
Le Parlement au temps du coronavirus

Italie

Le Parlement italien dans la pandémie a eu du mal à maintenir sa centralité vis-à-vis du gouvernement et des régions

Ines Ciolli* et **Massimo Luciani***

* Maître de conférences, Université de Rome, La Sapienza

* Professeur titulaire des Institutions de droit public, Faculté de Droit de l'Université de Rome, La Sapienza

Jamais, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Italie n'a été confrontée à une situation d'urgence aussi dangereuse. En 2020, le nombre de décès annuel a été le plus élevé depuis 1944, ce qui constitue une preuve statistique dramatique. Une crise comme celle-ci a eu – et a toujours – un impact significatif sur les vies, les relations sociales, les activités économiques, les initiatives politiques et a donc affecté le domaine du droit constitutionnel, modifiant profondément l'équilibre des pouvoirs, le fonctionnement pratique du gouvernement et la probabilité que les droits fondamentaux continuent à marquer les frontières des pouvoirs souverains.

En fait, aucun droit fondamental n'a échappé à de sérieuses restrictions pendant la pandémie. Droits économiques, droits civils, droits sociaux, droits politiques : tous ont subi de lourdes limitations. Ce phénomène ne signifie pas pour autant que les droits à la santé et à la vie soient devenus, au cours de ces mois, des « droits tyranniques », pour reprendre les termes de notre Cour constitutionnelle¹. Aucun droit constitutionnel n'a une suprématie hiérarchique sur les autres et notre Constitution ne reconnaît pas la même « *allgemeine Werteordnung* » (« hiérarchie générale des valeurs ») que celle imaginée par le Tribunal constitutionnel allemand. Chaque droit, même les droits à la vie et à la santé, peut être équilibré avec les autres par le législateur et le caractère raisonnable de cet équilibre peut être contrôlé par la Cour constitutionnelle.

Néanmoins, il est évident que pendant la crise pandémique, les droits à la vie et à la santé sont devenus les véritables “stars” et que pour les protéger, tous les autres droits ont été sévèrement limités. La légitimité de ces limitations a toutefois été contrôlée par le pouvoir judiciaire, ce qui montre que l'ossature de notre système de garanties juridiques est restée intacte. En quelques mots : l'État de droit a toujours été respecté, même pendant la crise.

¹ N° 85/2013.

Si le système judiciaire a continué à fonctionner, le pouvoir législatif a rencontré d'autres difficultés pratiques. Les débats parlementaires ont tout d'abord révélé de nombreux obstacles pratiques posés par les mesures de sécurité dues au virus et ce n'est pas un hasard si certains députés et/ou universitaires ont suggéré la construction d'un Parlement « virtuel », capable d'utiliser des mécanismes de travail à distance. Heureusement, ces propositions ont été rejetées, en raison du contenu normatif clair de la Constitution et du règlement intérieur des Chambres, exigeant la présence physique des députés (à l'exception d'activités mineures, comme les audiences de tierces personnes). En outre, les difficultés habituelles du Parlement, souvent marginalisé par le gouvernement dans des conditions ordinaires, se sont encore accentuées pendant la pandémie, en raison du renforcement d'un pouvoir exécutif appelé à traiter rapidement les problèmes posés par l'urgence. Un projet de loi², en discussion à la *Camera dei deputati* (Chambre basse), a été déposé pour créer une Commission parlementaire ayant des pouvoirs spéciaux de contrôle et de décision, visant à contrebalancer la force croissante du pouvoir exécutif.

Cette réaction immunitaire du Parlement s'explique compte tenu de la manière dont a fonctionné et fonctionne encore l'institution la plus démocratique de notre ordre constitutionnel. Cela implique de répondre à certaines questions concernant le rôle des institutions parlementaires pendant la pandémie :

- Comment a fonctionné et fonctionne le Parlement italien ?
- Les prérogatives constitutionnelles du Parlement ont-elles été respectées ?
- Le rôle du Parlement vis-à-vis du gouvernement a-t-il changé de manière significative ?
- Quel type de relations les assemblées représentatives des régions (conseils régionaux) ont-elles avec le Parlement ?

