

Quaderni del Filangieri

<i>Quaderno 2006</i>	Rappresentanza e forma di governo
<i>Quaderno 2007</i>	Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere
<i>Quaderno 2008</i>	La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia
<i>Quaderno 2009</i>	Nuove regole per nuovi Consigli regionali
<i>Quaderno 2010</i>	Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide
<i>Quaderno 2011</i>	Costituzione e pareggio di bilancio
<i>Quaderno 2012-2013</i>	Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere
<i>Quaderno 2014</i>	Unione europea e principi democratici
<i>Quaderno 2015-2016</i>	Il Parlamento dopo il referendum costituzionale
<i>Quaderno 2017</i>	Missioni militari all'estero e principi costituzionali
<i>Quaderno 2018</i>	Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo
<i>Quaderno 2019</i>	Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri
<i>Quaderno 2020</i>	Il Parlamento nell'emergenza pandemica

Tutte le annate sono consultabili sul sito www.arsae.it

ISSN 1825-0432



il Filangieri - Quaderno 2020



il Filangieri

Quaderno 2020

Il Parlamento nell'emergenza pandemica

ARSAE - Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive



Jovene

il Filangieri

Quaderno 2020

Il Parlamento nell'emergenza pandemica

a cura di

Vincenzo Lippolis - Nicola Lupo

ARSAE

*Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive*



Jovene editore

il Filangieri

ARSAE - Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive

Direttore

VINCENZO LIPPOLIS

Comitato scientifico

Michele Ainis - Beniamino Caravita di Toritto - Paolo Carnevale - Fabio Cintioli
Tommaso E. Frosini - Fulco Lanchester - Anne-Marie Le Pourhiet
Massimo Luciani - Roberto Nania - Paolo Ridola - Giulio M. Salerno (coordinatore)
Silvio Traversa - Nicolò Zanon

Comitato di redazione

Andrea De Petris - Gabriella Duranti - Gianpaolo Fontana - Renato Ibrido

Direzione e Redazione:

Presso lo studio del Prof. VINCENZO LIPPOLIS
Via in Publicolis 42 - 00186 Roma RM
e-mail: ilfilangieri@fastwebnet.it

Amministrazione e Pubblicità:

CASA EDITRICE DOT. EUGENIO JOVENE S.R.L.
Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

Condizioni di abbonamento: Italia: € 40,00 - Estero: € 60,00

Arretrati: per tutti i fascicoli pubblicati fino al n. 4/2005 rivolgersi
all'Editore Giuffrè - Milano.

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:

a) con versamento su c/c bancario IT62G0307502200CC8500241520 indicando
chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura;
c) on line, collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti
con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore
su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 9 del 14 gennaio 2003.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: ERNESTO MAZZETTI.

Finito di stampare nel febbraio 2021 - PL Print Napoli.

VINCENZO LIPPOLIS, <i>Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia</i>	3
ENRICO BORGHETTO, <i>L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti-legge "pandemici"</i>	13
ELENA GRIGLIO, <i>La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova</i>	27
CRISTINA FASONE, <i>Le Commissioni parlamentari nella gestione della crisi pandemica</i>	59
RENATO IBRIDO, <i>Alla ricerca della "giusta distanza": il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica</i>	77
CLAUDIA MARCHESE, <i>I lavori parlamentari da remoto: un quadro comparato</i>	103
NICOLA LUPO, <i>Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"</i>	145
Notizie sui collaboratori del Quaderno	167

Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”¹

Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. Premessa. Come evitare l'emarginazione del Parlamento nell'emergenza pandemica. – 2. La partecipazione anche a distanza ai lavori parlamentari. – 3. Le proposte volte a prevedere modalità più agili di organizzazione e di svolgimento dei lavori. – 3.1. La funzione legislativa: la conversione dei decreti-legge e lo sviluppo del lavoro in commissione. – 3.2. La funzione di controllo: verso commissioni bicamerali *ad hoc*? – 4. Necessità, in ogni caso, di soluzioni concordate tra i due rami del Parlamento. – 5. Conclusione. Una “finestra di opportunità” per l'innovazione del parlamentarismo in Italia?

1. *Premessa. Come evitare l'emarginazione del Parlamento durante l'emergenza pandemica.*

Lo stato di emergenza derivante dalla pandemia del Covid-19 ha posto in crisi, in Italia come altrove, proprio le caratteristiche più tipiche dell'attività parlamentare. È diventato tutt'altro che scontato riunire tutti assieme, nella medesima aula, in un'assemblea, centinaia di rappresentanti dell'intera nazione, chiamati a confrontarsi, formalmente e informalmente², per dare luogo a un processo deliberativo pluralistico – pubblico e trasparente nelle sue fasi essenziali – nel cui esito tutti i cittadini possano riconoscersi, almeno nel senso di avere avuto una *chance* di prendervi parte, ancorché in forma indiretta.

Eppure, al tempo stesso, sono proprio queste caratteristiche a rendere necessario – anche e anzitutto agli occhi dei cittadini – il coinvolgimento attivo del Parlamento, nell'esercizio delle sue diverse funzioni, nelle

¹ Alcune parti del contributo riprendono, con aggiornamenti e variazioni, i contenuti dell'audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, svoltasi giovedì 5 novembre 2020, nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, “Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata”.

² Per la sottolineatura dell'importanza delle sedi informali nell'attività parlamentare, cfr., da ultimo, P. NORTON, *Power behind the Scenes: The Importance of Informal Space in Legislatures*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, n. 2, 245 s., nonché quanto osservato dalla Commissione di Venezia nel suo *interim report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of law and Fundamental Rights* dell'8 ottobre 2020, “discussion, the exchange of ideas and personal, face-to-face contacts are crucial in feeding the debate. This ensures the effectiveness of political pluralism and democracy. It must be remembered that some of the most important parliamentary policies are produced through informal discussions, often behind the scenes: much of that has been swept away in favour of more formalised online discussions” (cfr. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e)).

scelte cruciali e “difficili” che durante l'emergenza, e in tempi assai ristretti, inevitabilmente si vanno determinando. L'emergenza pandemica richiede infatti ai pubblici poteri di compiere delicatissimi bilanciamenti di valori e di interessi, di assoluto rilievo sul piano costituzionale, i quali vengono inevitabilmente operati alla base della stesura di norme volte: a limitare incisivamente le libertà fondamentali; a stabilire la chiusura (e la riapertura) di determinate attività imprenditoriali; ad approntare, a quantificare e a coprire adeguati meccanismi di ristoro; a disegnare e a implementare strumenti redistributivi.

È noto che il Covid-19 si è rivelato essere, nel suo primo impatto sul sistema istituzionale, soprattutto un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già in atto. Più difficile è immaginare quali e quanto significative saranno le sue conseguenze “a regime”. In questa chiave, è evidente che il rischio di emarginazione del Parlamento italiano non nasce certo dalla pandemia e discende, in larga parte, dalla sua mancata capacità di auto-riforma, a livello sia costituzionale, sia sub-costituzionale. Si può parlare, con riferimento agli ultimi tre decenni, di un processo di auto-emarginazione delle Camere, che la pandemia ha ulteriormente e vistosamente accentuato.

Occorre pertanto domandarsi, in chiave prospettica, se l'effetto dell'emergenza pandemica sarà quello di aver accelerato e portato alle sue ultime conseguenze questo processo, spingendo cioè verso un equilibrio che vede il Governo stabilmente collocato come principale produttore di norme, anche di rango primario. Oppure se non consisterà nell'attivare una serie di reazioni volte a rinnovare profondamente, dopo decenni di sostanziale immobilità, l'organizzazione delle due Camere e i procedimenti parlamentari, ponendo perciò i presupposti per un recupero del ruolo del Parlamento: una “finestra di opportunità”, anche per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha disposto, a partire dalla XIX legislatura, una (piuttosto drastica) riduzione di deputati e senatori, sembra in effetti essersi aperta.

È ovviamente presto per trarre univoche indicazioni in proposito. Ma qualche elemento lo si può già fornire, specie in prospettiva, in vista cioè del lavoro che attende le Camere nei due ultimi anni della XVIII legislatura. Anche perché è evidente che, in ogni caso, gli assetti che la forma di governo va assumendo durante la pandemia non resteranno senza effetti “a regime”, una volta che la pandemia si sarà esaurita.

Sinteticamente, se si intende porre un freno al processo di (auto-)emarginazione del Parlamento, dai processi decisionali che si stanno svolgendo nella fase emergenziale, occorre porre in essere una batteria di strumenti, riconducibili, pur con qualche semplificazione, intorno a due distinte logiche di fondo. Da un lato, l'introduzione (graduale e mirata) di forme di attività parlamentare (anche) da remoto, al fine di consentire alle Camere di esercitare pienamente le loro funzioni, pure in fasi in cui gli spostamenti e la compresenza possono risultare problematici o impossibili, quanto meno per una parte dei loro componenti. Dall'altro, la predisposizione di forme più agili di organizzazione e di lavoro parlamentare,

che pongano le Camere in grado di partecipare all'esercizio della funzione legislativa e, soprattutto, di seguire e controllare da vicino e con maggiore incisività l'attività del Governo in materia, la quale tende a naturalmente a svilupparsi secondo modalità diverse e in tempi più rapidi di quanto avvenisse in precedenza.

