

***Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della  
Commissione Affari costituzionali del Senato 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":  
Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale***

*di Nicola Lupo – Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive e Direttore del CESP-  
Centro di studi sul Parlamento nella LUISS Guido Carli di Roma*

SOMMARIO: 1. Premessa: il contesto e la “finestra di opportunità” per l’innovazione del Parlamento italiano. – 2. Il tema: come evitare l’emarginazione del Parlamento nella fase emergenziale. – 3. Le risposte possibili, necessariamente plurime. – 4. Modalità più agili di organizzazione e di svolgimento delle funzioni parlamentari. – 4.1. La funzione di controllo. – 4.2. La funzione legislativa. – 5. La partecipazione anche a distanza ai lavori parlamentari. – 6. Necessità, in ogni caso, di soluzioni bicamerali. – 7. Conclusioni: un “bisogno di Parlamento” cui dare risposta.

**1. Premessa: il contesto attuale e la “finestra di opportunità” per l’innovazione del Parlamento italiano**

Il tema di come vadano esercitate le prerogative parlamentari nell’emergenza derivante dal Covid-19 è oggetto di discussione da parte dei titolari delle più alte cariche dello Stato ed è altresì al centro del confronto più prettamente politico che è attualmente in corso tra maggioranza e opposizione. Mi pare perciò utile muovere da qualche rapida considerazione, appunto, di contesto.

Il contesto attuale mi pare segnalare che, dal punto di vista del Parlamento, quella che si è aperta in questa fase rappresenta, oggettivamente, una “finestra di opportunità” irripetibile: l’effetto combinato della revisione costituzionale sulla riduzione di deputati e senatori e dell’emergenza pandemica in atto rappresenta una spinta all’innovazione delle istituzioni e, in particolare, del nostro parlamentarismo<sup>1</sup>.

Del resto, come credo si sia ormai compreso, il Covid-19 si è rivelato essere soprattutto un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già in atto. In questo caso, un acceleratore di un processo di “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari che è comunque in corso, a seguito della digitalizzazione e ora altresì della riduzione di deputati e senatori. Una tale “re-ingegnerizzazione” la si può subire o cavalcare. Ed è chiaro che qui la scelta è tutta politica, e affidata anzitutto alle stesse istituzioni parlamentari: è perciò un processo che si può passivamente subire, lasciandolo cioè agli ingegneri e agli informatici, portati ad operare secondo logiche tutte contingenti ed emergenziali; o, al contrario, lo si può cavalcare e direzionare, stando attenti anche agli effetti e alle reazioni di medio-lungo periodo, a condizione che vi siano politici e architetti delle istituzioni dotati di adeguata visione e di creatività idonea a ridisegnare in profondità le forme dell’organizzazione e dell’attività parlamentare<sup>2</sup>. Non credo che vi sia una terza opzione: non penso cioè che si tratti di un processo che si possa stoppare e forse neppure rallentare, almeno non più di tanto.

## **2. Il tema: come evitare l’emarginazione del Parlamento nella fase emergenziale**

In forma sintetica, il tema assegnatoci può forse essere riformulato nel seguente interrogativo: come fa il Parlamento a non essere emarginato, nel contesto attuale, dai processi decisionali che si stanno svolgendo nel corso di una fase di emergenza dichiarata, senza perdere le caratteristiche che lo contraddistinguono?

---

<sup>1</sup> Per qualche argomento in tal senso sia consentito rinviare a N. Lupo, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all’indomani del referendum costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 ottobre 2020, pp. 1-12. In chiave più complessiva, prefigurando anche taluni limitati interventi di revisione costituzionale, cfr. il *policy brief* di ASTRID, *Proposte per la ripresa: il Parlamento*, a cura di C. Pinelli e A. Manzella, agosto 2020 (in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)).

<sup>2</sup> Per una prima rassegna dei (non pochi) problemi in discussione, e delle possibili soluzioni, procedimento per procedimento, cfr. A. Malaschini, M. Pandolfelli, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari: un possibile percorso*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 4.

