



L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (A CURA DI), *LE PRASSI DELLE ISTITUZIONI IN PANDEMIA*, EDITORIALE SCIENTIFICA, NAPOLI, 2022, PP. 1-417

RECENSIONE*

ANTONIA MARIA ACIERNO**

Il volume “Le prassi delle Istituzioni in pandemia” traccia un primo bilancio, “oggi purtroppo non ancora a consuntivo” (p. 413), del precipitato dell’emergenza pandemica sulle prassi istituzionali.

Gli Autori, “recandosi ai confini fra l’‘essere’ della società [*rectius prassi*] e il ‘dovere essere’ del diritto”¹, si sono posti un obiettivo ambizioso. Difatti, se “sporcarsi le mani” (p. 10) con la prassi è, spesso, un esercizio metodologico piuttosto defatigante, lo diviene ancor di più quando si cerca di perseguirlo a dispetto delle difficoltà causate da un processo *in fieri*, in piena e tortuosa evoluzione, qual è la diffusione pandemica del Sars-Cov-2.

Ciò che, già nel 1867, W. Bagehot rilevava icasticamente – ossia che “lo studioso, che tenti di ritrarre una Costituzione esistente, una Costituzione che sia operativa e vivente, deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente”² – assume, oggi, sfumature contemporanee, a fronte dell’imprevedibilità e della fulmineità dell’emergenza sindemica³. Un’emergenza, questa, che – essendo molto diversa da quelle note (terremoti, alluvioni) che,

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Dottoranda in Diritto costituzionale – Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli».

¹ Così A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, 2015, 268. Il corsivo aggiunto tra le parentesi quadre ripropone una citazione non dissimile (“Ma nella scienza giuridica il rapporto è capovolto atteso che la prassi appartiene al mondo dell’*essere* e il diritto a quello del *dover essere*”) che il medesimo Autore ha proposto in A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 9.

² Così W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), ed. it. a cura di G. Rebuffa, Bologna, 1995, 265.

³ Sulla necessità di mutuare un approccio sindemico nel fronteggiare la crisi sanitaria cfr. R. HORTON, *Offline: COVID-19 is not a pandemic*, in *The Lancet*, september 26, 2020.

solitamente, investono il nostro Paese, e ontologicamente non comparabile a quei *fatti*, verificatisi, cui si cerca di ovviare *ex post* predisponendo le determinazioni del caso – ha inevitabilmente complicato, *ex plurimis*, l’attività di ponderazione analitica che sottende (anche) alla ricostruzione e alla razionalizzazione delle nuove prassi istituzionali sedimentatesi in pandemia.

Agli Autori dei singoli contributi, dunque, va sin da subito riconosciuto il doppio merito di avere, da un lato, deciso di mutuare un approccio empirico non subalterno ad una mera analisi ricognitiva, cercando di trarne un giudizio deontico, dall’altro, di aver fugato il rischio di “invertire il processo di analisi e di ricostruire il significato del modello costituzionale sulla base dei dati mutevoli e non consolidati”⁴.

Eludendo l’accezione negativa che autorevole dottrina⁵ ha, talvolta, attribuito alla prassi, gli studiosi, animati da sensibilità differenti, hanno saputo tutti uniformarsi ad un’impostazione metodologica tesa ad evitare di “ridurre l’analisi giuridica ad uno sterile esercizio di semantica giuridica”⁶, in conformità a quel celebre assunto per cui le disposizioni costituzionali sono “pagine bianche” da riempire “con i materiali che forniscono i nostri usi e costumi politici, le nostre incipienti tradizioni, in una parola, l’evolversi della nostra vita pubblica”⁷.

Il Volume, non a caso, muove dalle considerazioni espresse da Marta Ferrara circa l’impatto della pandemia sull’esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica. Difatti, al “motore di riserva” della Repubblica è, per certi versi, consustanziale il ruolo della prassi, dato che notoriamente⁸ “la tipologia e l’intensità delle funzioni in concreto esercitate dal Capo dello Stato costituiscono delle variabili dipendenti del contesto politico, giuridico, culturale e ambientale in cui il mandato è espletato e della personalità di colui che ricopre l’incarico presidenziale” (p. 18). L’Autrice, a fronte di un prodromico inquadramento storico di un “settennato complesso” (p. 15), passa in rassegna le competenze presidenziali parzialmente limitate dalla pandemia, soffermandosi, in particolare, sui poteri di controllo normativo. Si evidenzia quanto,

⁴ Così P. CARETTI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 359.

⁵ Su tutti, M. AINIS, *Sul valore costituzionale della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007. In particolare, per l’Autore, *op. cit.*, 321 s. “c’è infatti una crisi della legalità costituita ogni volta che la regola forgiata dalla prassi s’imponga a scapito della norma scritta”.

⁶ Cfr. A. BARBERA, *voce Costituzione della Repubblica italiana*, *cit.*, 265. In tal senso, si v. anche S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio tra Storia e prospettive*, Torino, 2014, 226, secondo cui: “Il giurista deve certo professionalmente occuparsi del *dover essere* tipizzato, ma d’altro canto non può nemmeno fingere (a pena, altrimenti, di rischiare l’arcadia e quindi l’irrelevanza pratica della propria ricostruzione) che il fatto non esista e che non orienti e/o condizioni il dato giuridico, la sua “lettura” ed interpretazione, in ultima analisi la sua corretta collocazione entro il sistema ordinamentale, realisticamente interpretato. Questo tanto più in relazione all’operato di organi costituzionali, per i quali la considerazione del diritto vivente – quindi di prassi, di precedenti, di convenzioni, insomma di tutto il magmatico universo di quanto in effetti accade e interseca le loro attribuzioni formali – è imprescindibile”.

⁷ Così S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali* (1906), in *Scritti minori I*, Milano, 1950, 266.

⁸ Per una recente analisi della figura presidenziale nei suoi rapporti con l’Esecutivo che tenga conto del ruolo nevralgico della prassi cfr. M. GIANNETTO, *Governo e Presidente della Repubblica. Dettato costituzionale e prassi nella partecipazione alla funzione di governo*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO, *I Presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Tomo secondo, Roma- Bari, 2022, 1453-1517.

soprattutto nella prima fase pandemica, con riferimento alla laconicità presidenziale in relazione “all’allontanamento dell’Esecutivo dal modello della decretazione d’urgenza ex art. 77 Cost. nella regolazione dell’emergenza sanitaria” (p. 25), l’inficiamento del monitoraggio normativo svolto dal Presidente sia stato “sensibile ma non assoluto” (p. 25), in considerazione della pervasiva e compensativa funzione di garanzia esercitata dal Capo dello Stato nelle sedi di emanazione dei decreti-legge, autorizzazione alla presentazione e promulgazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge⁹. D’altronde, non può sottostimarsi il rimarchevole peso assunto dalla lettera del Presidente della Repubblica indirizzata il 23 luglio 2021 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio circa la conversione del decreto-legge n. 73 del 2021, *Sostegni bis*.

