

Nicola Lupo

(professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive e Direttore del CESP-Centro di studi sul Parlamento nella LUISS Guido Carli di Roma)

### **Quali modalità per l'esercizio delle prerogative parlamentari nell'emergenza attuale?**

Appunto per l'audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, svoltasi giovedì 5 Novembre 2020

## **1. Premessa: il contesto e la "finestra di opportunità" per l'innovazione del Parlamento italiano**

Ringrazio molto per l'invito a questa audizione, che ha ad oggetto un tema importante e difficile. A maggior ragione il ringraziamento è sentito visto che l'audizione – pur nell'ambito di un'iniziativa meritoriamente assunta dalla Commissione affari costituzionali del Senato sin da metà ottobre – ha luogo in un **momento assai delicato**, da tanti punti di vista, in cui il tema di come vadano esercitate le prerogative parlamentari nell'emergenza attuale è discusso dai titolari delle più alte cariche dello Stato ed è altresì oggetto del confronto più prettamente politico che è attualmente in corso tra maggioranza e opposizione. Mi pare perciò necessario muovere da qualche rapida considerazione, appunto, di **contesto**.

Premetto che, dal punto di vista del Parlamento, quella che si è aperta in questa fase mi sembra rappresentare, oggettivamente, una **"finestra di opportunità"** irripetibile: l'effetto combinato della revisione costituzionale sulla riduzione di deputati e senatori e dell'emergenza in atto rappresenta una spinta ineludibile all'innovazione istituzionale, e in particolare del nostro parlamentarismo.

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 un processo che si può passivamente subire, lasciandolo agli ingegneri e agli informatici, spinti ad operare secondo logiche tutte emergenziali; o, al contrario, lo si può **cavalcare e direzionare**, stando attenti anche agli effetti reazioni di medio-lungo periodo, ove vi siano politici e architetti delle istituzioni dotati di adeguata creatività e visione per ridisegnare in profondità le forme dell'organizzazione e dell'attività parlamentare. Non credo che vi sia una terza opzione: ossia che sia 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**

Vengo ora al tema che ci è stato posto, e che riformulerei, in forma sintetica, nei seguenti termini: **come fa il Parlamento a non essere emarginato, nel contesto attuale, dai processi decisionali che si stanno svolgendo in una fase di emergenza dichiarata, senza perdere le caratteristiche che lo contraddistinguono?**

È evidente, infatti, che lo stato di emergenza attuale pone in crisi 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, informalmente e formalmente, per dare luogo ad un processo deliberativo – 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 indirettamente.

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 inevitabilmente si vanno compiendo: **bilanciamenti** delicatissimi, inevitabilmente richiesti nella stesura di misure limitative delle libertà fondamentali; 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 da ora e discende, in larga parte, dalla sua mancata capacità di auto-riforma, a livello sia costituzionale, sia sub-costituzionale: parlerei perciò, 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 Cost., risponde appieno alle esigenze del sistema politico, tanto da essere utilizzata da tutti i Governi succedutisi dagli anni '90. 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 si 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 quale semplificazione, intorno a due logiche distinte, che di seguito proveremo ad analizzare: 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 giustamente sollevato 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 all'emergenza, 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 possano trarsi da queste esperienze.

Come accennavo, mi pare indispensabile, comunque, ragionare intorno a entrambe le logiche che si sono individuate. Del resto, è stato proprio questo abbinamento, con ogni probabilità, ad aiutare lo **sblocco della questione presso la Giunta per il regolamento della Camera**. Proprio il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 4 novembre 2020 mostra come sia stato compiuto un passo in avanti piccolo ma significativo, relativamente al lavoro delle commissioni: per cui si è consentita la partecipazione (anche) da remoto a tutte le sedi delle commissioni permanenti nelle quali non siano previste votazioni.

#### 4. Forme più agili di organizzazione e di svolgimento dell'attività parlamentare

In attesa della riduzione dei parlamentari, che, come si è accennato, impone un ripensamento complessivo “a regime” degli istituti fondamentali dell'organizzazione e dei procedimenti parlamentari, si è diffusamente avvertita l'esigenza di individuare, limitatamente alla fase emergenziale, forme più agili di svolgimento delle funzioni parlamentari. Senza entrare qui nel complesso e affascinante tema della classificazione delle funzioni del Parlamento, credo sia utile distinguere tra le forme che possono adottarsi per la **funzione di controllo** e quelle da seguire per l'esercizio della **funzione legislativa**.