È evidente, infatti, che lo stato di emergenza attuale pone in crisi, in Italia come altrove<sup>3</sup>, proprio le caratteristiche tipiche dell'attività parlamentare: il mettere assieme, nella medesima stanza, in un'assemblea, centinaia di rappresentanti dell'intera nazione, chiamati a confrontarsi, formalmente e informalmente<sup>4</sup>, 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, seppure in forma indiretta<sup>5</sup>.

Sono appunto queste caratteristiche a rendere necessario – anche e anzitutto agli occhi dei cittadini – il coinvolgimento del Parlamento in scelte cruciali e “difficili” che durante l'emergenza, e in tempi assai ristretti, inevitabilmente si vanno compiendo: bilanciamenti di valori e di interessi delicatissimi, di assoluto rilievo sul piano costituzionale<sup>6</sup>, richiesti nella stesura di misure limitative delle libertà fondamentali; nella chiusura (e riapertura) di determinate attività imprenditoriali; nell'approntamento e nella quantificazione di meccanismi di ristoro; nel disegno e nell'implementazione di strumenti redistributivi; nella predisposizione di piani di investimento per gli anni a venire.

Nel porsi questo tema, peraltro, bisogna avere la consapevolezza che l'emarginazione del Parlamento 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 perciò parlare, con riferimento agli ultimi tre decenni, di un processo di auto-emarginazione delle Camere. Un caso esemplare è, evidentemente, quello della prassi della posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti, la quale appunto deriva da un'autolimitazione delle Camere e, pur essendo chiaramente in contrasto con l'art. 72, primo comma, Cost., risponde appieno alle esigenze del

---

<sup>3</sup> Come ricorda ad esempio, la Commissione di Venezia nel suo *interim report* 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*”. Peraltro, nello stesso *report* si identificano come buone prassi quelle adottate da molti Parlamenti per assicurare il loro funzionamento anche “da remoto”, con le dovute garanzie (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)).

<sup>4</sup> Per la sottolineatura dell'importanza delle sedi informali, cfr., da ultimo, P. Norton, *Power behind the Scenes: The Importance of Informal Space in Legislatures*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, n. 2, p. 245 s.

<sup>5</sup> Sul significato dell'Assemblea come realtà “creatrice di identità comune” cfr. ora A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, spec. p. 9 s.

<sup>6</sup> Non a caso, tutte queste misure hanno suscitato un vivace dibattito nella dottrina costituzionalistica. A mero titolo di esempio cfr., tra i lavori a più voci di taglio sistematico, B. Brancati, A. Lo Calzo, R. Romboli (a cura di), *Coronavirus e Costituzione. Una integrazione al Manuale di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, e F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

sistema politico, tanto da essere utilizzata da tutti i Governi succedutisi dagli anni '90<sup>7</sup>. Proprio la prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, che ha conosciuto negli ultimi mesi un uso particolarmente intenso, dimostra che, se il Parlamento rinuncia alle caratteristiche che sono proprie dei suoi procedimenti, a quel punto rischia di prendere una china che conduce pressoché inevitabilmente al suo progressivo esautoramento.

### **3. Le risposte possibili, necessariamente plurime**

Se si intende porre un freno all'(auto-)emarginazione del Parlamento dai processi decisionali che si stanno svolgendo in questa fase emergenziale occorre porre in essere una batteria di strumenti, riconducibili, pur con qualche semplificazione, intorno a due distinte logiche di fondo, che di seguito saranno richiamate: da un lato, la predisposizione di forme più agili di organizzazione parlamentare, in grado di seguire e controllare da vicino e con maggiore incisività l'attività del Governo in materia; dall'altro, l'introduzione (graduale) di forme di attività parlamentare (anche) da remoto.

La risposta al tema che è stato ora giustamente sollevato in sede istituzionale deve 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.