1. Comment a fonctionné et fonctionne le Parlement italien ?

Toutes les données statistiques relatives à la période de pandémie montrent que le Parlement italien a continué à travailler, parfois dur, même pendant les pires moments de la crise. Néanmoins, sa subordination politique au gouvernement ressort clairement de l'absorption de l'essentiel de ses énergies dans la conversione in legge (transformation en loi) des innombrables décrets-lois (décrets ayant force de loi) adoptés par le gouvernement, que le Parlement doit voter dans un court délai (60 jours, selon l'article 77 de la Constitution). Presque entièrement occupé par une cette activité (dans laquelle le Parlement intervient à la suite d'une initiative gouvernementale), le pouvoir législatif a perdu, pendant la pandémie, tous ses pouvoirs pour traiter les initiatives parlementaires, laissant le champ libre à l'exécutif.

Il ne faut cependant pas oublier que la dynamique de notre système politique a profondément ébranlé le pouvoir discrétionnaire du Parlement. Parmi les facteurs les plus importants : a) le transfert croissant de pouvoirs en faveur du gouvernement suite au processus de mondialisation ; b) le

² N°1838 (Pagano).

phénomène croissant de concentration du pouvoir entre les mains du Presidente del Consiglio (Premier ministre), dû au déplacement du consensus politique des partis politiques vers les individus ; c) la qualité toujours plus réduite des représentants ; d) les difficultés structurelles du mandat de représentation, face à une crise d'identité des représentés dans une société en mutation (personne ne sait vraiment pour qui et pourquoi il/elle se bat) e) la rhétorique de la rapidité et de l'efficacité, clairement défavorable aux institutions qui – comme le Parlement – ont besoin de temps pour discuter, délibérer, décider. Les difficultés actuelles ne sont donc pas* surprenantes et la pandémie n'a fait qu'aggraver la crise bien connue des assemblées représentatives à l'échelle mondiale.

2. Les prérogatives constitutionnelles du Parlement ont-elles été respectées ?

Lors de l'exercice des pouvoirs d'urgence, le pouvoir ordinaire est clairement "débordé". On assiste alors à une centralisation du pouvoir et à des décisions rapides, qui ne sont pas nécessairement approuvées par les organes représentatifs. La Constitution italienne prévoit qu'en cas de nécessité et d'urgence extraordinaire, le gouvernement peut adopter des décrets-lois (ou décrets-législatifs). En ce qui concerne la condition spécifique d'urgence sanitaire, la Constitution contient une série de dispositions et de restrictions (avec un projet de loi) pour des raisons de santé et de sécurité publique en ce qui concerne l'inviolabilité du domicile (art. 14) ; des limitations à la liberté de circulation et de résidence (art. 16), à la liberté d'association (17). L'article 24 du décret législatif n°1 de 2018 a également établi que la déclaration de l'état d'urgence doit être adoptée par le gouvernement (ce qui a été fait le 31 janvier 2020).

Cela illustre à quel point le Parlement a un rôle marginal dans les situations d'urgence, mais, même dans des conditions ordinaires, sa position constitutionnelle s'est affaiblie depuis longtemps. La pandémie, d'une part, a exacerbé la faiblesse de l'organe parlementaire et la centralité de l'exécutif (en effet non moins faible car soumis à des divisions internes) mais, d'autre part, a rappelé l'importance de connaître l'organe institutionnel collégial, à savoir la composition des différentes opinions et les différentes perspectives politiques qui s'y expriment. Il est clair, après la pandémie, que la décision politique ne pouvait pas être remplacée par des décisions prises par des scientifiques et des technocrates. En effet, ces décisions sont en elles-mêmes formellement neutres et ne peuvent pas assumer la responsabilité de choix affectant les droits et la liberté, la protection de la vie et de la santé, ou des choix économiques qui conduisent à la réouverture des entreprises restées fermées pendant la période de quarantaine que presque tous les pays européens ont imposée. Par conséquent, bien que les prérogatives constitutionnelles n'aient pas été violées pendant la pandémie, elles avaient déjà été affaiblies avant celle-ci.