L’Autrice chiarisce quanto in tale lettera¹⁰ il ricorso solo paventato alla facoltà di rinvio ex art. 74 Cost. non strida con lo “stile” – niente affatto scalfito dall’emergenza pandemica – con cui il Presidente Mattarella “ha interpretato il suo ruolo di garanzia nell’intero settennato” (p. 29), confermando, tra l’altro, “la tendenziale recessività di richiesta di riesame alle Camere mediante messaggio motivato alle sole ipotesi di illegittimità manifesta” (p. 30).

Sebbene la disamina coinvolga anche le prerogative presidenziali “causalmente condizionate dalla pandemia” (p. 30)¹¹ e le “competenze presidenziali potenziate dall’emergenza” (p. 34) – tra cui si annovera il potere di esternazione¹² nel quadro della comunicazione istituzionale dal carattere sempre più *social*¹³ – l’approccio più pionieristico, ancora non completamente arato dalla dottrina¹⁴, cui l’Autrice si è conformata concerne l’analisi di ciò che è stato definito l’“ambito di intervento privilegiato”¹⁵ per il Presidente della Repubblica: ossia l’attività presidenziale a rilevanza esterna che durante la pandemia è stata favorita “da un sostanziale raccordo esistente tra Quirinale, Palazzo Chigi e Ministero degli Affari Esteri” (p. 38). L’attività di “tutoraggio *intrasistemico*” (p. 22) che il Presidente è riuscito ad assolvere fungendo

⁹ Per un approccio ricognitivo ed empirico sul tema che ricostruisca i poteri del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di promulgazione della legge di conversione, cfr. D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 83-150.

¹⁰ La lettera del Presidente della Repubblica è stata ripresa successivamente da Caterina Domenicali in relazione al fenomeno della confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento di urgenza (p. 48) e da Luca Di Majo, il quale evidenzia che la posizione assunta dal Comitato per la legislazione in tema di *decreti Minotauro* sia stata mutuata dal Capo dello Stato nella lettera di cui *supra* (p. 134, nt. 93).

¹¹ Il cui riferimento ineludibile è la nomina di Mario Draghi quale Presidente del Consiglio dei ministri. Sul punto, cfr. N. LUPO, *Ancora sui c.d. “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/ 2021.

¹² Sul punto, cfr. G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021.

¹³ Si v., sul punto, P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un’istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web* in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, 59-77.

¹⁴ In particolare, tale ambito è stato preso in esame da M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2019 e G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 387 s.

¹⁵ Così V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Napolitano*, Bologna, 2013, 137.

da “sutura tra l’ordinamento interno, l’Unione europea e la comunità internazionale” (p. 38) è il perimetro entro cui si inseriscono le analisi successive tese a ricostruire gli effetti pandemici che impingono le prassi istituzionali.

Gabriele Maestri, nell’approfondire gli effetti della pandemia sulle prassi delle macchine elettorali, ricostruisce l’esperienza elettorale 2020-2021 distinguendo la fase relativa all’*iter* preparatorio dal lato dell’amministrazione – in cui si sedimenta la prassi delle riunioni a distanza in combinato disposto con la digitalizzazione e la semplificazione degli adempimenti pre-elettorali – da quella propria delle operazioni elettorali dove “il bilancio dell’attività dei seggi può dirsi positivo” (p. 75). Molto interessanti sono i profili di analisi relativi alla raccolta delle sottoscrizioni per le candidature. L’Autore, “con lo sguardo rivolto al futuro” (p. 75), passando in rassegna una serie di proposte in gran parte di natura tecnica, rammenta chiaramente quanto spetti “ai decisori politici prendere posizione, consultando e ascoltando i tecnici, ma assumendosi la responsabilità delle loro scelte, anche se seguono le soluzioni suggerite dai tecnici” (p. 77), *a fortiori* con riguardo alla complessa *macchina elettorale*.

Nella sezione relativa al Governo, l’analisi di Caterina Domenicali si incentra sulla catalizzazione di tendenze pregresse cui la pandemia sembra aver dato la stura. L’Autrice, difatti, ricostruendo la prassi nella decretazione d’urgenza, e soffermandosi in particolare sulle catene di *decreti* cc.dd. *Minotauro*, si pone nel solco della c.d. “emergenza infinita”¹⁶ relativa all’“abuso”¹⁷ del decreto-legge. L’Autrice ricostruisce la fenomenologia dei cc.dd. *decreti-legge a perdere*, i quali si estrinsecano nell’“l’approvazione di un emendamento nel corso dell’*iter* di un decreto-legge X che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge Y anch’esso in corso di conversione; b) abroga il decreto-legge Y; c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge Y nel periodo di vigenza”¹⁸. Per il tramite di un’analisi quantitativa e diacronica relativa al ricorso sistematico a tale tecnica normativa durante la pandemia, l’Autrice evidenzia quanto le leggi di conversione “matrioska”, sebbene integrino una prassi risalente sedimentatasi gradualmente già a partire dalla XIV Legislatura¹⁹, abbiano subito un incremento esponenziale in fase pandemica, contribuendo “in molte occasioni all’aumento dimensionale dei testi” (p. 48) e andando a rinverdire e consolidare il monocameralismo di fatto o alternato cui, evidentemente, si associa il “rischio di concentrare la discussione in un solo ramo del Parlamento, mentre l’altro si limita a ratificare il lavoro svolto” (p. 48).

¹⁶ Il riferimento è ad A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006. Con riferimento all'emergenza pandemica, cfr. U. RONGA, *Il governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, 1/ 2020.

¹⁷ Il τόπος dell’abuso deriva dal volume di A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997.

¹⁸ Questa è la definizione di “confluenza” data dal Comitato per la legislazione ed espressa nel *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione- Terzo turno di Presidenza- Presidente On. Maura TOMASI* (7 marzo 2020- 7 gennaio 2021), p. 9, nt. 4.

¹⁹Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, 10 s.

L’Autrice tiene conto di alcune “specificità volte ad anticipare ulteriormente, alla fase di adozione del decreto-legge, ciò che in genere si realizza nell’*iter* di conversione” (p. 54), con riferimento alla prima ‘torsione’ del sistema delle fonti – spesso prodromica al fenomeno della confluenza – che concerne la modifica esplicita o l’abrogazione di disposizioni di un decreto-legge non ancora convertito operata da successivi decreti-legge.

Eludendo le pervasive considerazioni espresse sull’aggiramento del divieto di reiterazione “intesa come indefinita protrazione degli effetti dei decreti contro la prescrizione costituzionale che li vuole precari” (p. 55) che si attuerebbe, sebbene il “termine di decadenza formalmente non sia aggirato” (p. 55), per il tramite della confluenza dei decreti-legge e di cui si trova traccia “a partire dalle ricadute sul principio della certezza del diritto” (p. 55), risulta particolarmente interessante la prospettiva che l’Autrice mutua in riferimento all’attività emendativa del Parlamento.