Ragionare intorno a entrambe le logiche che si sono individuate presenta numerosi pregi. È stato proprio questo abbinamento, con ogni probabilità, ad aiutare lo sblocco della questione dell'attività parlamentare a distanza, all'interno dell'attività delle commissioni, registratosi presso la Giunta per

---

<sup>7</sup> Cfr., tra gli altri, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 41 s.; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 291 s.; G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 155 s.

il regolamento della Camera, avvenuto il 4 novembre 2020<sup>8</sup>. La consapevolezza della necessità, per assicurare la funzionalità del Parlamento in tempi di emergenza pandemica, di una compressione degli spazi a disposizione dei lavori parlamentari, e dunque anzitutto 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, per ora, all'attività delle commissioni: per cui si è consentita la partecipazione (anche) da remoto non solo a tutte le sedi informali, secondo quanto si era già stabilito a marzo, ma altresì a tutte le 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 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)<sup>9</sup>.

#### **4. Modalità più agili di organizzazione e di svolgimento delle funzioni parlamentari**

In attesa della (drastica) riduzione dei parlamentari, che avrà luogo a partire dalla XIX legislatura repubblicana e che, come si è accennato, impone un ripensamento complessivo “a regime” degli istituti fondamentali dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari<sup>10</sup>, si è

<sup>8</sup> Cfr il resoconto della seduta in A.C., XVIII legislatura, boll. giunte e comm., 4 novembre 2020, p. 3 s.

<sup>9</sup> 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*”.

<sup>10</sup> Sul punto 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](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 3, p. 349 s.; G.L. Conti, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://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](http://www.forumcostituzionale.it), n. 3, 2020, p. 393 s.; L. Gianniti-N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, p. 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, p. 131 s.; N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e*

diffusamente avvertita l'esigenza di individuare, limitatamente alla fase emergenziale, forme più agili di svolgimento delle funzioni parlamentari. Senza entrare nel complesso e affascinante tema della classificazione delle funzioni del Parlamento<sup>11</sup>, basti distinguere qui tra le modalità che possono adottarsi per lo svolgimento della funzione di controllo e quelle da seguire per l'esercizio della funzione legislativa. Con l'avvertenza che, specie nel corso di un'emergenza pandemica, è normale che il Parlamento investa più sulla prima funzione che sulla seconda, anche in considerazione dei tempi estremamente ristretti con cui i pubblici poteri sono chiamati, in questa fase, ad intervenire.

#### **4.1. La funzione di controllo**

Il settore nel quale è particolarmente avvertita l'esigenza di un esercizio del controllo parlamentare con modalità più agili e incisive è 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 via<sup>12</sup>. Questa strumentazione è stata prefigurata, per larga parte, da decreti-legge convertiti tempestivamente e, almeno all'inizio, pressoché all'unanimità, dalle Camere, per cui è

---

*organizzazione interna delle Camere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 3, p. 327 s.; C. Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2020, n. 2; C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2020, n. 1, nonché, per profili più specifici, altri contributi pubblicati su [www.forumcostituzionale.it](http://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](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 4, e R. Ibrido, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 2, 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](http://www.federalismi.it).

<sup>11</sup> Su cui cfr., volendo, N. Lupo (a cura di), *Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, ESI, Napoli, 2019, n. 1.

<sup>12</sup> 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](http://www.rivistaaic.it), 2020, n. 2, e R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2020, n. 3.

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.

In proposito, è noto che 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. 35. 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 esclusivamente in (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 applicata in otto occasioni, con l'intervento del Presidente del Consiglio o del Ministro della salute, che ha avuto luogo 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 Governo, in genere presso ambedue i rami del Parlamento<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

Inoltre, le risoluzioni parlamentari, quando approvate, non sono mai state citate nelle premesse dei d.P.C.M., salvo che nel d.P.C.M. del 3 novembre 2020, attualmente l'ultimo della serie, 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. Non so dire se la citazione delle risoluzioni sia dovuta alle numerose novità, anche sistematico-procedurali,

---

<sup>13</sup> L'unica eccezione è 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.