La risposta del Parlamento deve dunque muoversi su più livelli e articolarsi in meccanismi molteplici, non alternativi gli uni agli altri. I nodi che emergono vanno affrontati, ovviamente in tempi rapidi, anzitutto con riferimento alla fase emergenziale, ma altresì con la consapevolezza – qui come in tanti altri settori interessati, in questi mesi, da processi di innovazione assai repentini – che alcune tracce resteranno anche una volta superata la fase emergenziale: se non altro nel senso che occorrerà domandarsi, a quel punto, quali tra le innovazioni introdotte si prestino ad essere mantenute “a regime” e quali indicazioni strategiche possano trarsi da queste esperienze, pur svoltesi nel corso dell'emergenza pandemica.

2. *La partecipazione anche a distanza ai lavori parlamentari.*

Proprio sul delicato tema della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari si è misurato come l'abbinamento delle misure ispirate alle due logiche di fondo che si sono prima richiamate possa aiutare i processi di innovazione. È stato questo abbinamento, con ogni probabilità, ad agevolare lo sblocco della questione dell'attività parlamentare a distanza, all'interno delle commissioni, registratosi presso la Giunta per il regolamento della Camera, il 4 novembre 2020³. La consapevolezza della necessità, per assicurare la funzionalità del Parlamento in tempi di emergenza pandemica, di una compressione degli spazi effettivi a disposizione dei lavori parlamentari, e dunque anzitutto dei margini di intervento e di azione per le opposizioni, sembra aver portato queste ultime ad attenuare la loro iniziale drastica contrarietà a forme di lavoro parlamentare a distanza. Si è così potuto compiere un passo in avanti piccolo ma significativo, relativamente, almeno per ora, all'attività delle commissioni: per cui si è consentita la partecipazione (anche) da remoto non solo alle sedi informali, secondo quanto si era già stabilito nel marzo 2020⁴, ma altresì a tutte le altre sedi delle commissioni permanenti della Camera (e delle commissioni bicamerali presiedute da un deputato) nelle quali non siano previste votazioni. Una decisione che va nel medesimo senso, seppure con maggiori cautele – essendosi in sostanza escluse, in Senato, le discussioni generali e

³ Cfr. il resoconto della seduta in A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 4 novembre 2020, 3 s.

⁴ Cfr., tra gli altri, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in www.osservatorioaic.it, 2020, n. 3; ID., *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 4, 705 s.; A. MALASCHINI, *Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza covid-19*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 2; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in www.medialaws.it, 2020, n. 2, 52 s.; F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in www.federalismi.it, 2020, n. 18, 26 s.

le interrogazioni in commissione – è stata poi assunta, il 10 novembre 2020, dalla Giunta per il regolamento del Senato, con riferimento alle commissioni permanenti di quel ramo del Parlamento (e alle commissioni bicamerali presiedute da un senatore)⁵.

Più in generale, è evidente come la questione della partecipazione anche a distanza ai lavori e alle votazioni rappresenti un vero e proprio dilemma, per le istituzioni parlamentari.

Da un lato, infatti, è evidente che la partecipazione a distanza ai lavori va a incidere sulle caratteristiche più tradizionali, intime e simboliche del parlamentarismo e della rappresentanza politica⁶. Il senso stesso del Parlamento, come si è già ricordato, consiste appunto nel far convenire, tutti assieme, nello stesso luogo, i rappresentanti della nazione, assicurando che nell'assemblea i rappresentanti delle varie parti del Paese e delle diverse forze politiche possano confrontarsi con continuità tra di loro e prendere parte a un processo deliberativo che, nella sua dimensione formale come nella sua dimensione informale, si fonda proprio sulla compresenza e sul dialogo interpersonale.

Dal lato diametralmente opposto, è altrettanto chiaro che escludere ogni forma di partecipazione a distanza rischia, in questa fase emergenziale, di finire per rendere non esercitabili una quota rilevante e variabile – a seconda della gravità dell'epidemia e delle dimensioni del territorio che da quel Parlamento è rappresentato – delle prerogative parlamentari. E di accentuare così ulteriormente il processo di rafforzamento degli Esecutivi che si è inevitabilmente determinato durante la pandemia, in Italia ma non solo⁷.

Del resto, che in questa direzione qualcosa si possa e si debba fare, seppure con molte attenzioni e sulla base di un ridisegno dei relativi procedimenti – una sorta di “re-ingegnerizzazione”, come si è sostenuto altrove⁸ – è dimostrato sia dal quadro comparato, dove sono ormai numerosissimi i Parlamenti che, a seguito della pandemia e con varie modalità, hanno introdotto, in forme variegate, con previsioni o generali o legate

⁵ Cfr. il resoconto della seduta del 10 novembre 2020 della Giunta per il regolamento del Senato, conclusasi con l'adozione del seguente parere: *“In via transitoria, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, per le audizioni delle Commissioni del Senato e delle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato, è consentita la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di segreteria”*.

⁶ Sottolinea questo aspetto, tra gli altri, E. RINALDI, *La partecipazione 'da remoto' all'adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un'ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in www.giurcost.org, 29 giugno 2020.

⁷ Sull'espansione dei poteri dei Governi durante la pandemia cfr. il già ricordato *interim report* della Commissione di Venezia e, per dati e considerazioni su scala globale, T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974#, 26 maggio 2020.

⁸ Cfr., volendo, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in www.osservatorioaic.it, 2020, n. 3, 31 marzo 2020, 23 s., nonché, più approfonditamente, A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 4, 19 s., spec. 22 s.

alle condizioni dei singoli parlamentari, modalità di lavoro e di votazione a distanza⁹.

Per parte mia, continuo a ritenere che la Costituzione non rappresenti un ostacolo nei confronti della partecipazione e della votazione (anche) a distanza. Non tanto perché dell'art. 64, terzo comma, Cost. si possa o si debba dare un'interpretazione evolutiva, come pure è stato sostenuto¹⁰, ma perché da sempre le Camere hanno avuto ampi margini nell'interpretare il requisito del numero legale; e perché l'esistenza di tali margini in capo ai regolamenti parlamentari è stata espressamente riconosciuta, sin dall'inizio, dalla giurisprudenza costituzionale¹¹.

È facendo leva su questi ampi margini interpretativi che, in prospettiva, si può agire e si è, in effetti, agito fin qui: in particolare, attraverso intese tra i gruppi sul non richiedere la verifica del numero legale in alcune procedure; ovvero, considerando "in missione" i deputati in zona rossa, in quarantena o in isolamento fiduciario¹². Già oggi tali deputati sono perciò

⁹ Ha seguito il primo modello, ad esempio, il Parlamento europeo mediante l'introduzione di una nuova disciplina nel suo regolamento interno (il 17 dicembre 2020), mentre quello spagnolo ha invece applicato estensivamente le norme che consentivano, già prima della pandemia, ai parlamentari di votare da remoto. Cfr. le analisi comparate nella *special issue* di *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, n. 1-2, su *Legislatures in the Time of Covid-19*; la ricerca condotta dalla Fondazione Schuman su *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments* (disponibile su <https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments>); nonché F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE on line*, 2020, n. 2; L.G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, ivi; e il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati su *L'attività parlamentare durante l'emergenza COVID-19 nei Paesi dell'UE e nel Parlamento europeo: elementi di sintesi*, 15 ottobre 2020. Cfr. inoltre i contributi di R. IBRIDO e di C. MARCHESE, in questo *Quaderno*. Molto utile è anche la banca-dati disponibile su <https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>.

¹⁰ Sulla necessità di un'interpretazione evolutiva dell'art. 64 Cost. cfr., tra gli altri, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 18 marzo 2020, 7 s. e S. CECCANTI, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in www.rivistaimulino.it, 24 aprile 2020.

¹¹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari*, cit., 23 s. Questi ampi margini interpretativi ai regolamenti e alle prassi parlamentari sono stati riconosciuti sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana: cfr., in particolare, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. I. Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, 248 s. *Contra*, rilevando che "un conto è che la Costituzione richieda la maggioranza dei presenti 'per la validità' di una delibera dell'Assemblea, lasciando alle Camere un margine di interpretazione della norma, altro è dedurre, da una disposizione costituzionale redatta quando neppure era immaginabile che i parlamentari potessero partecipare a distanza, che i regolamenti siano competenti ad ammettere la partecipazione telematica a tutte le attività parlamentari", cfr. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., 45.