Difatti, muovendo dalla considerazione per cui “di fronte alla iper-produttività normativa tramite decreto-legge, l’attività emendativa rappresenterebbe per il Parlamento l’unico modo per intervenire” (p. 51), l’Autrice dubita che “con il recepimento tramite emendamenti alla legge di conversione delle istanze anche parlamentari di modifica [...] vi sia una vera e propria esautorazione dell’organo rappresentativo” (p. 51). Una tesi condivisibile che, però, in parte, sembra collidere con un’analisi ‘qualitativa’ dell’“apporto parlamentare nel procedimento legislativo”²⁰, che tenga empiricamente conto della circostanza per cui lo stesso generalmente consista di “emendamenti minuti e particolari, i quali intervengono in maniera alluvionale e spesso interstiziale rispetto alle disposizioni in cui vanno a collocarsi”²¹. D’altronde, sebbene tale “tecnica normativa che guarda al particolare se non al micro, prescindendo dal generale”²² sia inevitabilmente ascrivibile in larga parte al Governo che, soprattutto in fase pandemica, confeziona provvedimenti *ab origine* “a contenuto plurimo”²³, non può sottovalutarsi la “paradossale, forse inconsapevole, eterogenesi dei fini”²⁴ che induce, spesso, il “Parlamento emendatore”²⁵ ad “(auto)azzerare il proprio potere di emendamento attraverso la sua estremizzazione”²⁶, ricorrendo a modifiche introdotte in fase di conversione che, come evidenziato dal Presidente Mattarella contestualmente alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 25 maggio 2021, n.

²⁰ Così V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1/2022, 21.

²¹ *Ibidem*

²² *Ibidem*

²³ In ossequio alla fattispecie elaborata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 244 del 2016.

²⁴ Sul punto, sia consentito rinviare *amplius* ad A.M. ACIERNO, *La legge di conversione del decreto-legge al banco di prova del Covid-19*, in P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *La pandemia e il sistema delle fonti: uno sguardo comparato*, in *Osservatorio sulle fonti, fascicolo speciale 2021*, 89 s.

²⁵ Nel Rapporto sulla legislazione 2021 (cfr. p. 47) è confermata la “capacità trasformativa” del Parlamento, in particolare sui decreti-legge. Nei primi tre anni della Legislatura la percentuale di aumento dei commi nel corso dell’*iter* parlamentare di conversione dei decreti-legge si è confermata su valori significativi, analoghi a quelli dello stesso periodo della Legislatura precedente (XVIII: 65 per cento, XVII: 67 per cento).

²⁶ Sul punto, si vedano le considerazioni espresse, in relazione al ruolo altamente disfunzionale dei maxi-emendamenti, da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 259- 315.

73, “alla luce del disposto costituzionale [...] sollevano perplessità in quanto [...] appaiono del tutto estranee, per finalità e materia, all’oggetto del provvedimento”²⁷.

L’Autrice, nell’analisi ricognitiva relativa al fenomeno della “confluenza”, non prescinde da tali preziosi moniti del Capo dello Stato, così come, d’altronde, non trascura i pareri del Comitato per la legislazione rifluiti in due ordini del giorno con cui si impegna il Governo “ad operare per evitare la ‘confluenza’ tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari”.

Un profilo, questo, che viene affrontato diffusamente da Luca Di Majo, il quale, nel ricostruire la ‘giurisprudenza’ del Comitato per la legislazione in tema di “confluenza” dei decreti-legge, prospetta chiaramente quale sia “la via privilegiata [*dal Comitato*] per arginare fenomeni incontrollati di stratificazioni e sovrapposizioni normative anche incoerenti” (p. 135), ossia il ricorso alla “tecnica della novella unitamente all’approvazione di norme di interpretazione autentica” (p. 135). L’Autore, però, non si limita affatto alle problematiche connesse alla “confluenza”, dato che, abbracciando una prospettiva più ampia, opera un’analisi compiuta e approfondita sul contributo, “in funzione di garanzia sostanziale, ma anche formale” (p. 125), dato dal Comitato per la legislazione al governo della pandemia. Egli, in particolare, muove da una descrizione introduttiva, ancorché per sommi capi, della composizione e del ruolo del Comitato per la legislazione, enfatizzando il “grado di maturità istituzionale” (p. 121) raggiunto dall’organo e riconoscendogli sia “da giudici di merito che continuano sempre più spesso a richiamare i pareri del Comitato per la legislazione a supporto delle motivazioni che inducono a sollevare la questione di legittimità costituzionale (p. 123) che dallo stesso Giudice delle leggi²⁸, il quale “ha fondato alcune importanti decisioni proprio sui rilievi espressi dal Comitato per la legislazione, talvolta sul procedimento normativo [...], talaltra sul conflitto di attribuzione, in particolare in merito ad una presunta violazione del diritto all’emendamento” (p. 124). Attraverso il prisma dei pareri del Comitato, si analizzano, poi, i “profili di criticità della normazione già conosciuti, ma anche prassi innovative” (p. 128) e si ricostruisce l’intervento del Comitato teso a caldeggiare “il trasferimento alla fonte primaria delle misure previste con d.P.C.M. o, in alternativa, il consolidamento della *parlamentarizzazione* dei d.P.C.M. per consentire, da un lato, al Parlamento di compiere un sindacato più penetrante, dall’altro di rendere la scelta politica maggiormente trasparente all’esterno” (p. 133). Infine, nelle “osservazioni (non) conclusive” (p. 139), l’Autore non si limita a rimarcare la funzione di “argine alle degenerazioni” (p. 139) che il Comitato per la legislazione è riuscito ad assolvere, ma prospetta una serie di soluzioni, tanto sul piano

²⁷ D’altronde, la stessa Corte costituzionale ha constatato che la violazione dell’articolo 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta in presenza di “aggiunte totalmente “estranee” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione” (cfr., *ex plurimis*, sent. n. 251/2014; in senso conforme, sentenza n. 145/2015).

²⁸ Sul punto, si v. *amplius* L. DI MAJO, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e Giudici*, Napoli, 2014.

della riforma dei regolamenti parlamentari²⁹ quanto su quello degli adeguamenti di contorno, finalizzate a corroborare il ruolo del Comitato. Tra le varie proposte avanzate, merita particolare menzione la proposta di modifica dell’articolo 68, R.C. nella parte in cui non prevede la stampa e la distribuzione alla Camera delle relazioni AIR unitamente ai disegni e progetti di legge. Una proposta, dunque, in difformità rispetto alla *prassi* di “fondere le relazioni AIR e ATN in quelle che diventeranno Atto Camera o Atto Senato [...] la quale rischia di fare perdere la completa percezione di ciò che attiene alla dimensione puramente tecnica da quello che attiene alla dimensione politica” (p. 143). Un discrimine, quello tra tecnica e politica, che proprio la natura *bipartisan* e paritetica del Comitato impone di non tralasciare, al fine di non politicizzare la qualità per la legislazione³⁰.