Le fonctionnement du Parlement pendant la pandémie a changé parce que le coronavirus a affecté la vie des gens, dont celle des députés. Certains députés ont contracté le virus Covid-19, de sorte que même les majorités requises pour l'approbation des mesures ont été faussées par ces absences. Par deux fois, le quorum de la Chambre des députés n'a pas été atteint lors du vote parce que la majorité des élus n'étaient pas présents. Lors du vote des mesures permettant une modification du budget pour les cas d'urgence, les groupes du Parlement se sont mis d'accord pour envoyer un

nombre de parlementaires suffisant pour obtenir la majorité absolue requise pour voter en faveur des écarts budgétaires. Dans d'autres pays comme l'Allemagne ou la France, l'Assemblée a modifié à plusieurs reprises son règlement intérieur pour permettre des majorités plus faibles pendant la pandémie et pour accepter le vote électronique (uniquement pour les travaux des commissions parlementaires) même si cela brise le dogme de la coexistence physique dans les assemblées parlementaires, prôné par Rousseau³.

En ce qui concerne le vote électronique, il a donné lieu à un grand débat en Italie, mais il n'a pas entraîné de changement, auquel de nombreux universitaires s'opposent⁴, parce que, dans les assemblées parlementaires, le débat et la présence restent irremplaçables. Il est vrai, cependant, que la question peut être considérée d'une manière différente pour le vote dans le débat en séance plénière ou dans les commissions et certains autres pays n'ont accepté que le second. En outre, comme la présence virtuelle est déjà autorisée pour les auditions pendant les travaux de la commission parlementaire, étendre le vote électronique à d'autres compétences parlementaires signifie consacrer le fait que les activités parlementaires sont écrasées par le vote plutôt que par le débat et la médiation politique. Celle-ci nécessite une présence physique, comme l'exigent la Constitution et le Règlement intérieur. Cependant, certains spécialistes estiment que la question pourrait facilement être résolue au sein d'une commission parlementaire, puisque les règlements des assemblées italiennes prévoient déjà le remplacement des membres absents des commissions (pour cause de maladie ou de mission) par des parlementaires du même parti ; ainsi, un remplacement ne serait pas aussi révolutionnaire au sein des commissions pour cause de maladie ou de quarantaine⁵.

Un nouveau problème est apparu à la suite de la crise sanitaire à propos du contrôle parlementaire. Celui-ci ne peut en effet pas être effectué correctement car les commissions ont en réalité peu travaillé en dehors des questions relatives à la pandémie. À la Chambre des députés, le contrôle parlementaire doit porter à la fois sur l'urgence sanitaire et sur sa conséquence la plus directe, l'urgence économique. À cette fin, un projet de loi n°1834 (Pagano) propose de réintégrer le Parlement dans les circuits de décision et de contrôle des mesures adoptées par le gouvernement ou, mieux encore, à adopter. Ce projet de loi vise à établir une commission parlementaire bicamérale composée de dix sénateurs et dix députés afin de respecter la proportion des groupes élus dans les chambres ; la présidence de la commission devrait être confiée à un membre de la minorité pour assurer sa participation. Les tâches de la Commission seraient celles d'exercer des contrôles sur le pouvoir exécutif et d'exprimer des avis⁶ contraignants (ou non contraignants, comme le préfèrent certains universitaires) sur les actes du gouvernement (y compris les décrets du Premier ministre) concernant les mesures à prendre pour contenir et combattre la propagation de Covid-19 dans un délai

³ Résolution du Bundestag, 15 mars 2020.

⁴ F. CLEMENTI, *Protection de la démocratie représentative par le vote électronique : problèmes, expériences et perspectives (également à l'époque du coronavirus)*. *Una prima introduzione*, *Federalismi.it*, 6/2020, 216 ss : Cet auteur n'est pas opposé au vote électronique, voir : G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 121 ss. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Le fonctionnement des Chambres pendant l'urgence sanitaire. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, *Federalismi.it*, 18/2020 ; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. La rappresentazione politica, entre efficacité et réalité virtuelle*, *Federalismi.it*, 21/2020.

⁵ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 134 ff.