¹² Cfr. la seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 6 ottobre 2020, nella quale la Giunta, sulla scorta dell'interpretazione già adottata il 4 marzo 2020 con riferimento a deputati ubicati in "zona rossa", ha fatto propria un'interpretazione estensiva dell'istituto delle missioni, ai sensi della quale "finché perdura la situazione di emergenza sanitaria", saranno "considerati in missione", e dunque computati tra i presenti: "a) i deputati che siano sottoposti alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultati positivi al COVID-19; b) i deputati nei cui confronti sia stata disposta la misura della quarantena precauzionale con provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto hanno avuto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi al COVID-19; c) i deputati nei cui confronti sia stata disposta la misura della sorveglianza sanitaria e dell'isolamento fiduciario con provvedimento dell'autorità sanitaria nei casi previsti dalla normativa vigente; d) i depu-

“computati come presenti per fissare il numero legale” ai sensi dell’art. 46, comma 2, del regolamento della Camera. In termini di mera compatibilità costituzionale, non vedo perché non si possano considerare come presenti – a certe condizioni ben predeterminate nei regolamenti delle Camere, e magari limitatamente ad alcune procedure¹³ – altresì i parlamentari collegati “da remoto”, i quali appunto grazie alla partecipazione “da remoto” possono effettivamente seguire e prendere parte attivamente alle relative sedute.

Il tema diventa particolarmente difficile, e l’esigenza di partecipazione “da remoto” ancora più pressante, allorché la Costituzione richiede *quorum* aggravati, riferiti ai componenti del Senato, della Camera, o del Parlamento in seduta comune. In questi casi, infatti, i margini interpretativi che prima si richiamavano non sono evidentemente disponibili e negare ogni forma di partecipazione “da remoto” significherebbe bloccare del tutto queste votazioni, o consegnare, con riferimento ad esse, un potere di veto assoluto alle opposizioni. Entrambe alternative assai poco percorribili, le quali rischierebbero di paralizzare procedure-chiave quali, ad esempio: l’autorizzazione allo scostamento di bilancio *ex art. 81 Cost.*; la seconda deliberazione di iniziative di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*; l’approvazione delle intese per il regionalismo differenziato *ex art. 116, terzo comma, Cost.*; la legge “rinforzata” di attuazione dell’art. 81, sesto comma, Cost; la concessione di amnistia o indulto *ex art. 78 Cost.*; o, infine, la messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica *ex art. 90 Cost.*¹⁴. Un problema simile si pone altresì per alcune procedure elettorali, per le quali pure la Costituzione o altre fonti richiedono, specie ai primi scrutini, *quorum* più elevati rispetto alla maggioranza semplice: si pensi alle elezioni di giudici costituzionali, dei componenti “laici” del CSM, ma anche dei Presidenti di Assemblea o dello stesso Presidente della Repubblica, tanto per citarne alcuni.

A scanso di equivoci, vorrei fosse chiaro che è ovviamente più che legittimo augurarsi che nelle procedure sopra elencate si raggiungano, a maggior ragione in una fase emergenziale come quella attuale, ampie intese tra maggioranza e (almeno una parte delle) opposizioni. Tuttavia, non credo che all’opposizione vada attribuito il potere di impedire ogni deci-

tati che si siano sottoposti a tampone molecolare naso-faringeo da COVID-19 sino alla comunicazione dell’esito dello stesso” (A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 6 ottobre 2020, 3 s.).

¹³ In questa prospettiva, risulta un po’ troppo generica la formulazione della proposta di modifica del regolamento presentata dagli on. Ceccanti e altri (A.C., XVIII legislatura, doc. II, n. 15, presentata il 2 ottobre 2020): il lasciare al solo Ufficio di Presidenza l’individuazione dei “casi in cui, in ragione di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell’Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l’esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto” sembra dare una dimensione tutta e solo organizzativa a tale decisione, trascurando la necessità di definire *a priori* le procedure a cui la partecipazione a distanza ai lavori si può applicare e le necessarie conseguenti modifiche da apportare a tali procedure.

¹⁴ Sulla tendenza del legislatore costituzionale ad ampliare i casi di leggi da approvare con *quorum* aggravati cfr. ora R. MICCICHÈ, *Contributo alla teoria della legge organica. L’«organicità» come caratteristica delle scelte bipartisan delle assemblee politiche: dall’attuazione del Fiscal compact al regionalismo differenziato*, in *www.dirittiregionali.it*, 2020, n. 3, 383 s.

sione in proposito solo in considerazione della maggiore difficoltà oggettivamente riscontrabile nell'assicurare la presenza dei parlamentari nelle aule di Montecitorio o di Palazzo Madama. Ecco perché, a mio avviso, è proprio da queste procedure a quorum aggravato che occorre muovere nell'ipotizzare forme non solo di partecipazione, ma altresì di votazione a distanza.

Si tratterebbe, d'altronde, di poche votazioni, perlopiù assunte in forma solenne (elezioni per schede; votazioni finali), limitatamente alle quali non vedrei troppe difficoltà, in termini logistici e di procedura, ad ammettere anche un voto a distanza, ovviamente con meccanismi adeguati ad assicurare la personalità e, se del caso, la segretezza del voto da parte dei parlamentari che versino in determinate situazioni e che pertanto richiedano e siano autorizzati a votare "da remoto". In qualche misura, anzi, mi spingerei a dire che ammettere la votazione (anche) "da remoto" in tali sedute dell'Assemblea mi parrebbe meno problematico di quanto non sia partecipare a distanza a una seduta di Commissione nella quale si proceda alla discussione e alla votazione di decine articoli e di centinaia di emendamenti.

Quello verso la digitalizzazione e la (possibile) partecipazione (anche) "da remoto" ai procedimenti parlamentari mi pare possa considerarsi un percorso obbligato, da intraprendere però con gradualità e piena consapevolezza degli effetti che esso determina sulla natura stessa dei Parlamenti. Cercando di avere ben presenti gli inevitabili riflessi che queste decisioni possono comportare, in negativo e in positivo, sul sempre assai delicato rapporto tra le Camere e i cittadini: in negativo, ove esse vadano a minare il prestigio sia dell'istituzione, sia dei parlamentari, evidentemente chiamati anch'essi a uno sforzo non da poco in una fase eccezionale; in positivo, perché la digitalizzazione dei procedimenti parlamentari, se ben concepita e implementata, può consentire di mostrare una dimensione più efficiente e più tempestiva dell'attività delle Camere, oltre a permettere di immaginare – come da tempo si è rilevato – inedite forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti medesimi¹⁵.

3. *Le proposte volte a prevedere modalità più agili di organizzazione e di svolgimento dei lavori.*

Alla luce di quanto si osservava circa la necessità di compiere delicati bilanciamenti di valori e di interessi nella predisposizione delle misure dirette a fronteggiare l'emergenza pandemica, non può sorprendere che si sia diffusamente avvertita l'esigenza di individuare, per questa fase, forme più agili di svolgimento delle funzioni parlamentari. Senza entrare nel complesso e affascinante tema della classificazione delle funzioni del Par-

¹⁵ Cfr., in proposito, anche per la sottolineatura delle necessarie cautele, P. Costanzo, *La "democrazia digitale" (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 2019, 71 s., e, per un quadro di ciò che si è fatto finora nel Parlamento italiano (invero non moltissimo), C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communication Technology (ICT)*, in D. CHINNI (a cura di), *Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 19 s.

lamento¹⁶, basti distinguere qui tra le modalità che possono adottarsi per lo svolgimento della funzione legislativa e quelle da seguire per l'esercizio della funzione di controllo. Con l'avvertenza che, specie nel corso di un'emergenza pandemica, è normale che il Parlamento investa più sulla seconda funzione che sulla prima, anche in considerazione dei tempi estremamente ristretti con cui i pubblici poteri sono chiamati, in questa fase, ad intervenire.

3.1. *La funzione legislativa: la conversione dei decreti-legge e lo sviluppo del lavoro in commissione.*

Con riguardo all'esercizio della funzione legislativa nel corso della fase emergenziale, le soluzioni da seguire mi paiono invero abbastanza obbligate. In termini generali, credo che occorra muoversi lungo la linea correttamente indicata, anche a regime, dalla riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017: ossia quella di privilegiare, per quanto possibile, l'esame dei progetti di legge da parte delle commissioni permanenti in sede deliberante e redigente.

Poiché, in concreto, nella prima metà del 2020 l'attività legislativa si è pressoché completamente esaurita nell'adozione di decreti-legge – spesso dalla natura assai eterogenea e con dimensioni quantitative fin qui inedite – e nella loro conversione parlamentare, con numerosissimi emendamenti¹⁷, è venuto piuttosto naturale chiedersi se il procedimento in commissione in sede deliberante potesse estendersi, in questa fase eccezionale, anche ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Un'opinione in senso favorevole è stata autorevolmente espressa, in proposito, da taluni costituzionalisti, probabilmente anche nell'intento di rendere più agevole il percorso parlamentare dei decreti-legge (rendendoli perciò maggiormente “competitivi” rispetto agli strumenti alternativi, ossia i d.P.C.M. e le ordinanze ministeriali)¹⁸.