Il contributo di Luca Di Majo conferma, tra l’altro, l’impostazione di un Volume che accoglie anche contributi non convergenti, così stimolando il lettore ad addentrarsi, con atteggiamento proattivo, in una pregevole operazione di attività ermeneutica e sistematizzazione scientifica di prassi che – come assodato – appartengono ad un contesto emergenziale caratterizzato da un alto tasso di dinamismo e imprevedibilità. D’altronde, è notorio che “una parte consistente delle regole del diritto parlamentare assume carattere informale”³¹. In tal senso, il contributo di Luca Bartolucci è particolarmente esemplificativo, in quanto dà conto di quella creativa vitalità con cui le Camere – mutuando un approccio gradualistico – “hanno posto in essere un vero e proprio *diritto parlamentare dell’emergenza*, temporaneo e condiviso dai gruppi” (p. 83), di cui massima espressione è il *gentlemen’s agreement* per cui la Conferenza dei capigruppo, in una prima fase dell’emergenza, aveva optato ed in base al quale avrebbero partecipato alla seduta circa la metà dei deputati di ogni gruppo. Una decisione, questa, “senza precedenti nel diritto parlamentare italiano” (p. 84) che ha suggellato il progressivo *empowerment* dei gruppi parlamentari – “dato che sono stati i gruppi a decidere quali parlamentari mandare in Aula” (p. 84) – e una commistione di ruoli e competenze tra Conferenza dei capigruppo e Giunta per il Regolamento, a tutto vantaggio del minore regime di pubblicità delle sedute della prima.

Dopo una prodromica analisi relativa al versante dei *lavori a distanza*³² in relazione ai quali l’esplosione della pandemia, nel caso italiano, ha determinato “una

²⁹ La cui opportunità è oggi di stringente attualità a fronte dell’entrata in vigore della revisione costituzionale avente ad oggetto la riduzione (del 36, 5 per cento) del numero dei parlamentari, determinatasi con la l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”. Per un monitoraggio costante delle riforme istituzionali conseguenti alla revisione costituzionale, cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 29. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302> (30/03/2022).

³⁰ Cfr. L. DIMAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019.

³¹ Sul “diritto parlamentare informale” cfr. *amplius* R. IBRIDO, *Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *federalismi.it – Focus Fonti*, 1/2018, 17 s.

³² Per una ricostruzione in chiave comparata, cfr. K. STEIDLE, *Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting*, *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*, n. 27, 2020.

timida digitalizzazione dell’attività parlamentare”³³ (p. 83), l’Autore si focalizza sui lavori a distanza delle Commissioni e sulla loro attività durante l’emergenza.

La ragione³⁴ per cui si è consentita la partecipazione a distanza in Commissione solo in quelle sedute senza votazione per l’Autore rappresenta un motivo fondato che avrebbe dovuto, *ex adverso*, fare sostenere l’utilità del ricorso ai lavori a distanza in Assemblea piuttosto che in Commissione, rispondendo alle esigenze di quella “rete in Parlamento intesa quale ulteriore strumento per la rimozione degli ostacoli alla effettiva partecipazione di tutti alla organizzazione politica del Paese”³⁵. Sono innumerevoli gli spunti di riflessioni che l’Autore sollecita senza fermarsi alle prescrizioni regolamentari, raffrontandosi strenuamente con le prassi. Della “forte valorizzazione del lavoro in Commissione, tramite un’ulteriore implementazione del *Parlamento in Commissione*” (p. 104) si trova conferma nell’attività emendativa delle Camere, la quale “si è concentrata quasi esclusivamente in Commissione” (p. 105), facendo registrare – almeno per quanto riguarda i decreti-legge e i disegni di legge di conversione – “una notevolissima riduzione degli emendamenti approvati in Assemblea” (p. 107).

Il contenuto *omnibus*³⁶ dei decreti-legge pandemici³⁷ e la verticalizzazione del potere in capo al Governo – di cui si è fatto cenno sopra – hanno provocato, tra l’altro, “un maggiore lavoro di alcune Commissioni a scapito di altre” (p. 105), con riferimento alla Commissione affari esteri e alle Commissioni affari istituzionali e bilancio, “che hanno svolto il ruolo di *pivot* dell’attività legislativa nel corso della pandemia” (p. 105). Così come, d’altronde, non può non considerarsi, in sede di conversione dei decreti-legge, la sedimentazione dell’“uso della sede redigente, di diritto o di fatto”³⁸ (p. 106). Inoltre, le diverse decisioni adottate da Camera e Senato in tema di partecipazione a distanza dei lavori delle Commissioni rappresentano la cartina al tornasole delle asimmetrie tra i due rami del Parlamento che “appaiono in controtendenza rispetto al più generale processo in corso, in virtù del quale si stanno via via rimuovendo le diversità tra le due Camere” (p. 116), inverando quel fiume carsico che metaforicamente incarna l’annoso dibattito inerente al tema del bicameralismo paritario tra i sostenitori della differenziazione ed i fautori delle tendenze monocamerale. Infine, particolarmente incisive sono le considerazioni finali che l’Autore esprime sul binomio relativo alla

³³ Sul punto, cfr. N. LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull’attività parlamentare*, in *Lo Stato*, 17/2022, 291-308.

³⁴ “Perché, forse, questa sede è sembrata porre minori problemi, quanto meno sotto il profilo pratico, perché organi collegiali composti da un numero ridotto di parlamentari” (p. 103).

³⁵ Così, parafrasando l’articolo 3 Cost., A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 71.

³⁶ Cfr. sul punto, nel primo studio comparato sulla “*Omnibus legislation*”, le recenti considerazioni di N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills ‘Article by Article’* in I. BAR-SIMAN-TOV (edited by), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, New York, 2021, 53-73.

³⁷ Sul contenuto *omnibus* dei decreti-legge pandemici, cfr. E. GRIGLIO, *I limiti del drafting normativo nel primo anno dell’emergenza pandemica* in G. MAZZANTINI, L. TAFANI (a cura di), *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020, Osservatorio AIR*, Napoli, 2021, 143 s.

³⁸ Sul punto, si v. *amplius* C. FASONE, *Le commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, Il Parlamento nell’emergenza pandemica, Quaderno 2020*, 69.

riduzione del numero dei parlamentari e all’attuazione del PNRR. Invero, tutte le Commissioni permanenti, espletando un’intensissima attività conoscitiva anche in sede consultiva in fase di esame del Piano, sono state immediatamente investite dell’importanza essenziale dell’oggetto della discussione, rendendosi così prime protagoniste della creazione, in via procedimentale, di nuove procedure “per formulare indirizzi, indicare le priorità nazionali e controllare l’attuazione dello Strumento per la ripresa e la resilienza” (p. 110). D’altronde, il controllo parlamentare³⁹ su uno strumento a così elevata complessità tecnica pone sfide inedite che potrebbero integrare la congiuntura favorevole per innestare a tutti i livelli di governo una rinnovata sensibilità politico-istituzionale verso una “cultura della valutazione delle politiche pubbliche”⁴⁰ cumulativamente ad ipotesi di riforma dell’obsoleto sistema delle Commissioni⁴¹. In tale analisi di contesto (in cui dovrà debitamente considerarsi l’impatto che la riduzione del numero dei parlamentari eserciterà sull’attività di controllo delle due Camere), il PNRR rappresenta, dunque, un banco di prova imprescindibile per gli organi di indirizzo politico, specialmente per il Parlamento, il quale non potrà abdicare alla sua “vocazione-collocazione di mediatore anfibio tra apparato e società”⁴².