##### 4.1. La funzione di controllo

Relativamente alla funzione di controllo parlamentare, è chiaro che il settore nel quale è più avvertita l'esigenza di un suo esercizio in forme più agili e incisive è quello sulla legislazione che ha approntato **strumenti di reazione all'emergenza sanitaria in senso stretto**, ossia sul processo di formazione dei famosi 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, restringendo le libertà personali, quelle di circolazione, di riunione e associazione, quelle di impresa, e così via.

Una procedura di **parlamentarizzazione dei d.P.C.M.** è stata immaginata, com'è noto, 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, essa, pur servendo se non altro a obbligare il Presidente del Consiglio 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 applicata fin qui già cinque volte, intervenendo a volte prima a volte dopo l'adozione dei d.P.C.M. In un caso, alla Camera, il 5 ottobre 2020, la mancanza del numero legale – derivante anche dai deputati in quarantena o isolamento fiduciario – ha costretto a rinviare di un giorno il voto sulle risoluzioni presentate.

Inoltre, le risoluzioni parlamentari approvate non sono mai state **citate nelle premesse** dei d.P.C.M., salvo che in quello che ad oggi è l'ultimo d.P.C.M. adottato, il 3 novembre 2020, il quale richiama, seppure in forma generica, le risoluzioni approvate da Camera e Senato – com'è noto, con qualche convergenza tra maggioranza e opposizione – il 2 novembre. Non so dire se la citazione delle risoluzioni sia dovuta alle numerose novità, anche sistematico-procedurali, 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; o ancora se essa sia da attribuire ad una qualche **maggior attenzione del Governo nei confronti del Parlamento**. Un'attenzione, peraltro, che sembrerebbe trovare conferma nella video-intervista rilasciata dal Presidente Conte al direttore de *Il Foglio* il 31 ottobre, in cui ha ricordato di aver rappresentato, il giorno precedente, ai Presidenti di Senato e Camera l'esigenza del Governo di trovare 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).

L'insufficienza del meccanismo di parlamentarizzazione dei d.P.C.M. è appunto alla base dell'attivazione della procedura in cui si inserisce questa audizione e dei colloqui in atto tra le più alte cariche dello Stato. **Occorre, dunque, uno strumento più agile, ma quale?**

Le ipotesi, che ho visto informalmente circolare, di attribuire tale funzione 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, mi appaiono invero assai poco convincenti. Tali riunioni, infatti, **non avrebbero alcuna forma di trasparenza** e si svolgerebbero al di fuori di quelle che sono le caratteristiche tipiche dei procedimenti parlamentari, somigliando perciò a vertici politici con il coinvolgimento anche delle forze di opposizione, oltre che – in modo invero abbastanza atipico – dei due Presidenti di Assemblea, chiamati a co-presiedere tali riunioni. Sarebbe una scelta in linea con l'*enlargement of functions* che ha interessato le Conferenze dei capigruppo negli ultimi decenni, ma si andrebbe decisamente al di là delle loro attribuzioni, che attengono esclusivamente alla programmazione e all'organizzazione dei lavori parlamentari. E soprattutto non si andrebbe incontro alle esigenze in nome delle quali è chiesto un maggiore coinvolgimento del Parlamento.

Una soluzione alternativa, affacciata in più occasioni, 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. Credo che questa sia l'opzione preferibile, a patto che di tale commissione bicamerale siano definite con attenzione sia le caratteristiche strutturali, sia quelle funzionali.

Dal primo punto di vista, credo che, 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 andare da un livello massimo (consistente nella diffusione via internet e, al limite, in caso di intervento del Presidente del Consiglio, anche nella diretta televisiva) ad 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.

A tale fine, 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. (nel qual caso dovrebbe peraltro avere una composizione proporzionale rispetto ai gruppi); o in ogni caso di **poteri conoscitivi** in grado di ottenere dal Governo e dalla sua amministrazione, 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 il compito di esprimere **pareri**, specie ove qualificati come giuridicamente vincolanti, entro termini che, per quanto brevi (8 giorni, nella proposta di legge a prima firma del sen. Pagano, A.S. n. 1834, presentata il 28 maggio 2020, la quale per il resto pare muoversi nella direzione qui condivisa), rischiano di rivelarsi come problematici, in tempi di emergenza.

