi sembra inutile chiedersi, al di là delle molte suggestioni, se e *quanto* l’espansione concessa al Presidente del consiglio nella gestione della crisi sia riuscita ad alterare gli equilibri interni al Governo oltre i limiti delle loro tradizionali oscillazioni, rafforzando in modo inedito i poteri di direzione e di coordinamento che, ex l’art. 95 Cost., con-

¹⁶ E. CATELANI, *I poteri del Governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. costit.*, n.4, 2020.

traddistinguono la collocazione dell'organo di vertice; ovvero, se tale espansione si sia esaurita nella mera affermazione di un potere decisionale tutto interno al sistema delle fonti senza riflettersi sulla forma di governo. E ciò sempre a condizione, naturalmente, che la stessa espansione permanga anche dopo la fine dell'epidemia.

Comunque stiano le cose, al di là delle carenze (del Parlamento) e degli eccessi (del Governo), mi pare che il sistema si stia avviando verso una qualche normalizzazione. Mi riferisco al maggiore controllo che le Camere hanno cominciato ad esercitare sul Governo in occasione, in particolare, delle due proroghe dello stato di emergenza e in occasione del varo dei più recenti Dpcm. Ma non solo. Mi riferisco anche al nuovo comportamento assunto dal Capo dello Stato. Il quale, quasi *retrattosi* nei primi mesi dell'emergenza, evitando di interferire sullo stretto rapporto disegnato dalla Costituzione tra Governo e Parlamento nella gestione delle crisi,¹⁷ è poi, in ragione del prolungarsi di questa e delle non poche difficoltà determinatesi a livello istituzionale, progressivamente rientrato nel circuito decisionale. Esso ha così riattivato la sua funzione di stimolo e di intermediazione, ammonendo ed operandosi per un più corretto equilibrio fra i due organi (impossibile qui richiamare i molti discorsi e messaggi con i quali il Presidente Mattarella ha invitato le forze di maggioranza e di opposizione verso una più condivisa responsabilità nella gestione della crisi).

Da qui l'ultima domanda, che poi riassume tutte le altre. E cioè, se in questo lungo periodo di emergenza – peraltro non ancora concluso – il nostro sistema abbia alla fine dimostrato una capacità di *tenuta*, sfruttando al massimo la sua nota elasticità; ovvero se si debba por mano, come è stato autorevolmente sostenuto, a riforme costituzionali che in modo più certo e rigoroso guidino il nostro impianto istituzionale, predefinendo limiti e controlli negli stati di crisi¹⁸.

Concludo queste mie osservazioni con solo qualche cenno al profilo, che non ho qui sviluppato, legato agli effetti della pandemia sul nostro sistema amministrativo. Un problema, questo, davvero di non poco conto.

E' indubbio che il primo nodo che si è posto all'inizio dell'epidemia per Covid-19 è stato proprio quello della inadeguatezza degli apparati amministrativi a rispondere alle necessità che nascevano dall'emergenza sanitaria. E, tuttavia, tra le cose positive che la pandemia ci ha portato vi è sicuramente quella di obbligarci a por mano finalmente al granitico sistema di regole e procedure che caratterizzano oggi il nostro sistema burocratico, pena l'impossibilità di far fronte ai molti vincoli che ci saranno imposti per attingere alle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea con il *Recovery fund*.

E' con questo auspicio che mi piace finire queste mie riflessioni.

¹⁷ B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana. Editoriale*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020.

¹⁸ A. Ruggeri, *La forma di governo al tempo dell'emergenza*, in *Consulta on line*, n. 2, 2020.