Sulla lunga scia delle considerazioni di Luca Bartolucci, si inserisce il contributo di Antonello Lo Calzo sulle prassi parlamentari in merito al sindacato ispettivo. Muovendo dalla “connessione che esiste tra ispezione e controllo (p. 146), l’Autore intende “analizzare come gli atti del sindacato ispettivo abbiano assolto al fine di vigilare sull’attività del Governo durante il periodo emergenziale, considerato che – a differenza dei periodi ordinari – quest’ultimo si è trovato ad agire secondo schemi non sempre linearmente aderenti al diritto positivo” (p. 147). Nella fase emergenziale, gli atti di sindacato ispettivo, da un lato, hanno fatto sì che il Parlamento potesse cercare di emanciparsi dal monopolio informativo esercitato dal Governo con l’ausilio di Comitati di esperti, dall’altro, hanno assicurato un’adeguata trasparenza dell’azione dell’Esecutivo per lo meno nella fase di assestamento.

Ben condivisibilmente, però, l’Autore rimarca il profilo anfotero del “fine di trasparenza” (p. 151), il quale, assicurando la più ampia visibilità pubblica a misure che “altrimenti resterebbero incardinate in un poco trasparente rapporto tra Esecutivo e Comitati tecnici” (p. 151), non è esente dal rischio che “la maggiore libertà possibile di ispezione riconosciuta al singolo parlamentare” (p. 151) possa tramutarsi nel viatico tramite cui “inquinare il dibattito pubblico” (p. 151) con opinioni infondate.

³⁹ Sul tema, cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance*, in “*The Theory and Practice of Legislation*”, 8; ID., *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, London, 2021.

⁴⁰ Sul ruolo delle “funzioni valutative”, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021.

⁴¹ Cfr. C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1/2022. Se si vuole, si v. A.M. ACIERNO, *Gruppi parlamentari e commissioni permanenti a ranghi numerici ridotti: verso una nuova coscienza legislativa?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020.

⁴² Così A. PREDIERI, *Parlamento 1975* in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Milano, 1975, 90.

L’Autore individua come punto fermo della propria analisi, quantitativa e qualitativa, le interrogazioni e le interpellanze (nelle loro varie declinazioni), nelle sedute appositamente dedicate, nonché i *question time* con la partecipazione del Presidente del Consiglio, “evento poco usuale nella prassi parlamentare sull’ispezione” (p. 153). D’altronde, lo strumento del *question time*, soprattutto nella prima fase dell’emergenza, ha contribuito a “far emergere gli intendimenti del Governo su determinati fatti e parametri scientifici che lo hanno guidato nell’adozione di specifici atti normativi” (p. 162). Così come, nel solco della valorizzazione delle Commissioni, il *question time* in Commissione ha trovato largo uso in risposta alle esigenze di specializzazione della trattazione e di facilità di gestione delle sedute da remoto.

Inoltre, l’ambito del sindacato ispettivo – al netto delle misure disposte per la partecipazione a distanza – non sembra avere “risentito di particolari innovazioni sul piano delle procedure” (p. 154), dato che la digitalizzazione dell’attività parlamentare – cui si era dato avvio già prima del divampare della pandemia – ha consentito a molti deputati, ad esempio, usufruendo dell’App GeoCamera⁴³, di svolgere molte delle proprie attività tramite il dispositivo mobile. In definitiva, però, a valle di un’analisi tesa a vagliare l’impatto quantitativo dell’emergenza sul potere ispettivo, sembra delinarsi la stabilizzazione di una tendenza – anche questa pregressa – qual è quella della “fuga del Governo dal sindacato ispettivo” (p. 156). Infine, riguardo alle proposte di nuovi strumenti di controllo correlati alla fase pandemica, appaiono particolarmente condivisibili le considerazioni critiche espresse circa l’incisività del rendimento effettivo della c.d. “parlamentarizzazione” dei d. P. C.M. Così come, sempre nell’ottica del riordino dell’attuale assetto delle Commissioni, è interessante l’analisi che l’Autore esperisce in relazione all’A.S. 1834, concernente l’*Istituzione della Commissione parlamentare sull’emergenza epidemiologica da COVID-19*. Infine, conformandosi allo spirito empirico che connota di sé l’intero Volume, l’Autore evidenzia quanto “un’analisi sull’efficacia delle prassi parlamentari sul sindacato ispettivo non può muovere esclusivamente da un dato procedurale se a difettare è la disponibilità delle parti politiche al dialogo e alla lealtà del confronto” (p. 166).

Dalla lettura della prima Parte, sembrano potersi individuare agevolmente due *leitmotiv* che sottendono all’intelaiatura a maglie larghe del Volume: l’adeguamento delle procedure parlamentari ad un “*new balance* tra le essenziali ragioni del contraddittorio e le stringenti ragioni di efficacia per la cosa pubblica”⁴⁴ e la “progressiva riduzione dell’autonoma funzione legislativa parlamentare alle caratteristiche più proprie di una funzione di controllo normativo”⁴⁵, che potrebbe avallare, in ottica compensativa, una ridefinizione del sempre più sperequato equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo.

⁴³ Sul punto, cfr. *amplius* S. CURRERI, *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 222.

⁴⁴ Così A. MANZELLA, *op. cit.*, 67.

⁴⁵ Così A. MANZELLA, *op. cit.*, 66.

Anche sul fronte della “perenne, confusa transizione del regionalismo italiano”⁴⁶, l’incidenza delle prassi ha assunto un ruolo nevralgico.

In particolare, la lettura congiunta dei contributi di Andrea Napolitano e Fabio Francesco Pagano offre una prospettiva diversa sul ricorso alle nuove tecnologie per lo svolgimento delle attività consiliari. In particolare, Andrea Napolitano passando in rassegna le soluzioni adottate dalle Regioni per garantire la continuità dei lavori delle proprie Assemblee legislative – le quali sono state “pienamente soppiantate dai Presidenti delle Regioni [...] nella fase di produzione del c.d. diritto dell’emergenza” (p. 179) – evidenzia quanto l’utilizzo dello strumento telematico abbia “impattato negativamente sulle prerogative delle opposizioni, in modo particolare per quanto riguarda l’esercizio dell’ostruzionismo” (p. 181). In particolare, l’Autore ritiene che si possa guardare con favore alla digitalizzazione dei lavori delle assemblee elettive soltanto nella misura in cui la stessa sia ascrivibile ad un modello provvisorio, fugando così il rischio di una “pericolosa apertura verso una seduta *ordinaria* meramente telematica” (p. 182)⁴⁷.