In proposito, credo che occorra procedere con molta cautela. È vero che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge non sono ricompresi tra quelli per i quali l'art. 72, quarto comma, Cost. dispone una “riserva d'Assemblea”. Tuttavia, allo stato attuale l'assegnazione di tali disegni di legge a commissioni in sede referente è esplicitamente prescritta o chiara-

¹⁶ Su cui cfr., volendo, N. LUPO (a cura di), *Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, n. 1.

¹⁷ Non a caso, nel *Rapporto sulla legislazione 2019-2020* si parla di una “capacità trasformativa” del Parlamento (*La legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea. Rapporto 2019-2020*, Camera dei deputati, Roma, 2020, 7 s.), peraltro utilizzata soprattutto in chiave per così dire “aggiuntiva”. Su alcuni dei problemi originati da questi decreti-legge emergenziali, cfr. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in www.osservatoriosullefonti.it, speciale su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, giugno 2020, G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, ivi, e i contributi di E. BORGHETTO e E. GRIGLIO, in questo *Quaderno*.

¹⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020, seppure “con un accordo di tutti i gruppi”. In senso sostanzialmente analogo cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020.

mente presupposta da ambedue i regolamenti¹⁹. Dunque, occorrerebbe almeno approvare una modifica o ipotizzare una deroga a tali previsioni dei regolamenti parlamentari. Deroga che, invero, non appare costituzionalmente legittima ove si ritenga, con una parte significativa della dottrina, che tali previsioni regolamentari esplicitino una implicita “riserva d’Assemblea” per i disegni di legge di conversione, ricavabile dall’art. 77 Cost.: visto che la Costituzione presupporrebbe la necessità di coinvolgimento delle Camere nella loro composizione plenaria, specie laddove tale disposizione chiama in gioco la responsabilità del Governo, e dunque il rapporto fiduciario²⁰.

Al di là della discutibile compatibilità costituzionale, comunque, il problema si pone pure in termini di opportunità circa l’affidare l’intero procedimento di conversione a una o più commissioni permanenti, derogando così non solo ai regolamenti parlamentari, ma altresì ad una prassi che appare sostanzialmente costante nel senso dell’obbligatoria assegnazione in sede referente (salvo alcune limitate eccezioni nelle prime due legislature repubblicane). Va infatti considerato il peso inevitabilmente assai elevato che è proprio degli emendamenti a un atto con forza di legge in quel momento vigente.

Non va dimenticato che gli emendamenti ai decreti-legge, se approvati, sono destinati a giungere pressoché subito a destinazione. Essi, infatti, una volta approvati nel corso della prima lettura, vengono normalmente accettati, ancorché spesso senza entusiasmo, al fine di evitare la decadenza del decreto-legge, dal ramo del Parlamento che esamina il disegno di legge di conversione in seconda lettura. Una seconda lettura che – sia detto per inciso – sempre più spesso si è svolta nell’arco di pochissimi giorni, visto che la prima lettura di tali disegni di legge ha finito per consumare quasi tutti i 60 giorni disponibili al Parlamento per la conversione²¹. I margini temporali disponibili al Parlamento si sono poi andati ulteriormente restringendo per effetto dell’accorpamento in un unico decreto-legge, e in un’unica legge di conversione, di più decreti-legge adottati in rapida successione. Si tratta di una prassi non sconosciuta in passato²²,

¹⁹ Cfr., rispettivamente, l’art. 96-bis, comma 1, del regolamento della Camera e l’art. 78, commi 5 e 6, del regolamento del Senato.

²⁰ Cfr., tra gli altri, L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1961, n. 1-2, 42 s., spec. 89, C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI; Giuffrè, Milano, 1962, 834 s., spec. 859, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976, 708, e P. RAMETTA, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 1. *Contra*, cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 270, N. LUPO, *Il “fattore tempo” nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Giuffrè, Milano, 1993, 321 s., A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, 362 s., e F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Cedam, Padova, 2019, 139.

²¹ Criticamente su questa prassi, che finisce per azzerare il contributo sostanziale di uno dei due rami del Parlamento (quello che esamina per secondo il disegno di legge di conversione), e che pertanto realizza una sorta di “monocameralismo di fatto”, cfr., tra gli altri, A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 3, 55 s., spec. 68 s.

²² Cfr., tra gli altri, G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l’“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l’omogeneità materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 6,

ma che ha toccato, soprattutto nella seconda fase della pandemia, livelli qualitativi e quantitativi finora inediti²³: in particolare, nel caso della catena dei quattro decreti-legge c.d. “ristori”, tutti accorpati all’interno del primo decreto-legge ad opera della relativa legge di conversione²⁴.

In questa chiave, al massimo, nella conversione dei decreti-legge potrebbe esserci qualche spazio, nella fase emergenziale, non per l’esame in commissione in sede deliberante, bensì per quello in sede redigente²⁵. L’adozione di questa seconda procedura, peraltro, darebbe luogo ad un percorso dall’andamento un po’ più ordinato ma poi, nella sostanza, non troppo lontano rispetto alla situazione attuale, nella quale il maxiemendamento che viene presentato in Assemblea, e su cui il Governo pone la questione di fiducia, tende perlopiù a recepire il testo licenziato dalla commissione in sede referente²⁶. Ove si seguisse il procedimento in sede redigente – recentemente ri-disciplinato nel regolamento del Senato in forma sostanzialmente conforme a quella da tempo prevista alla Camera²⁷ – almeno si garantirebbe uno svolgimento più formalizzato e trasparente della procedura in commissione (in particolare, in termini di numero legale e regime di pubblicità dei lavori); e, soprattutto, occorrerebbe votare

4459 s., e E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 232 s.

²³ Si vedano, peraltro con riferimento ad una fase in cui tali degenerazioni apparivano ancora limitate, E. ROSSI, *Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza Coronavirus)*, cit., nonché M. PANDOLFELLI, *Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l’incertezza e i problemi derivanti dall’emergenza*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 4, 303 s., e il contributo di E. GRIGLIO, in questo *Quaderno*.

²⁴ Il riferimento è alla legge 18 dicembre 2020, n. 176 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), la quale ha “inglobato i contenuti dei decreti-legge 9 novembre 2020, n. 149, 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157, disponendone al contempo l’abrogazione e sanandone i relativi effetti. La prassi in questione è stata censurata nel parere espresso dal Comitato per la legislazione il 17 dicembre 2020, nel quale, a conclusione di una serie di una serie di articolati rilievi, ha raccomandato al legislatore di “evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d’urgenza, atteso che in particolare la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge”; e al Governo e al legislatore di “evitare l’abrogazione o la modifica esplicita di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d’urgenza, alla luce delle gravi antinomie, di complessa soluzione nel sistema delle fonti, che questo modo di procedere comporta”.

²⁵ Si veda, in questo senso, anche F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020.

²⁶ Cfr. V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 103 s., spec. 113 s., e D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, 10 (il quale parla di un “procedimento redigente atipico”).

²⁷ Cfr., anche per utili indicazioni sui primi due anni di attuazione, A. FIORENTINO, *La “scoperta” dei procedimenti legislativi semidecentralizzati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l’introduzione della procédure de législation en commission in Francia*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2020, n. 1.

distintamente i singoli articoli in Assemblea, in modo da chiarire le posizioni delle forze politiche su ciascuno di essi e da sopprimere, ove opportuno, quelli più sgraditi o inseriti in commissione senza adeguata riflessione, superando così la votazione “in blocco” che discende dalla posizione della questione di fiducia.

Ad ogni modo, l'opzione di fondo nel senso di privilegiare, ogni qualvolta sia possibile, la sede redigente presenterebbe il pregio di ridurre nettamente le ore di seduta in Assemblea e soprattutto il numero di voti che dovrebbero svolgersi in plenaria: a tutto vantaggio, oltre che, auspicabilmente, di un approfondimento delle questioni sul tappeto, dell'applicazione del distanziamento sociale, della salute e della logistica dei parlamentari. Si potrebbe fors'anche pensare a concentrare le votazioni tendenzialmente tutte assieme, nella medesima seduta dell'Assemblea, secondo il modello organizzativo da sempre seguito ad esempio dal Parlamento europeo.