<sup>14</sup> 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, che, nella seduta del 6 ottobre 2020, ha adottato un'interpretazione 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 deputati 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, p. 3 s.).

presenti nel succitato d.P.C.M. (quello che ha introdotto il meccanismo per l'individuazione delle regioni "gialle", "arancioni" e "rosse"); o se piuttosto discenda dal carattere un po' più specifico degli atti di indirizzo approvati dalle Camere; o ancora se essa sia da attribuire ad una qualche maggiore attenzione del Governo nei confronti del Parlamento, mostrata probabilmente anche al fine di condividere almeno con la maggioranza, e magari anche con alcuni dei partiti dell'opposizione la responsabilità di misure drastiche e per definizioni impopolari.

L'insufficienza del meccanismo di parlamentarizzazione dei d.P.C.M. è appunto alla base dell'attivazione della procedura avviata dalla Commissione affari costituzionali del Senato e dei colloqui in atto tra le più alte cariche dello Stato, sollecitati a quanto sembra dallo stesso Presidente del Consiglio<sup>15</sup>. È chiaro, dunque, che occorre predisporre, in aggiunta, uno strumento più agile per assicurare il coinvolgimento delle Camere, ma non è affatto chiaro quale strumento vada configurato.

L'ipotesi, che è finora informalmente circolata, 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, sembra assai poco convincente. Tali riunioni, infatti, non sarebbero contraddistinte da alcuna forma di pubblicità e si svolgerebbero al di fuori di quelle che 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 riunioni<sup>16</sup>.

Certo, sarebbe una scelta in linea con l'*enlargement of functions* che ha interessato le Conferenze dei capigruppo negli ultimi decenni<sup>17</sup>, e con il ruolo che ciascuna di esse ha svolto nel corso della

---

<sup>15</sup> Un'attenzione, peraltro, che sembrerebbe trovare conferma nella video-intervista rilasciata dal Presidente del Consiglio Conte al direttore de *Il Foglio* il 31 ottobre, 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).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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*



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 parlamentari<sup>18</sup>. E, soprattutto, non risulterebbero soddisfatte le esigenze in nome delle quali è chiesto un maggiore coinvolgimento del Parlamento.

Una soluzione alternativa, affacciata in più occasioni<sup>19</sup>, è quella dell’istituzione di una commissione bicamerale “ad hoc”, 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 parlamentare appartenente a un gruppo di opposizione<sup>20</sup>. Credo 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.

Dal primo punto di vista, 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.

---

*opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2006, p. 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, p. 77 s.; V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 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, p. 281 s.

<sup>18</sup> Sul carattere trasversale dei procedimenti organizzatori cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il mulino, Bologna, 2018, p. 197 s.

<sup>19</sup> 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. p. 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”).

<sup>20</sup> 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, p. 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, p. 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, p. 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](http://www.forumcostituzionale.it), 11 maggio 2016.

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, 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 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 dovrebbe necessariamente avere una composizione proporzionale rispetto ai gruppi, in ossequio appunto alla prescrizione costituzionale, e questi poteri 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, occorrerebbe che la legge istitutiva dotasse la commissione di poteri conoscitivi in grado di ottenere dal Governo e dalla sua amministrazione, 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 la funzione di esprimere pareri, specie ove qualificati come giuridicamente vincolanti, entro termini che, per quanto brevi, rischiano di rivelarsi impossibili da rispettare, in tempi di emergenza<sup>21</sup>.

Si potrebbe 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<sup>22</sup>. Tuttavia, va segnalato che si tratta di precedenti

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Ad esempio, la Commissione De Mita-Jotti 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,

poco significativi, perché relativi a commissioni bicamerali prive di funzioni di controllo. Ho infatti il timore che una commissione priva di 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 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. Anche perché le Commissioni bilancio di Senato e Camera mi paiono impegnate soprattutto sul fronte della funzione legislativa, visto che 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 in questo caso potrebbe trattarsi di 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

---

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, quale è quella di cui qui si discute.