⁶ Voir l'audition de Massimo Luciani et Guido Rivoecchi - Commission des affaires constitutionnelles - Sénat, 12 novembre 2020

déterminé. La Commission pourrait demander à auditionner le Premier ministre ou un ministre délégué par lui.

3. Le rôle du Parlement vis-à-vis du gouvernement a-t-il changé de manière significative ?

Pendant la pandémie, les relations entre le Parlement et le gouvernement, comme c'est le cas dans les situations d'urgence, ont été inversées, de sorte que le pouvoir exécutif prévaut, car le système juridique a besoin de décisions rapides et d'une orientation claire, comme l'a expliqué Carl Schmitt dans différents contextes⁷. Ceci est illustré par l'utilisation de certaines sources spécifiques comme les décrets du Premier ministre ou les ordonnances ministérielles (*ordinanze*) qui ont été les sources les plus utilisées pendant la pandémie et qui ont soulevé des problèmes majeurs car elles sont sans rapport avec les décisions du Parlement, mais aussi du gouvernement considéré en tant qu'organe collégial. Ceci implique, d'une part, que ces décrets garantissent une rapidité plus importante encore que celle résultant de décisions adoptées à l'issue des négociations au sein de la coalition gouvernementale. D'autre part, ces décrets du Premier ministre mettent en évidence un phénomène de verticalisation du pouvoir exécutif et de personnalisation du gouvernement avec un Premier ministre qui ne peut pas appuyer ce type de mesures (personnelles) sur une responsabilité politique autonome de celle de son gouvernement dans l'ensemble.

Au début de la pandémie, le rôle du gouvernement était central et presque exclusif : ni le Parlement ni les régions ne participaient activement au processus de prise de décision et les assemblées parlementaires se sont retrouvées à exercer un contrôle réduit en « convertissant » les décrets en loi.

Le premier décret-loi, n°6/2020, qui était le maillon d'une longue "chaîne réglementaire", contenait les premières décisions fondatrices relatives à la gestion de la pandémie, y compris celle relative à la période de quarantaine, et a été adopté par le Parlement, sans pratiquement aucun changement. C'est ce décret, transformé en loi, qui a légitimé les actes ultérieurs du gouvernement. La situation difficile a par ailleurs empêché, voire bloqué, toute opposition aux décisions gouvernementales⁸. Le rôle des minorités et des autres institutions qui auraient été habilitées à décider des questions de santé a été presque gommé au cours de cette première phase. Il est vrai que l'opposition, dans un moment aussi tragique, a évité toute forme d'obstruction.

L'article 2 du décret n°19/2020 a en revanche imposé une procédure particulière dans le processus de production des décrets du Premier ministre, prévoyant que les mesures d'endiguement de la pandémie soient adoptées par le Premier ministre, sur proposition du ministre de la Santé, après consultation des ministres de l'Intérieur, de la Défense, de l'Économie et des Finances et des autres ministres compétents en la matière, ayant également entendu les Régions. Concernant les mesures

⁷ C. SCHMITT C., *Teologia politica. Quatre chapitres sur la doctrine de la souveraineté*, p. 35 et suiv. dans ID., *Le categorie del politico : saggi di teoria politica*, traduit par G. Miglio et P. Schiera, Bologne, Il Mulino, 2001 ; M. TUSHNET, *The constitutional politics of emergency powers : parliamentary and separation-of-powers regulation*, *International journal of law*, 3/2007, 275 et suiv.

⁸ M. LUCIANI parle de "chaîne réglementaire", voir ID, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *Rivista AIC*, *www.rivistaaic.it*, 2/2020, 1 et suivants.

technico-scientifiques devant contenir les évaluations d'adéquation et de proportionnalité, le comité technico-scientifique doit être entendu comme le prévoient les ordonnances du chef du département de la protection civile (3 février 2020, n°63).

De cette façon, le décret-loi n°19/2020 constitue une forme particulière de décret du Premier ministre, puisque la forme classique des décrets du Premier ministre ne prévoit pas que d'autres organes doivent être entendus avant la délibération et la résolution qui en est issue.