Infine, per l’Autore la partecipazione da remoto al di fuori di ipotesi tipizzate potrebbe avallare il depotenziamento dei Consigli regionali e delle prerogative dei singoli consiglieri, corroborando “una definitiva torsione monocratica della forma di governo regionale, in favore di una presidenzializzazione⁴⁸ inesorabile e priva di qualsiasi forma di ostruzionismo” (p. 183).

Fabio Francesco Pagano, al contrario, ricostruisce le modalità di partecipazione dei deputati regionali ai lavori dell’Aula e delle singole commissioni usufruendo dell’osservatorio privilegiato dell’Assemblea regionale siciliana. In virtù dello storico rapporto privilegiato sussistente tra il Senato della Repubblica e l’ARS, la maggiore novità imposta dall’emergenza pandemica “ha riguardato l’impiego di strumenti di collegamento da remoto che, similmente rispetto a quanto stabilito al Senato, è stato previsto solo per le sedute informali delle Commissioni parlamentari e, in special modo, per le audizioni” (p. 192), sia dei deputati regionali che dei soggetti auditi. Inoltre, in difformità rispetto a quanto previsto dalla Camera, i deputati impossibilitati a partecipare ai lavori parlamentari a causa dei provvedimenti di contenimento della pandemia sono stati considerati in congedo piuttosto che in missione. Ulteriore elemento di differenziazione rispetto alle Camere concernere, poi, la circostanza per cui le misure di organizzazione dei lavori siano state rimesse al Presidente, “sentito il parere dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e poi confermate e integrate con delibera del

⁴⁶ Così A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato (ad vocem)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII Aggiornamento, Torino, 2021, 319. Cfr. ID., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. spec. 2/2019 (testo dell’intervento sul Regionalismo differenziato svolto in Sala stampa della Camera dei Deputati, Roma, 14-2-2019), 29.

⁴⁷ L’Autore ha riportato l’esempio della Regione Umbria la quale ha introdotto nel proprio regolamento interno l’articolo *104-sexies* che ha “definito la seduta telematica quale modalità ordinaria alternativa alla seduta in presenza” (p. 182).

⁴⁸ Sul punto, cfr. S. CAFIERO, *I “governatori” e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, 4/2020.

Consiglio di Presidenza” (p. 192) piuttosto che alla Conferenza dei Capigruppo o alla Giunta per il Regolamento.

In particolare, per l’Autore, il ricorso alla partecipazione da remoto con riferimento alle audizioni ha consentito “ai deputati regionali di confrontarsi direttamente con esponenti del Governo statale senza l’intermediazione dell’esecutivo regionale” (p. 194). In antitesi rispetto alle considerazioni espresse da Andrea Napolitano, per Fabio Francesco Pagano la digitalizzazione moderata e, nel caso di specie, la partecipazione da remoto alle audizioni avrebbero contribuito al ridimensionamento del “fenomeno, riscontrabile seppure in forma più attenuata anche nella Regione siciliana, di marginalizzazione delle Assemblee elettive regionali determinato dalla forma di governo c.d. neoparlamentare. Marginalizzazione che la sovraesposizione degli esecutivi nel tempo della pandemia ha contribuito ad accentuare” (p. 195).

Segue, poi, il contributo di Francesca Paruzzo sul “coordinamento informale e non istituzionalizzato” (p. 202) tra i Ministeri della salute e degli Affari regionali, il Commissario straordinario per l’emergenza Covid-19 e le Regioni e Province Autonome che caratterizza l’intera *governance* del Piano vaccinale. L’Autrice mette in luce “le fragilità riscontrabili all’interno del nostro ordinamento costituzionale e inerenti al sistema dei raccordi tra i diversi livelli di governo e, in particolare, tra lo Stato e le Regioni (e Province autonome)” (p. 207). Con riferimento all’organizzazione della campagna vaccinale, nel “decentramento decisionale dai confini mobili entro una cornice normativa scarsamente precettiva composta da Linee guida, ordinanze e decreti ministeriali di natura non regolamentare” (p. 207), si è registrata la marginalizzazione del sistema (istituzionale) delle Conferenze cui è corrisposta “una contestuale valorizzazione delle sedi interregionali di raccordo, che trovano nella Conferenza delle Regioni e nel suo Presidente il nuovo informale canale di contrattazione attraverso cui cercare di dare spazio alle regole della politica” (p. 211). Approfondendo gli spazi di organizzazione che le Regioni hanno saputo ritagliarsi per il tramite di tali “prassi negoziali del raccordo inter-livello” (p. 216), l’Autrice dimostra, conformandosi in questo senso a Napolitano e Pagano, le debolezze di un sistema che affonda le proprie radici nel predominio dei “soli esecutivi dei livelli territoriali coinvolti” (p. 217), determinando “un ulteriore (e non certo fisiologico) spostamento dei processi decisionali al di fuori delle assemblee legislative” (p. 217).

Il successivo contributo di Federico Savastano offre una riflessione sugli strumenti contingibili e urgenti a disposizione delle Autorità locali. L’Autore, nel ricostruire la ricca casistica⁴⁹ relativa al potere di ordinanza sindacale, evidenzia la circostanza per cui nel cuore montante dell’emergenza pandemica il legislatore nazionale, al fine di assicurare la gestione unitaria della crisi nel pieno rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, abbia provveduto a limitare- senza mai escludere del tutto- l’esercizio del potere dei Sindaci di adottare ordinanze adeguatamente

⁴⁹ Tra tutti, si tenga in considerazione il caso ischitano quale emblema della scarsa tenuta del sistema di leale collaborazione.

motivate che “continuano ad aver bisogno della legge per stabilire limitazioni ai diritti costituzionalmente garantiti” (p. 242).

Nella Parte relativa alla Corte costituzionale figurano, poi, i contributi di Benedetta Liberali e Michela Troisi.

La prima ricostruisce il rapporto Stato-Regioni muovendo dalla giurisprudenza costituzionale e dalla giurisdizione amministrativa. In particolare, si dimostra quanto il ricorso al giudice amministrativo per la risoluzione del contenzioso fra Stato e Regioni sia stato più frequente rispetto a quello rivolto alla Corte costituzionale, “benché quest’ultima nel caso della censurata legge della Regione Valle d’Aosta ne abbia disposto la sospensiva e sia poi pervenuta a una dichiarazione di illegittimità costituzionale in tempi relativamente contenuti” (p. 256). In particolare, con riferimento all’intervento del giudice amministrativo, l’Autrice si sofferma diffusamente sul filone di decisioni rese dal Consiglio di Stato nel settore delle vaccinazioni, richiamando specificamente la sentenza n. 7045/2021 che verrà successivamente ripresa da Bruno Paolo Amicarelli, il quale, nell’analizzare gli effetti della pandemia sulla giurisprudenza amministrativa, rileva la preminenza legittima della tutela della salute pubblica in relazione all’“adozione di misure amministrative non abnormi” (p. 322).