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”<sup>23</sup>. 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*”<sup>24</sup>. Il Parlamento disporrebbe così di un ulteriore organo agile, in grado di seguire con attenzione e in forme più incisive i processi di spesa, e la loro strategia, anche individuando e mettendo sotto specifica attenzione 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 Governo<sup>25</sup>.

#### 4.2. La funzione legislativa

Con riguardo all’esercizio della funzione legislativa nel corso della presente fase emergenziale, le soluzioni da seguire mi paiono invero abbastanza obbligate. In linea generale, credo che occorra

<sup>23</sup> Cfr., tra gli altri, E. Griglio, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://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, p. 37 s.

<sup>24</sup> Allo scopo di fornire indicazioni al Governo sul piano di utilizzo di tali fondi, Camera e Senato hanno costruito, nelle scorse settimane, una procedura articolata e complessa, che peraltro sembra 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 organo 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. Pesco e Stefano, p. 38 s.).

<sup>25</sup> 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 *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.

seguire 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, nei mesi scorsi 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 emendamenti<sup>26</sup>, 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 (rispetto a quello dei d.P.C.M.)<sup>27</sup>.

In proposito, credo che occorra procedere con 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. prevede una “riserva d'Assemblea”. Tuttavia, allo stato attuale l'assegnazione di tali disegni di legge a commissioni in sede referente è esplicitamente prescritta (art. 96-bis, comma 1, del regolamento della Camera) o chiaramente presupposta (art. 78, commi 5 e 6, del regolamento del Senato) da ambedue i regolamenti. Dunque, occorrerebbe almeno approvare una modifica o ipotizzare una deroga a tali previsioni dei regolamenti parlamentari, che secondo alcuni espliciterebbero una implicita “riserva d'Assemblea” per i disegni di legge di conversione, ricavabile dall'art. 77 Cost.: un'esigenza di coinvolgimento delle Camere nella loro composizione plenaria, necessario specie laddove tale disposizione chiama in gioco la responsabilità del Governo, e dunque il rapporto fiduciario<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> 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, p. 7 s.), peraltro utilizzata soprattutto in chiave per così dire “aggiuntiva”. Su alcuni dei problemi originati da questi decreti-legge emergenziali, specie quando essi intervengano su discipline di altri decreti-legge ancora in corso di conversione, 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](http://www.osservatoriosullefonti.it), speciale su *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, giugno 2020, e 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.

<sup>27</sup> 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](http://www.unicost.eu), 10 aprile 2020.

<sup>28</sup> Cfr., tra gli altri, L. Elia, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1961, n. 1-2, p. 42 s., spec. 89, C. Esposito, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI;

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 non solo ai regolamenti parlamentari, ma altresì ad una prassi che appare sostanzialmente costante (salvo alcune 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. E non va dimenticato che tali emendamenti, se approvati, sono destinati a giungere 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 lettura che – sia detto per inciso – sempre più spesso si svolge nell'arco di pochissimi giorni, visto che la prima lettura di tali disegni di legge tende a consumare quasi tutti i 60 giorni disponibili al Parlamento per la conversione.

Ecco perché, al massimo, nella conversione dei decreti-legge potrebbe esserci qualche spazio, nella fase emergenziale, non per l'esame in sede deliberante, bensì per quello in sede redigente<sup>29</sup>. 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 a recepire il testo licenziato dalla commissione in sede referente<sup>30</sup>. 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 Camera<sup>31</sup> – almeno si garantirebbe uno svolgimento più formalizzato e trasparente della procedura in commissione (in

---

Giuffrè, Milano, 1962, p. 834 s., spec. 859, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976, p. 708, e P. Rametta, *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2016, n. 1. *Contra*, cfr. G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, p. 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, p. 321 s., A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, p. 362 s., e F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, III ed., Cedam, Padova, 2019, p. 139.

<sup>29</sup> Si veda, in questo senso, anche F. Clementi, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020.

<sup>30</sup> 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, p. 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, p. 10 (il quale parla di un "procedimento redigente atipico").