Cela implique deux choses : que les Chambres exercent ainsi un contrôle sur l'exécutif, et que le décret en question peut restreindre les libertés et les droits parce que le principe de légalité est respecté. Bien sûr, cela n'annule pas le fait que ce décret, qui est à la source du pouvoir exécutif, a autorisé une série de décrets du Premier ministre sans leur donner d'indications précises sur les restrictions apportées aux droits, c'est-à-dire comment et quand il est possible de les limiter. Toutefois, cela se justifie par les caractéristiques de l'évolution imprévisible de cette pandémie qui doit être régie au jour le jour, même si les décrets-lois ont jusqu'à présent prévu la durée en vigueur des décrets du Premier ministre et leur efficacité temporelle limitée (généralement 2 ou 3 semaines).

Les sources de droit que le gouvernement peut utiliser pendant l'urgence sont délimitées en termes de contenu. Comme l'a dit un universitaire : "Plus les ressources prédictives de la discrétion technique sont réduites, plus il est inévitable de naviguer à vue. C'est pourquoi les décrets du Premier ministre ont une durée moyenne de deux semaines, et c'est pourquoi il est maintenant prévu, avec une correspondance approximative, qu'ils soient publiés au Journal officiel de la République italienne et communiqués aux Chambres dans le jour suivant leur publication. Le Premier ministre ou un ministre délégué par lui fait rapport tous les quinze jours aux Chambres sur les mesures adoptées en vertu du présent décret" (article 2 §5, décret 19/2020)⁹.

Le rôle de l'Assemblée qui représente la nation dans sa pleine souveraineté était donc davantage axé sur le contrôle des actes gouvernementaux que sur le pouvoir législatif. Cependant, c'était déjà le cas depuis un certain temps, en l'absence de phénomènes d'urgence. Au fil du temps, on a assisté à un renforcement du pouvoir réglementaire du gouvernement parallèlement à un pouvoir d'amendement du Parlement sur les décrets-lois de l'exécutif au moment de leur adoption. La seule différence entre les dernières décennies et la période de la pandémie est que le Parlement a plus rarement exercé son pouvoir d'amendement des décrets présentés pendant la pandémie, sans doute afin d'éviter tout retard dans leur adoption qui a toujours été rapide et acquise à de très larges majorités, impliquant souvent l'opposition. Cela a été particulièrement vrai dans les premiers mois de la pandémie.

En ce qui concerne la relation entre le Parlement et l'exécutif, la différence en termes d'importance et de permanence des décisions est bien établie : les sources spéciales de l'exécutif ne restent en vigueur que le temps nécessaire pour régler l'urgence. Il existe donc une compétence spécifique, mais aussi une hiérarchie très précise : le rôle du Parlement reste fondamental et ses

⁹ C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli imbilibrati rapporti fra Stato e Regioni, Diritti comparati*, 2020, p. 3.

sources ne sont pas soumises à l'impact du temps. Elles sont permanentes.

Sur la base de ces principes, certains parlementaires ont demandé un contrôle plus précis du gouvernement, par le biais d'une résolution approuvée par le Sénat le 2 novembre 2020¹⁰. Cette résolution dispose que le gouvernement, qui doit adopter des mesures supplémentaires pour faire face à l'urgence de Covid-19, doit : assurer une participation réelle et opportune du Parlement, des régions et des autres entités territoriales ; organiser au sein du Parlement un débat impliquant toutes les forces politiques représentées dans les deux chambres, dans le respect des principes de la Constitution et des règlements des assemblées ; communiquer rapidement avec le Parlement et l'impliquer dans toute action visant à protéger la santé publique lorsqu'il envisage de recourir aux décrets-lois introduisant des limites aux droits fondamentaux ; informer les Chambres du contenu des décrets présidentiels avant l'adoption, afin de tenir compte de toute directive formulée par lesdites Chambres ; lorsque cela n'est pas possible pour des raisons d'urgence liées à la nature des mesures à adopter, en faire le rapport aux Chambres, conformément à l'article 2, §1, du décret-loi n°19/2020.