Al fine di agevolare l'esercizio della funzione legislativa nel corso della pandemia si è altresì prospettata l'istituzione – sulla base di quel che spesso è accaduto ad inizio legislatura, prima cioè della costituzione delle commissioni permanenti, per l'esame in sede referente dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge pendenti – di un'unica commissione speciale incaricata di esaminare i progetti di legge nel corso della fase di emergenza: basterebbe così un numero limitato di deputati e di senatori disposti a basarsi permanentemente a Roma per non paralizzare le funzioni legislative delle Camere²⁸. Tuttavia, è evidente che una soluzione siffatta penalizzerebbe drasticamente il ruolo delle commissioni permanenti. Va altresì osservato come la situazione attuale, in cui come si è accennato sono quasi sempre le Commissioni affari costituzionali e bilancio a esaminare i disegni di legge di conversione in sede referente, non sembra essere poi così lontana, di fatto, da quella prospettata.

Semmai, queste riflessioni si prestano a suggerire una conclusione di ordine più generale, sulla necessità di ridisegnare profondamente l'attuale assetto delle commissioni permanenti, le quali così come sono oggi finiscono per frammentare troppo l'azione parlamentare. Non a caso, è diffusa l'osservazione secondo cui la riduzione dei parlamentari richiede anzitutto un ripensamento del sistema delle commissioni²⁹. Al tempo stesso, alla diminuzione e riarticolazione delle commissioni permanenti di Camera e Senato potrebbe accompagnarsi l'istituzione di alcune commissioni, preferibilmente bicamerali e a composizione decisamente più ridotta rispetto alle attuali commissioni di senatori e deputati, alle quali affidare pressoché esclusivamente incisive funzioni di controllo³⁰.

²⁸ Cfr. F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, cit.

²⁹ Cfr. F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, e il contributo di C. FASONE, in questo *Quaderno*.

³⁰ Secondo un modello che si è diffuso negli ultimi decenni in molti Parlamenti, a partire da quello inglese: cfr., con indicazioni pienamente convergenti in proposito, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. 130 s., C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. 628 s. e E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020, spec. 91 s.

3.2. *La funzione di controllo: verso commissioni bicamerali ad hoc?*

Il settore nel quale è particolarmente avvertita l'esigenza di un esercizio del controllo parlamentare con modalità più agili e incisive è evidentemente quello degli strumenti di reazione all'emergenza sanitaria in senso stretto: ossia, il controllo sul processo di formazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) e degli altri provvedimenti emergenziali adottati dal Governo e dalle Regioni per fronteggiare la pandemia, con i quali com'è noto si sono ristrette, spesso in maniera drastica, le libertà personali, quelle di circolazione, di riunione e associazione, quelle di impresa, e così via³¹. Questa strumentazione è stata prefigurata, per larga parte, ad opera di decreti-legge convertiti tempestivamente e, almeno all'inizio, pressoché all'unanimità, dalle Camere³², per cui è chiaro che (anche) al Parlamento va attribuita l'opzione di affidare a questi provvedimenti la disciplina delle opzioni con cui fronteggiare la pandemia, essenzialmente in nome della già ricordata esigenza di celerità della risposta dei pubblici poteri.

Al fine di evitare un'emarginazione delle Camere rispetto a questi strumenti, una procedura di parlamentarizzazione dei d.P.C.M. è stata immaginata dall'art. 2, commi 1 e 5, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, come convertito dalla legge 22 maggio 2020, n. 35³³. Tuttavia, tale procedura, pur servendo se non altro a obbligare il Presidente del Consiglio o il Ministro della salute a illustrare a Camera e Senato, anziché soltanto in (spesso lunghe) conferenze stampa, i provvedimenti adottati o da adottare, e a dare voce in sede istituzionale alle critiche provenienti soprattutto dalle forze di opposizione, da sola non basta: si è rivelata essere troppo pesante, e al contempo troppo generica, e perciò poco incisiva. Essa è stata finora (a metà gennaio 2021) applicata in dieci occasioni, con l'intervento del Presidente del Consiglio o (più spesso) del Ministro della salute; intervento che ha avuto luogo, in genere presso ambedue i rami del Parlamento³⁴, a volte prima a volte dopo l'adozione dei d.P.C.M. emanati da giugno in poi, in sede di informativa (senza voto) o di comunicazioni (con voto) del Governo³⁵.

³¹ Sul tema si è registrato un dibattito intenso nella dottrina costituzionalistica (e non solo): cfr., tra i tanti (e anche per ulteriori indicazioni), M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 2, e R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in www.giurcost.org, 2020, n. 3.

³² Lo ricorda, tra gli altri, V. LIPPOLIS, nella sua introduzione a questo *Quaderno*.

³³ Su di essa cfr. il contributo di E. GRIGLIO, in questo *Quaderno*.

³⁴ L'unica eccezione è stata per il d.P.C.M. del 7 agosto 2020, che è stato preceduto, il 6 agosto 2020, da un'informativa del Ministro della salute svoltasi solo presso il Senato (in quanto la Camera aveva già interrotto i propri lavori per la pausa estiva).

³⁵ In una di queste occasioni, alla Camera, il 5 ottobre 2020, la mancanza, per due volte, del numero legale – rispettivamente per 15 e per 8 deputati, derivante anche da deputati che in quel momento erano in quarantena o isolamento fiduciario – ha costretto a rinviare di un giorno il voto sulle risoluzioni presentate. Si veda il resoconto della seduta dell'Assemblea della Camera del 5 ottobre 2020, in cui maggioranza e opposizione si sono, al solito, rimpallate la responsabilità per la mancanza del numero legale. Il nodo è stato poi affrontato dalla Giunta per il regolamento, nella già ricordata seduta del 6 ottobre 2020, mediante un'interpretazione "estensiva" dell'istituto delle missioni.

Le risoluzioni parlamentari, quando approvate in esito a tale procedura, sono state citate nelle premesse dei d.P.C.M. soltanto a partire dal d.P.C.M. del 3 novembre 2020, il quale ha richiamato, seppure in forma generica, le risoluzioni approvate da Camera e Senato – con qualche significativa convergenza tra maggioranza e opposizione – il 2 novembre 2020. Analogo richiamo è contenuto nei successivi d.P.C.M. del 3 dicembre 2020 e del 14 gennaio 2021, sempre a risoluzioni approvate da Camera e Senato nelle sedute svoltesi il giorno immediatamente precedente.

A partire da novembre 2020, sembra dunque essersi registrata, in effetti, una qualche maggiore attenzione del Governo nei confronti del Parlamento, mostrata probabilmente anche al fine di condividere almeno con le forze di maggioranza, e magari anche con alcuni dei partiti dell'opposizione, la responsabilità di misure drastiche e per definizione impopolari.

L'insufficienza del meccanismo di parlamentarizzazione dei d.P.C.M. è alla base dell'attivazione della procedura avviata, a fine ottobre, dalla Commissione affari costituzionali del Senato e di una serie di colloqui svoltisi, in quei medesimi giorni, tra le più alte cariche dello Stato, sollecitati a quanto sembra dallo stesso Presidente del Consiglio³⁶. Si è avvertito, infatti, che occorre predisporre, in aggiunta, uno strumento più agile per assicurare il coinvolgimento delle Camere, ma non è affatto chiaro quale strumento vada configurato. A tal fine, la Commissione affari costituzionali del Senato ha avviato una procedura (un "affare assegnato", ai sensi dell'art. 34, comma 1, del regolamento del Senato)³⁷, volta appunto a individuare le "modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata". In questo ambito, nel mese di novembre 2020, si sono tenute una cospicua serie di audizioni, prevalentemente di giuristi, ma altresì di alcuni esponenti istituzionali.

Nel corso di tali audizioni l'ipotesi, che era informalmente circolata, a margine dei colloqui suddetti, di attribuire tale funzione di controllo alle due Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato, le quali potrebbero tenere riunioni congiunte anche con la partecipazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha ricevuto quasi esclusivamente valutazioni critiche³⁸. Tali riunioni, infatti, non sarebbero per definizione contraddistinte da alcuna forma di pubblicità e si svolgerebbero al di fuori di quelle che

³⁶ Un'attenzione che sembrerebbe trovare conferma nella video-intervista rilasciata dal Presidente del Consiglio Conte al direttore de *Il Foglio* il 31 ottobre 2020, in cui egli ha ricordato di aver rappresentato, il giorno precedente, ai Presidenti di Senato e Camera l'esigenza del Governo di individuare una sede agile e rapida di confronto con il Parlamento, in modo da coinvolgere anche l'opposizione nell'elaborazione delle misure emergenziali (<http://www.governo.it/it/articolo/intervista-di-conte-alla-festa-de-il-foglio/15592>, ai minuti 13-16 del video).

³⁷ Si tratta di una previsione che normalmente è seguita per l'esame di relazioni trasmesse al Senato (cfr. V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, 749 s.), ma che si può prestare altresì ad attribuire alle commissioni l'esame di ulteriori questioni. Con la possibile approvazione, in esito a tale procedura, di una relazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 50, comma 1, del regolamento del Senato.