Il contributo di Michela Troisi ricostruisce dettagliatamente le misure adottate per la disciplina dello svolgimento dei giudizi della Corte costituzionale nella fase emergenziale. Mutuando una prospettiva diacronica, si muove da una prima fase in cui si registrano le “(timide) aperture alla trasmissione telematica degli atti processuali” (p. 278), transitando, poi, per l’udienza pubblica da remoto, tramite strumenti di videoconferenza, e giungendo, infine, alla terza fase delle dirette *streaming*. È importante sottolineare il legame – che l’Autrice indica in maniera preclara – sussistente tra tali strumenti adottati dalla Corte in fase pandemica e l’entrata in vigore il 3 dicembre scorso delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale che formalizzano il processo costituzionale telematico. Una menzione, poi, va riservata all’uso del potere di sospensiva nel giudizio in via principale che l’Autrice inserisce nell’alveo delle “prassi di rilievo in ordine all’utilizzo di alcuni criteri decisionali” (p. 297), non escludendo che in futuro possa essere utilizzato dalla Corte “ogniquale volta il suo intervento debba essere innanzitutto tempestivo per risultare efficace” (p. 299).

Infine, il Volume contiene una sezione *miscellanea*, nella quale si affrontano le prassi di *altre Istituzioni* che hanno assunto un ruolo di primo piano durante la pandemia da Covid-19.

Giacomo Delledonne ritiene opportuno tracciare, seppur per *têtes de chapitre*, le coordinate del contesto euronazionale⁵⁰ in cui le prassi del Parlamento europeo, in fase pandemica, hanno avuto modo di dipanarsi. D’altronde, il Parlamento europeo⁵¹ per preservare la propria capacità di azione non si è limitato all’uso degli strumenti che già

⁵⁰ Sul punto, cfr. A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014.

⁵¹ Il Parlamento europeo è riuscito ad assurgere al ruolo di “apripista” (p. 367) per quanto riguarda il sistema di voto elettronico a distanza e la semplificazione e concentrazione della programmazione dei lavori.

disponeva, ma ha modificato il proprio regolamento, “senza drammatizzare la portata delle innovazioni introdotte negli ultimi due anni” (p. 368).

Vincenzo Lorubbio mette in luce il ruolo, la prassi e l’importante azione di controllo – mai venuta meno sotto i colpi di scure dell’emergenza pandemica – del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Del resto, basti pensare alla circostanza per cui il CPT sia stato “il primo organo in seno al Consiglio d’Europa ad emanare un documento di natura sostanziale relativo alla pandemia” (p. 376). Un’analisi preziosa che, tra l’altro, consente di fare luce sulle “preesistenti (*rectius* ancestrali) disfunzioni sistemiche” (p. 387) delle carceri italiane, promuovendo l’implementazione della cooperazione tra il CPT e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale (GNPL) al fine di poter tesaurizzare le opportunità generate dalla stessa crisi.

Giacomo Menegus, invece, si occupa dell’impatto della pandemia sulle attività della Corte dei Conti, la quale, ben lontana dall’immagine del “giudice cerbero⁵² delle finanze che viene spesso divulgata dai suoi detrattori, [...] ha dimostrato piena consapevolezza e capacità di adattamento sui diversi fronti che l’hanno impegnata” (p. 400). In particolare, l’Autore stigmatizza fermamente gli interventi tesi “a depotenziare le funzioni giurisdizionali della Corte e al contempo valorizzarne la funzione di controllo di gestione” (p. 407), forse anche dovuti al fattore tempo e alla necessità di controllare la *governance* delle ingenti risorse mobilitate dal PNRR. Egli, difatti, teme che l’indebolimento della Corte sul fronte della responsabilità contabile possa sedimentarsi contribuendo a far sì che il “giudice contabile finisca per assumere il ruolo di una sorta di contro-potere disarmato [...] privo di strumenti in grado di sanzionare efficacemente un ampio ventaglio di comportamenti scorretti, il cui potenziale dannoso per l’erario, per l’economia e, in ultima analisi, per la società, sarebbe paradossalmente amplificato proprio dall’ingente ammontare delle risorse destinate alla ripresa” (p. 412).

Infine, Marco Bassini, Fabio Ferrari, Francesco Maria Antonio Buggé e Ilario Nasso si occupano di due campi di analisi tanto vasti quanto complessi.

In particolare, Bassini e Ferrari ricostruiscono la prassi cui, nello scenario pandemico, l’AGCOM si è conformata, “non senza aver svolto alcune preliminari considerazioni sull’inquadramento costituzionale del problema della disinformazione” (p. 323). Gli Autori rimarcano le difficoltà intrinseche alla definizione della nozione di disinformazione, domandandosi “se sia davvero opportuno che sia un’autorità amministrativa, pur dotata dal legislatore degli strumenti normativi necessari, a intervenire su un terreno così delicato” (p. 338).

Buggé e Nasso, invece, si occupano dell’“esperienza maturata nell’applicazione degli istituti del diritto processuale pandemico” (p. 340), auspicando, in conclusione, l’istituzionalizzazione della trattazione scritta e dell’udienza virtuale, “in affiancamento ai meccanismi processuali già in essere” (p. 355), al fine di non sprecare l’impegno profuso nei mesi pandemici per “riconcepire lo svolgimento dei processi” (p. 355).

⁵² Così A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei Conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 3-4/2015, 587.

Il filo conduttore dei diversi canovacci accennati sembra, dunque, impersiarsi su una vasta congerie di proposte intese non quale “rimedio all’emergenza, ma fondazione del futuro”⁵³.

In sostanziale coerenza con l’argomento per cui “anche nei periodi di crisi, il diritto costituzionale deve individuare quelle regolarità potenzialmente suscettibili di consolidarsi come convenzioni o consuetudini costituzionali, alla ricerca di idee costituzionali che possano essere utili, anche *de jure condendo*, al fine di stabilizzare la forma di governo e migliorare la sua funzionalizzazione alla forma di stato democratica”⁵⁴.

⁵³ Così A. MANZELLA, *op. cit.*, 63.

⁵⁴ Così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, XI.

REPLICA

LUCA BARTOLUCCI E LUCA DI MAJO*

Solitamente, per garbo e galanteria si afferma che *dopo l'intervento del Collega, è molto complesso tenere una relazione di simile livello.*

Qui, non trovandoci in un convegno scientifico o in un seminario di approfondimento, dobbiamo *replicare* ad una recensione che somiglia molto ad un vero e proprio *saggio*, ed è realmente difficile. E lo è perché la dott.ssa Acierno è riuscita non solo a cogliere l'essenza dei singoli contributi ma anche, da un lato, la linea di continuità tra le singole sezioni e, dall'altro, la discontinuità che pure esiste tra le posizioni espresse nell'ambito di un medesimo profilo (v., in esempio, Di Majo e Bartolucci o Napolitano e Pagano).