Le rôle du Parlement ne peut être négligé en ce qui concerne les questions économiques : l'article 81 de la Constitution italienne exige en effet la majorité absolue des élus de chaque chambre pour toute décision apportant des modifications budgétaires et autorisant un nouvel endettement en lien avec de conditions exceptionnelles (catastrophes, etc.). Dans ce cas, tous les groupes parlementaires sont convenus de n'envoyer à chacune des deux chambres que le nombre de parlementaires suffisant pour obtenir la majorité absolue. Ainsi, toute décision de ce type est prise a priori par les assemblées parlementaires.

Le rôle du Parlement dans sa relation avec le gouvernement n'a pas vraiment changé mais la crise en cours s'est aggravée. La diminution du nombre de sessions parlementaires et de sessions des commissions parlementaires, dont le travail se limite aux questions liées à la pandémie, met en évidence le rôle prépondérant du gouvernement. Pour un dialogue plus étroit entre le Parlement et le gouvernement en temps de pandémie, un projet de loi pourrait être approuvé pour la création d'une commission parlementaire sur l'urgence épidémiologique causée par la Covid-19. Cette commission bicamérale serait chargée de surmonter les difficultés concernant les activités parlementaires pour faire face aux problèmes sanitaires (liés à la logistique et à l'organisation interne) ; de rééquilibrer et de renforcer le rôle de la production législative parlementaire confiée, dans ce temps de crise seulement, aux décrets et décrets lois du Premier ministre (ou de certains ministres), avec une réduction notable des lois ordinaires. Le projet de loi vise à confier à la Commission le pouvoir « d'exprimer des avis » (certains voudraient qu'ils soient contraignants) sur les projets d'actes du gouvernement concernant les mesures visant à contenir et à prévenir la propagation du virus, y compris les projets de décrets du Premier ministre.

4. Quel type de relations les assemblées des régions (conseils régionaux) ont elles eu avec le Parlement ?

En Italie, la pandémie a amplifié un certain nombre de problèmes existants : parmi ceux-ci,

¹⁰ Résolution n°6-00146 (sénateur Calderoli), 2 novembre 2020.

l'absence du Sénat en tant que Chambre représentative des régions, qui a conduit à un marchandage entre l'État et les régions, et entraîné des revendications différentes par rapport à l'intérêt unitaire de l'État. L'absence d'un Sénat des régions, dans un cas où il existe des autonomies si prononcées que celles prescrites au titre V, transforme ce qui aurait dû être un pluralisme territorial et institutionnel en une fragmentation séculaire et complexe.

La pandémie a soulevé des questions dont la plupart concernent la protection de la santé, l'article 117 de la Constitution italienne établit une compétence sanitaire concurrente entre l'État et chaque Région. L'État fournit les principes fondamentaux et les Régions légifèrent sur toutes les autres questions. Cela signifie que le Parlement national et tous les Conseils régionaux sont appelés à œuvrer en faveur de la protection de la santé. Mais pendant la période de pouvoirs exceptionnels, le Parlement est appelé à limiter les droits fondamentaux, alors que les Régions, les maires ou le ministre de la Santé ne peuvent adopter que des ordonnances d'urgence qui n'empiètent pas sur les droits. Seul le pouvoir central peut limiter les droits par un projet de loi selon le principe de légalité¹¹. Même si de nombreuses décisions sont prises par le Premier ministre par le biais de décrets, autorisés par les décrets-lois du gouvernement, ils doivent à leur tour être adoptés par le Parlement. La suprématie du Parlement dans l'absolu est liée à la qualité temporaire des décrets-lois et des ordonnances (celles des régions, du Premier ministre, des maires, etc.)¹². Cependant, d'un point de vue concret, le Parlement a ratifié constamment les dispositions et n'a jamais remplacé le pouvoir régional comme il aurait dû le faire¹³.