³⁸ Cfr. la relazione approvata all'unanimità dalla Commissione: A.S., XVIII legislatura, Doc. XVI, n. 4, rel. Parrini, comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2020.

sono le caratteristiche tipiche dei procedimenti parlamentari, somigliando perciò a vertici politici con il coinvolgimento delle forze di opposizione, oltre che – in modo invero abbastanza atipico – dei due Presidenti di Assemblea, chiamati probabilmente a co-presiedere (a turno?) tali riunioni³⁹.

Certo, sarebbe una scelta in linea con l'*enlargement of functions* che ha interessato le Conferenze dei capigruppo negli ultimi decenni⁴⁰, e con il ruolo che ciascuna di esse ha svolto nel corso della pandemia al fine di assicurare, per quanto possibile e seppure a ritmi ridotti, un regolare svolgimento dei lavori parlamentari. Tuttavia, si andrebbe decisamente al di là delle loro attribuzioni, che attengono esclusivamente alla pur fondamentale funzione “trasversale” di programmazione e organizzazione dei lavori parlamentari⁴¹. E, soprattutto, non mi pare che risulterebbero soddisfatte le esigenze in nome delle quali è chiesto un maggiore coinvolgimento del Parlamento.

Una soluzione alternativa, affacciata in più occasioni⁴², e che ha riscosso un consenso pressoché unanime da parte degli esperti auditi e dei componenti della Commissione Affari costituzionali del Senato⁴³, è quella dell'istituzione di una commissione bicamerale “ad hoc”. Una commissione in ipotesi, composta da un numero limitato di senatori e deputati, sul modello del COPASIR-Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, istituito dalla legge n. 124 del 2007, composto paritariamente da parlamentari di maggioranza e opposizione (5 senatori e 5 deputati), e presieduto, secondo quanto espressamente dispone il legislatore, da un

³⁹ Finora, a quel che risulta, le riunioni congiunte delle Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato sono state presiedute dal Presidente della Camera, in quanto volte a determinare l'organizzazione dei lavori e la tempistica di sedute del Parlamento in seduta comune, organo il quale, come è noto, ex art. 63, secondo comma, Cost., è presieduto dalla terza carica dello Stato. Non del tutto pacifica mi parrebbe l'applicazione di questi precedenti all'ipotesi ora prospettata, visto che si tratterebbe di riunioni – discutibilmente, come si è osservato – del tutto slegate da attività del Parlamento in seduta comune.

⁴⁰ Cfr., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2006, 11 s., spec. 27; E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il mulino, Bologna, 2012, 77 s.; V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, 316; e L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Il mulino, Bologna, 2016, 281 s.

⁴¹ Sul carattere trasversale dei procedimenti organizzatori cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il mulino, Bologna, 2018, 197 s.

⁴² Cfr. in particolare M. PANDOLFELLI, *Parlamento ed emergenze: per l'istituzione di un Comitato parlamentare per i Grandi rischi*, Luiss School of Government Working Paper no. 59, maggio 2020, spec. 9 s. (<https://sog.luiss.it/research/working-papers>), e F. CINTIOLI, *Dpcm, Bastava una commissione bicamerale a guida opposizione per controllare Conte*, in *Huffington Post*, 12 luglio 2020. Si veda inoltre la proposta di legge a prima firma del sen. Pagano, A.S. n. 1834, presentata il 28 maggio 2020 (“Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19”).

⁴³ Nella citata relazione conclusiva (A.S., XVIII legislatura, Doc. XVI, n. 4, 3 s.) si osserva come si sia “registrata una inusuale convergenza della comunità scientifica – in ciò appoggiata anche dagli esponenti delle autonomie territoriali – sull'opportunità di istituire una Commissione bicamerale per l'emergenza epidemiologica”.

parlamentare appartenente a un gruppo di opposizione⁴⁴. Credo, in effetti, che questa sia l'opzione preferibile, a patto che di tale commissione (o comitato) bicamerale siano definite con attenzione sia le caratteristiche strutturali, sia quelle funzionali, su cui peraltro le opinioni degli studiosi si sono variamente articolate⁴⁵.

Sul piano strutturale, oltre al numero limitato dei componenti, andrebbe previsto un formato ancora più agile – ad esempio, un ufficio di presidenza allargato – che consenta la convocazione rapida e anche nel fine settimana di tale commissione, o, almeno, del suo ufficio di presidenza. Molto importante è, a mio avviso, che tale commissione sia in condizione di determinare liberamente le forme di pubblicità dei suoi lavori: una pubblicità che possa variare da un livello massimo (consistente nella diffusione via internet e, al limite, ad esempio in caso di intervento del Presidente del Consiglio, anche nella diretta televisiva) a un livello minimo (ove si tratti di verificare informazioni da tenere riservate). Inoltre, la commissione bicamerale dovrebbe potersi avvalere di consulenze tecniche idonee a consentirle di seguire e di comprendere l'evoluzione dell'epidemia e di interloquire anche direttamente con il comitato tecnico-scientifico e con i commissari straordinari nominati dal Governo, oltre che con i Presidenti di Regione.

A tali fini, mi sembra indispensabile che la commissione bicamerale sia istituita per legge, la quale potrebbe persino dotarla dei poteri propri di una commissione di inchiesta *ex art.* 82 Cost., anche se in tale ipotesi essa dovrebbe necessariamente avere una composizione proporzionale rispetto ai gruppi, in ossequio appunto alla prescrizione costituzionale. Inoltre, i poteri di un'ipotetica commissione d'inchiesta andrebbero circondati da opportune cautele in modo da evitare un'azione che rallenti eccessivamente o ostacoli indebitamente lo svolgimento di processi decisionali delicati e già piuttosto articolati. In ogni caso, pur senza giungere alla soluzione della commissione d'inchiesta, occorrerebbe che la legge istitutiva dotasse la commissione di poteri conoscitivi in grado di ottenere dal Governo e dall'amministrazione centrale, ordinaria e straordinaria, ma anche dalle amministrazioni regionali e locali, i dati e gli elementi necessari a svolgere effettivamente ed efficacemente la funzione di controllo. Avrei invece qualche perplessità in più nell'attribuire a tale commissione

⁴⁴ Sul modello COPASIR cfr., tra gli altri, anche con riferimento al suo progenitore, il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (detto anche Comitato SIS, o Comitato parlamentare di controllo sui servizi-COPACO, istituito dalla legge n. 801 del 1977), G. ROMANO, *Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 11, Camera dei deputati, Roma, 2001, I, 297 s.; C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, 375 s.; M. FRANCHINI, *A proposito delle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, I, Cedam, Padova, 2015, 696 s.; e M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*, in www.forumcostituzionale.it, 11 maggio 2016.

⁴⁵ Per un'utile sintesi cfr. la citata relazione (A.S., XVIII legislatura, Doc. XVI, n. 4, 8 s.).

la funzione di esprimere pareri, specie ove qualificati come giuridicamente vincolanti, anche perché per l'espressione di tali pareri dovrebbero essere previsti termini che, per quanto brevi, rischiano di rivelarsi impossibili da rispettare, in tempi di emergenza⁴⁶.

Si può obiettare che richiedere l'istituzione con legge di tale commissione bicamerale potrebbe rischiare di far perdere del tempo prezioso e che, pertanto, sarebbe meglio procedere altrimenti: ad esempio, mediante l'approvazione di atti monocamerale di indirizzo. È vero che questa procedura è stata già seguita in più casi per l'istituzione di commissioni bicamerali⁴⁷. Tuttavia, va segnalato che si tratta di precedenti poco significativi, perché relativi a commissioni bicamerali prive di funzioni di controllo. Ho infatti il timore che una commissione priva dei poteri previsti da un atto legislativo non sia in grado di incidere effettivamente sugli apparati che stanno fronteggiando la pandemia in Italia, e dunque non riesca a svolgere le finalità in vista delle quali è stata proposta, che consistono anzitutto nel porre rimedio ad una grave asimmetria informativa attualmente in essere tra Governo e Parlamento. Inoltre, è noto che nella storia repubblicana anche recente vi sono state non poche leggi approvate in pochissimi giorni, evidentemente a condizione che su di esse si sia registrato un vasto consenso politico.

Non credo che a tale commissione bicamerale debbano essere affidate funzioni ulteriori rispetto al controllo sulla strumentazione emergenziale elaborata dal Governo. Il versante del controllo parlamentare sulla spesa pubblica, che com'è noto si è ora ri-attivata, e articolata in mille rivoli, per effetto della sospensione del patto di stabilità e dello stanziamento di risorse, a livello interno e di Unione europea, al fine di fronteggiare la crisi legata alla pandemia, andrebbe a mio avviso affidato in parte alle commissioni di merito – le quali altrimenti perderebbero di vista una larga quota delle politiche pubbliche che saranno messe in campo nelle prossimi mesi e anni – e in parte, auspicabilmente, ove il Parlamento intenda disporre di una visione più complessiva, a un'altra commissione (o comitato) bicamerale, in particolare per quanto attiene ai fondi del “*Next Generation EU*”.