Insistere sui contenuti messi in evidenza dalla dott.ssa Acierno non offrirebbe alcun valore aggiunto ad una recensione già di per sé completa e puntuale. Sembra pertanto opportuno, a sommosso parere dei curatori, indagare allora su altri aspetti: il metodo, i punti di forza e quelli di debolezza.

Il metodo, anzitutto. È questo un Volume nato quasi per caso, da un confronto tra noi curatori sui rispettivi temi di ricerca: da una parte, il procedimento legislativo in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Bartolucci), dall'altra parte, per non disperdere un contributo che nasce da una lezione tenuta nel Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “S. Tosi” sul Comitato per la legislazione, nel corso tenuto dal Prof. Massimo Carli (Di Majo).

L'idea di “un progetto insieme”, che ormai da tempo veleggiava nella nostra mente, prendeva concretezza giusto un anno fa: un Volume sulle prassi da pubblicare al termine del biennale stato di emergenza, sebbene non ancora dell'emergenza vera e propria: mentre noi curatori *replichiamo*, i contagi sono nuovamente in aumento, ancorché contenuto.

Non è dato sapere se, un domani, l'Italia o il mondo intero si troveranno ad affrontare nuovamente un'emergenza sanitaria. Purtroppo, ciò che la pandemia ha insegnato è la necessità che le istituzioni non si facciano trovare impreparate, tanto più dopo la *sperimentazione* di una crisi con pochi precedenti. Ebbene, si è scelto di creare uno *scheletro* che fosse in grado di accogliere contributi mirati, sulle prassi maggiormente significative delle istituzioni, di giovani ricercatori che già in passato avevano affrontato i medesimi temi ancorché da un punto di vista *ordinario*. Veniva chiesto agli Autori di *mutare geneticamente* le loro conoscenze e i loro studi passati per svilupparli nella dimensione pandemica.

* Luca Bartolucci è Lecturer di Diritto pubblico – LUISS School of Government; Luca Di Majo è Ricercatore T.D. di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli».

In particolare, l’obiettivo del Volume – come ha ricordato il prof. Lupo nella prefazione – è quello di “distinguere ciò che è mera prassi, destinata ad essere perciò abbandonata, dalla prassi che invece è destinata a tramutarsi in regola di correttezza costituzionale, o in convenzione costituzionale, quando non in vera e propria consuetudine costituzionale; oppure, in altri casi, ad essere recepita da una fonte scritta” (p. 12).

In tal modo, abbiamo scelto di non fermarci alle sole prescrizioni normative, ma di fare i conti – e “sporcarci le mani” – con le prassi, per indagare l’effettività dell’ordinamento. L’analisi, pertanto, non si è limitata a cosa è prescritto nella fattispecie normativa astratta, anche di livello costituzionale, ma ha tenuto conto – per usare le parole della postfazione del prof. Patroni Griffi – “della prassi concretamente sviluppatasi per valutare se la stessa si è mossa all’interno dell’elasticità delle fattispecie date in astratto oppure siano andate talora anche oltre” (p. 417).

Si tratta, dunque, di un momento di riflessione che guarda agli ultimi due anni, ma con uno sguardo rivolto al futuro: a maggior ragione, visto che la pandemia prosegue e sopravvengono nuove emergenze. Anche tramite tali crisi, infatti, le istituzioni dovrebbero riuscire a sviluppare con più convinzione la loro capacità di guardare nel medio-lungo periodo, in un momento, peraltro, in cui non solo a livello europeo è stato creato uno strumento per la *Next Generation*, ma nel quale anche all’interno della Costituzione italiana (legge cost. n. 1 del 2022) è stato inserito un riferimento esplicito alla questione ambientale e, soprattutto, all’interesse delle future generazioni.

Uno dei punti di forza del lavoro, ad avviso di noi curatori, è stata l’idea di “unire” una comunità scientifica giovane, certamente ancora acerba per alcuni aspetti ma in fibrillazione e in cammino, desiderosa di approfondire continuamente i temi più problematici collocati alle frontiere del diritto costituzionale.

Come sempre, si può essere d’accordo o meno sulle idee e sulle posizioni, come alcune contrapposizioni all’interno dello stesso Volume dimostrano, ma l’auspicio è che il vincolo che in questi mesi si è rafforzato tra i protagonisti del percorso rimarrà saldo per il futuro, tanto da costituire una solida base per iniziative ulteriori, speriamo migliori di questa prima e bella esperienza.

L’entusiasmo contagioso di tutti è stato il vero motore, unitamente agli incoraggiamenti e i preziosissimi consigli di chi ha accolto con piacere l’invito a partecipare con la prefazione (il Prof. Nicola Lupo) o con la postfazione (il Prof. Andrea Patroni Griffi), ai quali va anche qui il più sincero ringraziamento di curatori e Autori.

Ma non mancano, ad onor del vero, i punti deboli. Forse l’opera collettanea potrebbe apparire a molti come una (presuntuosa) iniziativa di curatori non ancora maturi per coordinare e affrontare un tema così complesso come le prassi, sulle quali ci si deve accostare con circospezione o *con delicata attenzione* (come ebbe a scrivere Franco Battiato, in una nota canzone). Certamente, l’inesperienza di noi curatori avrà prodotto qualche errore, di cui ci assumiamo la piena responsabilità. Ma anche questo fa parte di un *metodo* che abbraccia un punto di vista diverso, la crescita accademica, che è costellata di ostacoli sui quali alle volte si inciampa, ma a partire dai quali è bene rialzarsi, comprendere gli errori e proseguire il cammino.

D'altronde, la comunità scientifica non può rimanere immune a ciò che l'emergenza pandemica ha dimostrato, ossia l'imprescindibile importanza dell'approccio corale nella gestione dei rischi connessi alla pandemia. Un'unità di intenti che concerne non soltanto la quotidianità delle nostre vite, ma anche, per l'appunto, lo *stato di salute* delle nostre Istituzioni.

Come evidenziato – non a caso – dalla Presidente Marta Cartabia, il 20 aprile 2020, nella Relazione annuale sull'attività della Corte, nell'“alto mare aperto” dell'emergenza pandemica il primo principio costituzionale da preservare è la “*leale collaborazione* tra tutte le Istituzioni della Repubblica nell'attuazione dei principi costituzionali, ovvero sia il risvolto istituzionale della solidarietà”.

Del resto, come l'etimo di “solidarietà” suggerisce, può ritenersi *solidus* soltanto ciò che si apre al confronto.

Proprio per tale ragione, in questo Volume, con grande umiltà e ben consapevoli delle difficoltà, abbiamo cercato di non venire mai meno a questa interdipendenza dialogica cui ci siamo conformati *tutti*, intraprendendo, “senza fretta, ma senza sosta”, un cammino che – speriamo – potrà condurre a nuovi e interessanti approdi.