Au début de l'état d'urgence, les régions ont été coupées du processus décisionnel ; le décret n°6/2020 a établi des « zones rouges » et a restreint la liberté personnelle, la circulation et la pratique religieuse des personnes résidant dans les endroits où le coronavirus était le plus répandu. Néanmoins, avec le décret n°19/2020, les régions ont repris leur rôle et leurs compétences. En fait, ce décret prévoit que les présidents de régions doivent être entendus sur toutes questions concernant une ou plusieurs régions ; le président de la Conférence des régions et les provinces autonomes doivent être consultés, lorsque le décret du Premier ministre concerne le territoire national. Les décrets peuvent être adoptés sur proposition des présidents des régions s'ils concernent une des régions ou sur proposition du président de la Conférence des régions et des provinces autonomes lorsque la mesure concerne toutes les régions. Cela signifie que les régions participent au processus de prise de décision lorsqu'une telle décision les concerne directement. L'article 3 du ce décret-loi prévoit que, lorsque les Régions constatent une aggravation du risque pour la santé sur leur territoire ou sur une partie de celui-ci, elles peuvent introduire des mesures restrictives supplémentaires, exclusivement dans le cadre des activités de leur compétence et sans affecter la production et les secteurs d'importance stratégique pour l'économie nationale. Les régions ne disposent toutefois d'un pouvoir d'ordonnance que dans leurs domaines de compétence et de pouvoirs dérogatoires uniquement en ce qui concerne

¹¹ F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, *Diritto Pubblico*, 2/2020, p. 333 ss. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2/2020; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, *Le Regioni*, 4/2020, 737 ss.

¹² C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 3.

¹³ A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit., 3.

les lois régionales¹⁴.

Pendant la pandémie, tous les pouvoirs ont été remis en question. Cependant, « l'urgence » est un problème classique en droit constitutionnel.

La Constitution italienne ne réglemente pas directement l'urgence (déclaration de l'état de guerre prévue par l'article 78 de la Constitution). Elle prévoit des limites explicites à la modification des droits intangibles aux conditions non négociables, que ce soit dans le cas de sa modification, ou celle de la négociation d'accords internationaux ou de l'introduction de règles supranationales qui ne peuvent donc pas enfreindre ces principes (comme la disposition sur l'indivisibilité de la République contenue dans l'article 5, l'unité régie par l'article 87, les principes suprêmes de l'ordre constitutionnel actuel contenus dans les articles 7, 10, 11 et 139).

En d'autres termes, la Constitution a décidé a priori de préserver certains principes vis-à-vis de toute loi qui pourrait remettre en cause leur persistance parmi ceux-ci, l'état d'urgence, qui est cependant établi et ordonné par une loi ordinaire et non par la Constitution. Le choix de ne pas inscrire l'état d'urgence dans la Constitution découle précisément du fait que la nécessité ne devient jamais une source de droit, et dépend donc de la conception de l'urgence des pères fondateurs, qui estimaient que celle-ci devait s'enraciner dans la discipline du droit constitutionnel positif, refusant de considérer « l'idée dangereuse que la nécessité est elle-même la source du droit », comme cela se produit plutôt dans d'autres systèmes juridiques¹⁵.

Les pouvoirs ordinaires doivent donc agir dans l'urgence, et ils ont prouvé, au cours de la gestion de la pandémie, qu'ils étaient capables de trouver leur propre position mutuelle. Mais précisément parce qu'il s'agissait de gérer l'urgence avec des pouvoirs ordinaires, la pandémie a exacerbé toutes leurs difficultés antérieures et les crises déjà en cours.

Tout d'abord, le Parlement a eu du mal à maintenir sa centralité vis-à-vis du gouvernement et surtout des Régions¹⁶. La relation politique avec les Régions a été très complexe car il n'y a pas de Sénat régional pour la médiation politique entre les intérêts des Régions et ceux de l'État. La loi constitutionnelle n°3/2001, qui a modifié l'ensemble du titre V, a réglementé dans l'article 11 une sorte d'assemblée politique où les Régions et le Parlement pourraient négocier leurs intérêts, mais cette institution particulière n'a jamais fonctionné.

La pandémie soulève deux besoins : la nécessité d'un Parlement qui travaille et participe aux décisions gouvernementales, et le besoin essentiel d'un Sénat où les Régions peuvent transformer des intérêts sectoriels et partiels en orientations politiques.

¹⁴ F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, cit., 337 e ss.

¹⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2/2020, 113.

¹⁶ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020, 134 ss.