⁴⁶ È questo il caso della già citata proposta di legge a prima firma del sen. Pagano, A.S. n. 1834, la quale prevede un termine di 8 giorni per l'espressione, da parte della Commissione bicamerale, di “pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19”, inclusi i d.P.C.M. Non escluderei, in astratto, che una legge possa attribuire valore vincolante o conforme a un parere di una commissione bicamerale su un atto amministrativo, ma è evidente che una previsione siffatta farebbe venir meno la piena responsabilità del Governo per le decisioni così assunte.

⁴⁷ Ad esempio, la Commissione De Mita-Iotti per le riforme costituzionali, nel corso della XI legislatura, operò nei primi mesi in esecuzione di appositi atti di indirizzo monocamerale (una risoluzione alla Camera; un ordine del giorno al Senato), nelle more dell'entrata in vigore di un'apposita legge costituzionale (la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1). Anche la Commissione Bozzi fu istituita sulla base di due atti monocamerale, approvati il 12 ottobre 1983. Tuttavia, come è evidente, i precedenti appena richiamati si riferiscono a commissioni bicamerali aventi ruoli ben diversi, e molto più “introflessi” e “autoreferenziali”, rispetto ad una commissione di controllo e vigilanza. Li ricorda anche di G. RIVOCCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in www.dirittiregionali.it, n. 3, 637 s., spec. 652 s., senza però differenziare tali precedenti rispetto all'ipotesi qui considerata.

Anche perché le Commissioni bilancio di Senato e Camera mi paiono impegnate soprattutto sul fronte della funzione legislativa, visto che, come si accennava, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge “omnibus” vengono spesso assegnati ad esse in sede referente. Un’assegnazione che tra l’altro, automaticamente origina, con riguardo a tali disegni di legge di conversione, un significativo indebolimento della loro funzione consultiva, com’è noto cruciale al fine di assicurare il rispetto dell’obbligo di copertura finanziaria ai sensi dell’art. 81 Cost.: in tali casi, infatti, tale funzione consultiva non viene esercitata, dal momento che non avrebbe gran senso per le Commissioni bilancio esprimere parere a sé stesse.

Pure riguardo al controllo sulla spesa pubblica, perciò, potrebbe istituirsi una commissione bicamerale (o comitato), anch’essa sul modello del COPASIR, che ben si presterebbe ad essere istituita in attuazione dell’art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012. Una disposizione costituzionale, rimasta fin qui sostanzialmente inattuata, che affida ai regolamenti parlamentari il compito di definire le forme con cui esercitare “la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”⁴⁸. Una disposizione costituzionale che era stata a suo tempo concepita per fungere da contrappeso all’affermazione in Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio, ma che ben potrebbe essere stata scritta ora, al fine di rafforzare il controllo parlamentare sull’utilizzo dei nuovi flussi di spesa pubblica, specie di quella legata al “*Next Generation EU*”⁴⁹. Il Parlamento disporrebbe così di un ulteriore organo agile, in grado di seguire con attenzione critica e in forme più incisive i processi di spesa, e la loro strategia, anche individuando e mettendo sotto specifico monitoraggio i diversi rallentamenti e ostacoli che tali processi spesso finiscono per incontrare nelle pubbliche amministrazioni, per una ragione o per l’altra, pure indipendentemente dalla volontà politica del Governo⁵⁰.

⁴⁸ Cfr., tra gli altri, E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, n. 1, e N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 37 s.

⁴⁹ Allo scopo di fornire indicazioni al Governo sul piano di utilizzo di tali fondi, Camera e Senato hanno costruito, tra settembre e ottobre 2020, una procedura articolata e complessa, che peraltro sembra finora aver avuto, anche a causa dei tempi lunghi di svolgimento, un’incidenza piuttosto limitata sulle opzioni che il Governo sta progressivamente elaborando. Sintomatico dell’importanza della valutazione delle Camere sull’impatto della spesa pubblica così prevista è il fatto che le Commissioni affari costituzionali e politiche dell’Unione europea del Senato, nell’ambito della suddetta procedura, abbiano prefigurato un ruolo per l’UVI-Ufficio valutazione d’impatto del Senato, un ufficio che sembra invece versare, in questa legislatura, in una sorta di stato di “congelamento” (cfr. la relazione contenente una *Proposta di «Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza»*, comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020, a conclusione di una procedura d’esame della materia svolta, ai sensi dell’articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 24 e 28 settembre, 1°, 6, 7 e 12 ottobre 2020 - A.S., XVIII legislatura, doc. XVI, n. 3, relatori i senn. Pescò e Stefàno, 38 s.).

⁵⁰ Sulla sfida rappresentata dal *Next Generation EU* per le pubbliche amministrazioni italiane cfr. L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in

4. *Necessità, in ogni caso, di soluzioni concordate tra i due rami del Parlamento.*

Fin qui si sono individuati una serie di strumenti volti a consentire al Parlamento di esercitare al meglio le sue prerogative anche in epoca di emergenza. Oltre a ciò, ritengo utile esplicitare un'opzione sul piano del metodo, che pure risulta fondamentale per la buona riuscita dell'operazione, in tutte le sue componenti: quella di adottare soluzioni coordinate tra i due rami del Parlamento. Infatti, nel senso del necessario coordinamento tra le opzioni che Senato e Camera adotteranno nell'affrontare il nodo in esame e, più in generale, nel cogliere – auspicabilmente – la “finestra di opportunità” che si offre oggi al nostro parlamentarismo militano una molteplicità di argomenti, che si muovono su piani assai distinti.

Vi è anzitutto un argomento di ordine costituzionale, visto che sia la lettera della Costituzione (si pensi al “collettivamente” presente nell’art. 70 Cost., con riguardo all’esercizio della funzione legislativa)⁵¹, sia l’interpretazione del bicameralismo offerta dalla Corte costituzionale (basti richiamare il celebre monito con cui si conclude la sentenza n. 35 del 2017)⁵² obbligano a evitare e, al limite, a ridurre al minimo le divergenze tra i due rami del Parlamento, le quali potrebbero determinare una situazione di stallo dell’istituzione parlamentare e, dunque, della stessa forma di governo.

In secondo luogo, è evidente che le soluzioni concordate tra Camera e Senato riguardo ai nodi sopra evidenziati appaiono decisamente più solide di fronte all’opinione pubblica: le sfide sono esattamente le medesime

ASTRID Rassegna, 2020, n. 17, e M. BUTI, M. MESSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia*, Luiss School of European Political Economy, Policy Brief n. 39/2020. Sul quadro della pubblica amministrazione italiana alla vigilia del Next Generation EU cfr. M. CLARICH, *Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico*, in AA.VV., *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, La Nave di Teseo, Milano, 2020, nonché *Il coraggio del futuro. Italia 2030-2050*, Confindustria Servizi, Roma, 2020.

⁵¹ Per una valorizzazione di questo avverbio cfr. R. IBRIDO, *Per un “regolamento comune” del procedimento legislativo*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, 17 s.

⁵² Ai sensi del quale “*la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee*”. Sulla valenza sistemica di tale monito cfr., volendo, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2018, spec. 4 s.

Si può notare che una lettura analoga del bicameralismo era presente già in un passaggio della sentenza n. 1 del 2014 (quando, relativamente ai premi di maggioranza regionali previsti per il Senato, la Corte ha rilevato che essi favorivano “*la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenee*”, così rischiando “*di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l’esercizio della funzione legislativa, che l’art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato*”); e si può altresì ricavare dall’ordinanza n. 60 del 2020 (in particolare laddove ha affermato che “*in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura*”).

e risulterebbe davvero poco giustificabile fornire ad esse risposte diverse, quando non opposte⁵³.

In terzo luogo, sul piano prettamente pratico e logistico, è chiaro che la vita politica “romana” è la medesima, con i suoi riti e le sue esigenze, per cui è bene – per fare un solo esempio – che l’alternanza tra settimane di Aula e settimane di Commissione, adottata di recente, seppure con percorsi diversi, da Camera e Senato, non sia priva di coordinamento. Inoltre, è risaputo che spesso nel *cursus honorum* dei parlamentari vi è almeno un passaggio tra i due rami del Parlamento (talvolta anche con un passaggio ulteriore, “di ritorno”), ed è inevitabile che la variazione di regole di procedura sarebbe poco comprensibile agli occhi degli stessi parlamentari e ne minerebbe, in definitiva, la prescrittività e la tenuta.

In quarto e ultimo luogo, va da sé che, nei rapporti con il Governo, un controllo parlamentare efficace e, soprattutto, indirizzi politici “forti” richiedono di essere determinati in poco tempo e in modo coerente da deputati e senatori, senza divaricazioni tra i due rami del Parlamento. Per esemplificare, se da un lato è chiaro che il Presidente del Consiglio è tutt’altro che lieto di ripetere il medesimo discorso presso le due Camere (com’è accaduto anche in applicazione della ricordata procedura sulla parlamentarizzazione dei d.P.C.M.), è dall’altro altrettanto vero che laddove vi siano discordanze e asimmetrie tra le due Camere il Governo ha modo di eludere assai più facilmente il controllo e l’indirizzo parlamentare, ampliandosi sensibilmente i suoi margini di autonomia.