<sup>31</sup> Cfr., anche per utili indicazioni sui primi due anni di attuazione, A. Fiorentino, *La "scoperta" dei procedimenti legislativi semidecentrati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l'introduzione della procédure de législation en commission in Francia*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2020, n. 1.

termini di numero legale e regime di pubblicità); e, soprattutto, occorrerebbe votare distintamente sui singoli articoli in Assemblea, in modo da sopprimere, ove opportuno, quelli più sgraditi o inseriti in commissione senza adeguata riflessione.

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 seguito ad esempio dal Parlamento europeo.

Pure per l'esercizio della funzione legislativa si è prospettata l'istituzione – sulla base di quel che spesso è accaduto ad inizio legislatura, prima cioè della costituzione delle commissioni permanenti – di un'unica commissione speciale per 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 Camere<sup>32</sup>. Tuttavia, è evidente che una soluzione siffatta penalizzerebbe drasticamente il ruolo delle commissioni permanenti. E 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 da quella prospettata. In particolare, in vista della sessione di bilancio per il 2021, mi pare che il ruolo delle Commissioni bilancio di Camera e Senato sia già prevalente, senza bisogno di avventurarsi nella costruzione di nuovi organi di carattere monocamerale.

Semmai, queste riflessioni si prestano a suggerire una conclusione di ordine più generale, sulla necessità di ridisegnare profondamente l'attuale assetto delle commissioni permanenti, che 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 commissioni<sup>33</sup>. Al tempo stesso, alla riduzione e riarticolazione delle commissioni

---

<sup>32</sup> Cfr. F. Clementi, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, cit.

<sup>33</sup> Il punto è condiviso da coloro che si sono posti il problema delle conseguenze della riduzione dei parlamentari (cfr. *supra*, la nota 11). Più specificamente, cfr. F. Neri, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 3.

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 (se si vuole, una serie di comitati parlamentari di controllo, sul modello del COPASIR), alle quali affidare pressoché esclusivamente incisive funzioni di controllo<sup>34</sup>.

## **5. La partecipazione anche a distanza ai lavori parlamentari**

Una serie di ulteriori meccanismi volti a consentire l'esercizio delle prerogative parlamentari nella fase emergenziale può ricondursi intorno alla questione della partecipazione anche a distanza ai lavori e alle votazioni parlamentari. Un vero e proprio dilemma, per le istituzioni parlamentari, ma che a mio avviso andrebbe affrontato con spirito pragmatico e rifuggendo da ogni pregiudizio ideologico, che ha invece fin qui alimentato una disputa, tra forze politiche e tra gli stessi studiosi, a favore o contro un uso più intenso delle tecnologie digitali presso Camera e Senato, al fine di consentire la partecipazione anche da remoto alle relative sedute.

Da un lato, infatti, è evidente che la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari va a incidere sulle caratteristiche più tradizionali, intime e simboliche del parlamentarismo e della rappresentanza politica<sup>35</sup>. 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 rappresentati 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.

---

<sup>34</sup> 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. p. 130 s., C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, spec. p. 628 s. e E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020, spec. p. 91 s.

<sup>35</sup> 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](http://www.giurcost.org), 29 giugno 2020.



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 – delle prerogative spettanti alle due Camere. E di accentuare così ulteriormente il processo di rafforzamento degli Esecutivi che si è inevitabilmente determinato durante la pandemia, in Italia ma non solo<sup>36</sup>.

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, è dimostrato sia dal quadro comparato, dove sono ormai numerosissimi i Parlamenti che, a seguito della pandemia e con varie modalità, hanno introdotto forme di lavoro e di votazione a distanza<sup>37</sup>, sia dalla stessa esperienza, pur limitata, fin qui registratasi in proposito presso Camera e Senato. Si è infatti gradualmente aperto alla partecipazione a distanza alle sedi informali delle Commissioni<sup>38</sup>; e poi, recentemente, come si accennava<sup>39</sup>, alle audizioni anche formali e, alla Camera, altresì a tutte le altre sedi delle commissioni, permanenti e bicamerali, alla sola condizione che in tali sedute non siano previste votazioni.