5. *Conclusioni. Una “finestra di opportunità” per l’innovazione del parlamentarismo in Italia?*

Sia la pandemia, sia la riduzione del numero di deputati e senatori⁵⁴ chiamano l’istituzione parlamentare ad un’opera di rinnovamento e di ri-

⁵³ Non a caso, A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari*, cit., 23 s., ipotizzano, “su iniziativa congiunta delle Presidenze delle Camere, la costituzione di un ristretto gruppo di lavoro bicamerale costituito da parlamentari (non più di uno per Gruppo considerando entrambe le Camere) e da funzionari delle due amministrazioni sia del settore parlamentare che di quello informatico”. In senso conforme cfr. R. DICKMANN, *Valorizzare il bicameralismo simmetrico per amplificare la rappresentanza*, in www.federalismi.it, 21 ottobre 2020, 6.

⁵⁴ Sul seguito regolamentare della riduzione dei parlamentari si è registrato un ampio dibattito, già alla vigilia del referendum costituzionale: cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, 349 s.; G.L. CONTI, *Temeraria è l’inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 45 s.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2020; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell’ordinamento*, in www.forumcostituzionale.it, n. 3, 2020, 393 s.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, 559 s.; L. GORI, *Sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa 2020, 131 s.; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3, 327 s.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 2; C. TUCCIARELLI, *Il significato*

pensamento della sua dimensione organizzativa e dei procedimenti con i quali è chiamata a svolgere le sue funzioni. Un'opera che, invero, appare necessaria da tempo e che è rimasta in *stand-by* anche in ragione dell'attesa di riforme costituzionali della forma di governo e del bicameralismo che, pur tentate da oltre 35 anni, e in un paio di occasioni, nel 2006 e nel 2016, giunte fino al referendum costituzionale, non hanno mai visto la luce.

Il quadro politico sembra, al momento, tutt'altro che fertile e poco idoneo a cogliere questa "finestra d'opportunità". I rapporti tra maggioranza e opposizione sono al minimo sindacale; la coalizione di maggioranza a supporto del governo Conte II appare divisa anche su questioni minori, oltre che sui nodi istituzionali, a partire dalla legge elettorale. Più in generale manca, nella gran parte della classe politica, ogni visione di medio-lungo periodo necessaria per supportare opzioni fondamentali quali quelle che occorrono per riformare, seppure "dal basso", il sistema istituzionale.

Una ennesima prova la si è avuta nella seduta dell'Assemblea della Camera del 15 ottobre 2020, quando la seconda deliberazione su una revisione costituzionale assolutamente necessaria⁵⁵ e fino ad allora, nelle due letture in cui si è esaurita la prima deliberazione, ampiamente condivisa – ossia quella dell'art. 59 Cost., volta ad abbassare a 18 anni la soglia per l'elettorato attivo per il Senato – è stata, a sorpresa, rinviata a data da destinarsi. Una decisione assunta dal Presidente della Camera, in esito a una riunione straordinaria della Conferenza dei Capigruppo⁵⁶, per effetto combinato delle spaccature interne alla maggioranza (derivante dall'insoddisfazione di Italia Viva rispetto agli assetti attuali, sui temi istituzionali, ma non solo), dell'atteggiamento tattico delle opposizioni (le quali, anche al fine di evidenziare la suddetta spaccatura, hanno preannunciato un voto di astensione su un provvedimento che fino ad allora avevano appoggiato) e dell'oggettiva difficoltà di raggiungere, specie in questa fase emergen-

dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1, nonché, per profili più specifici, altri contributi pubblicati su *www.forumcostituzionale.it*, 2020, n. 3.

All'indomani del referendum cfr. G. SAVINI, *La (auspicabile) modernizzazione del procedimento legislativo: a margine della riduzione del numero di parlamentari a seguito del referendum del 20 e 21 settembre*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020, n. 4, e R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 2, 165 s., nonché, per i primi passi compiuti da Camera e Senato cfr. *L'Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, curato da F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI per *www.federalismi.it*.

⁵⁵ Per le ragioni che si sono richiamate in N. LUPO, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *www.osservatorioaic.it*, 2019, n. 6, 3 dicembre 2019, 1 s.

⁵⁶ La decisione è stata esplicitamente assunta dal Presidente della Camera Fico in applicazione dell'art. 99, comma 2, del regolamento della Camera, ai sensi del quale, in una procedura in cui non sono ammesse questioni pregiudiziali, né sospensive, e nemmeno emendamenti, ordini del giorno o richieste di stralcio, si consente "soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente". Per qualche strascico di questa procedura si veda anche il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento svoltasi sempre il 15 ottobre 2020. Resta ovviamente da vedere quanto "a breve" risulterà essere, nelle attuali condizioni politiche ed epidemiologiche, il rinvio che è stato lì disposto.

ziale, soglie, quali quella dei 2/3 o anche della maggioranza assoluta, riferite ai componenti dell'Assemblea (per di più dopo che il giorno precedente la soglia della maggioranza assoluta dei componenti era stata superata, seppure per poche unità, nelle votazioni di Camera e Senato sulle risoluzioni di autorizzazione allo scostamento di bilancio).

In attesa di riforme costituzionali tutt'altro che facili da concordare e di una riforma elettorale che, semmai, sarà approvata – secondo un pessimo costume italico – a fine legislatura, occorrerebbe invece “volare alto” e cogliere questa occasione per rimeditare in profondità, d'intesa tra le due Camere, molte delle opzioni organizzative di fondo che sono rimaste sostanzialmente inalterate da un secolo a questa parte: sin dal 1920, quando la Camera dei deputati statutaria introdusse i gruppi parlamentari e il sistema delle commissioni permanenti.

Una obiezione potrebbe porsi, in proposito: come si fa ad intervenire, per giunta in profondità, sui regolamenti parlamentari, senza avere prima chiaro quali saranno gli assetti della forma di governo, del bicameralismo e del sistema elettorale? Si tratta di un'obiezione comprensibile, invero soprattutto ove si ragioni in termini sistemici e un po' astratti, ossia se ci si mette a tavolino e si riflette su quale sia l'ordine logicamente più corretto di procedere. È infatti evidente, in questa ottica, che i contenuti dei regolamenti parlamentari risentono delle opzioni di fondo su forma di governo, bicameralismo e legge elettorale, e sono chiamati a muoversi in coerenza con queste. Tuttavia, nel contesto politico appena richiamato, e vista l'insopprimibile tendenza a metter mano alla legge elettorale a ridosso di ogni scioglimento delle Camere, seguire l'ordine astrattamente più logico porterebbe, in questo caso, a una insopportabile, ulteriore paralisi. Il Parlamento italiano viene da tre decenni di “sofferenza” e non può permettersi il lusso di sprecare questa irripetibile “finestra di opportunità”.

A ben vedere, le misure di adeguamento alla pandemia e l'adattamento dei regolamenti parlamentari alla riduzione di deputati e senatori paiono rispondere ad un'esigenza ineludibile: alla natura più intima e tradizionale del diritto parlamentare, come insieme di regole volte ad assicurare la funzionalità dell'Assemblea. Nella consapevolezza che l'Assemblea, se funzionante, svolge una serie di ruoli insostituibili: tra i quali spicca, sin dalle sue origini, come ha magistralmente ricordato di recente Andrea Manzella, la “funzione di unificazione”, ossia il conseguimento e il mantenimento della società che in tale Assemblea è rappresentata. In altri termini, grazie all'Assemblea l'“insieme sociale” acquista “una identità che prima non aveva”, diventando “popolo e comunità”⁵⁷.

A venire qui in rilievo al fine di giustificare il carattere improcrastinabile degli interventi di riforma dei regolamenti parlamentari è, in altri termini, un principio di fondo, una sorta di meta-principio che ispira, in ogni ordinamento, il diritto parlamentare: consistente nell'assicurare la funzionalità del Parlamento, posto che in assenza del suo funzionamento

⁵⁷ Così A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, spec. 7 s.

si originerebbe un'alterazione profonda e difficilmente rimarginabile dell'assetto istituzionale.

Se invece l'Assemblea non è in grado di svolgere queste funzioni, e si riduce – come purtroppo spesso è accaduto, specie in questa fase emergenziale – esclusivamente a una sede in cui porre in essere sceneggiate e *showdown* di vario genere, o al massimo per operare qualche “conta” di chi è a favore e chi è contro, gli effetti negativi, in termini di fiducia nelle istituzioni, di responsabilizzazione delle forze politiche e di democraticità dell'intero processo, finiscono inevitabilmente per essere avvertiti da tutto il sistema politico-istituzionale.