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 sostenuto<sup>40</sup>, ma perché da sempre le Camere hanno avuto ampi margini nell’interpretare il requisito del numero

---

<sup>36</sup> 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#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974#), 26 maggio 2020.

<sup>37</sup> 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. Molto utile è anche la banca-dati disponibile su <https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>.

<sup>38</sup> Cfr., tra gli altri, S. Curreri, *Il Parlamento nell’emergenza*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2020, n. 3, e P. Marsocci, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid-19*, in [www.medialaws.it](http://www.medialaws.it), 2020, n. 2, p. 52 s.

<sup>39</sup> Cfr. *supra*, il par. 2.

<sup>40</sup> 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](http://www.federalismi.it), 18 marzo 2020, p. 7 s. e S. Ceccanti, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 24 aprile 2020.

legale; e perché tali margini sono stati espressamente riconosciuti ai regolamenti parlamentari dalla giurisprudenza costituzionale<sup>41</sup>.

È facendo leva su questi ampi margini interpretativi che, in prospettiva, si può agire e si è, in effetti, agito fin qui: attraverso intese tra i gruppi sul non richiedere la verifica del numero legale in alcune procedure; considerando “in missione” i deputati in zona rossa, in quarantena o in isolamento fiduciario<sup>42</sup>. Già oggi tali deputati sono perciò “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 tali – a certe condizioni ben predeterminate nei regolamenti delle Camere, e magari limitatamente ad alcune procedure – altresì i parlamentari collegati “da remoto”.

Il tema diventa particolarmente difficile, e l’esigenza di partecipazione “da remoto” più pressante, allorquando la Costituzione richiede *quorum* aggravati, riferiti ai componenti di Senato, Camera, o Parlamento in seduta comune. In questi casi, infatti, i margini interpretativi che prima si richiamavano non sono disponibili e il 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, che 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 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. Un problema simile si pone altresì per alcuni procedimenti elettorali, per i quali pure la Costituzione o altre fonti richiedono, specie ai primi scrutini, *quorum* più elevati della 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.

Sia chiaro: non posso che augurarmi che nelle procedure sopra elencate si possano raggiungere, a maggior ragione in una fase emergenziale e al contempo di rilievo strategico come quella attuale,

---

<sup>41</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, 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](http://www.osservatorioaic.it), 2020, n. 3, 31 marzo 2020, p. 23 s.

<sup>42</sup> Cfr. la già citata seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 6 ottobre 2020.

ampie intese tra maggioranza e opposizione (o almeno parte di essa)<sup>43</sup>. Tuttavia, non credo che all'opposizione vada attribuito un potere di impedire ogni decisione in proposito. 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. 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 far svolgere da remoto una seduta di Commissione nella quale si proceda alla discussione e alla votazione di decine articoli e di centinaia di emendamenti.

Anche riguardo agli strumenti qui ipotizzati mi permetto, in conclusione, di prospettare una considerazione di carattere più generale. Nel senso di sostenere che quello verso la digitalizzazione e la (possibile) partecipazione (anche) da remoto ai procedimenti parlamentari sia un percorso obbligato, da intraprendere però con gradualità e piena consapevolezza degli effetti che esso determina sulla natura stessa dei Parlamenti. Oltre che degli 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 si vada a minare il prestigio sia dell'istituzione, sia dei parlamentari, ovviamente 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 medesimi<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Argomenti assai convincenti sono quelli richiamati in proposito da G. Tria, *Un vero piano bipartisan sui fondi UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 novembre 2020.

<sup>44</sup> Cfr., in proposito, anche per la sottolineatura delle necessarie cautele, P. Costanzo, *La "democrazia digitale" (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 2019, p. 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, p. 19 s.

## 6. Necessità, in ogni caso, di soluzioni bicamerali

Fin qui si sono individuati una serie di strumenti volti a consentire al Parlamento di svolgere 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)<sup>45</sup>, sia l'interpretazione del bicameralismo offerta dalla Corte costituzionale (basti richiamare il celebre monito con cui si conclude la sentenza n. 35 del 2017)<sup>46</sup> 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 forti di fronte all'opinione pubblica: le sfide sono

---

<sup>45</sup> 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, p. 17 s.

<sup>46</sup> 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](http://www.federalismi.it), 23 febbraio 2018, spec. p. 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*”).

esattamente le medesime e risulterebbe davvero poco giustificabile fornire ad esse risposte diverse, quando non opposte<sup>47</sup>.

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, ed è inevitabile che la variazione di regole di procedura sarebbe poco comprensibile agli occhi dei 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 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.

## **7. Conclusioni: un “bisogno di Parlamento” cui dare risposta**

In conclusione, e cercando di cogliere (anche) le opportunità che vengono offerte dalla drammatica contingenza attuale, direi che dall’emergenza sta emergendo un forte e diffuso “bisogno di Parlamento”. I cittadini sembrano riscoprire il significato profondo, in termini garantistici, di antichi istituti come la riserva di legge e il principio di legalità e percepiscono

---

<sup>47</sup> Non a caso, A. Malaschini, M. Pandolfelli, *Partecipazione ai lavori a distanza da parte dei parlamentari*, cit., p. 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](http://www.federalismi.it), 21 ottobre 2020, p. 6.

chiaramente, pur in un clima di generale sfiducia nei confronti delle istituzioni<sup>48</sup>, alcuni vantaggi tradizionalmente legati alla democrazia rappresentativa e al pluralismo, che sono assicurati dal coinvolgimento del Parlamento. È sintomatico che lo stesso Presidente del Consiglio, come si è accennato, abbia espresso un interesse del Governo a che il Parlamento fosse in qualche modo maggiormente coinvolto nella gestione della pandemia.

Non a caso, anche la Commissione di Venezia, proprio con riferimento alla fase emergenziale attualmente in corso, ha di recente sottolineato che il controllo parlamentare è cruciale nei casi in cui i poteri normativi siano temporaneamente trasferiti all'esecutivo e ha auspicato che eventuali atti adottati in autonomia dal Governo nel corso della fase emergenziale siano comunque soggetti a una successiva approvazione parlamentare<sup>49</sup>.

La contingenza attuale, insomma, può rappresentare un'occasione preziosa per smuovere alcune vischiosità e per cercare di riattivare la fiducia dei cittadini in un'istituzione parlamentare che in Italia si accinge, a partire dalla prossima legislatura, a cambiare faccia. Perché questa occasione non vada sprecata, però, occorre non rinunciare alle caratteristiche proprie dei procedimenti parlamentari, bensì, al contrario, ripensarle e valorizzarle, per quanto possibile, anche alla luce delle peculiari condizioni (in negativo, ma pure in positivo) offerte dalla (assai peculiare) situazione attuale.

---

<sup>48</sup> Sulla sfiducia nei confronti delle istituzioni democratiche vi è ormai un'ampia letteratura: da ultimi, cfr. Italiadecide, *Rapporto 2020. Un rapporto di fiducia. Le relazioni tra pubblico e privato dalla diffidenza alla collaborazione*, Il Mulino, Bologna, 2020, spec. p. 22 s. e M. De Benedetto, N. Lupo, N. Rangone (eds.), *The crisis of confidence in legislation*, Nomos-Hart, Baden Baden-Oxford, 2020. Per un'analisi comparata cfr. S. Holmberg, S. Lindberg, R. Svensson, *Trust in Parliament*, in *Journal of Public Affairs*, 2017, p. 1647 s. (i quali collocano l'Italia in dodicesima posizione, tra le democrazie consolidate, quanto a livello di fiducia nelle istituzioni parlamentari).

<sup>49</sup> Così il già citato *interim report* della Commissione di Venezia (la traduzione è nostra).