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 monocamerali di indirizzo**. È vero che questa procedura è stata già seguita in più casi (mi viene in mente, ad esempio, la Commissione De Mita-Jotti per le riforme costituzionali, nel corso della XI legislatura, che operò nei primi mesi in esecuzione di appositi atti di indirizzo monocamerali, nelle more dell'entrata in vigore di una legge costituzionale), ma ho 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, non devo certamente ricordare a voi che nella storia repubblicana anche

recenti vi sono state non poche **leggi approvate in pochissimi giorni**, evidentemente a condizione che su di esse vi sia stato 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, in mille rivoli, per effetto della sospensione del patto di stabilità e dello stanziamento di risorse, a livello interno e di Unione europea, per fronteggiare la crisi legata alla pandemia, andrebbe a mio avviso affidato a un'altra commissione. 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 decreti-legge omnibus vengono spesso assegnati ad esse, tra l'altro con un indebolimento della loro funzione consultiva, com'è noto cruciale ai fini di assicurare il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 Cost.

Anche in questo caso potrebbe trattarsi di una **commissione bicamerale**, che ben si presterebbe ad essere istituita **in attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012**: una disposizione, 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". Una disposizione che era stata concepita per fare 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 del nuovo flusso di spesa pubblica, specie di quella legata al "*Recovery Fund*" (su cui Camera e Senato hanno costruito, nelle scorse settimane, una procedura articolata e complessa, peraltro con incidenza limitata sulle opzioni su cui il Governo sta lavorando). Il Parlamento disporrebbe così di un ulteriore organo agile, in grado di seguire con attenzione e in forme incisive i processi di spesa, anche individuando e mettendo sotto specifica attenzione i diversi **rallentamenti e ostacoli** che essi spesso finiscono per incontrare, per una ragione o per l'altra, pure indipendentemente dalla volontà politica del Governo.

#### 4.2. La funzione legislativa

Sarò molto più rapido con riguardo all'esercizio della funzione legislativa nella presente fase emergenziale. Non perché il tema non meriti una specifica attenzione, ma perché le soluzioni da seguire mi paiono abbastanza **obbligate**. In linea generale, credo che occorra 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, con numerosissimi **emendamenti**, in Parlamento (non a caso, nel *Rapporto sulla legislazione 2019-2020* si parla di una "capacità **trasformativa**" del Parlamento, peraltro utilizzata soprattutto in chiave per così dire "**aggiuntiva**"), è venuto piuttosto naturale chiedersi se il procedimento in **commissione in sede deliberante** possa estendersi, in questa fase eccezionale, anche **ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge**. Un'opinione in senso favorevole è stata espressa, in proposito, da parecchi, anche nell'intento di rendere più agevole il percorso parlamentare dei decreti-legge (rispetto a quello dei d.P.C.M.).

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. E non a torto si è rilevato come queste previsioni dei regolamenti parlamentari esplicitino in realtà **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.

Al di là della compatibilità costituzionale, il problema si pone pure in termini di **opportunità** circa l’affidare l’intero procedimento di conversione a una o più commissioni permanenti. Va infatti considerato il **peso inevitabilmente assai elevato** che gli emendamenti a un atto in quel momento vigente hanno, e non va dimenticato che essi, se approvati, sono destinati a giungere subito a destinazione: essi, infatti, una volta approvati nel corso della prima lettura, vengono normalmente accettati, seppure come ben sapete 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 (che sempre più spesso si svolge nell’arco di pochissimi giorni).

Ecco perché, al massimo, **nella conversione dei decreti-legge potrebbe esserci qualche spazio non per la sede deliberante, ma per la sede redigente**. L’adozione di procedura peraltro produrrebbe un esito 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. Ove si seguisse la sede redigente – recentemente ri-disciplinata nel regolamento del Senato in forma sostanzialmente conforme a quella da tempo prevista alla Camera – almeno si avrebbe uno svolgimento un po’ più formalizzato della procedura in commissione e, soprattutto, un **voto sui singoli articoli**, che consentirebbe di sopprimere, ove necessario, quelli più sgraditi o inseriti in commissione senza adeguata riflessione.

Ad ogni modo, l’opzione di fondo nel senso di privilegiare, ove possibile, la sede redigente presenterebbe in ogni caso il pregio di **ridurre nettamente le ore di lavoro in Assemblea e soprattutto il numero di voti** che in essa si dovrebbero svolgere: a tutto vantaggio, oltre che, auspicabilmente, di un approfondimento delle questioni sul tappeto, dell’applicazione del distanziamento sociale e della salute dei parlamentari. Si potrebbe forse anche pensare a **concentrare le votazioni** tendenzialmente tutte assieme, nella medesima seduta, 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 si è fatto 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. Tuttavia, è evidente che una soluzione siffatta **penalizzerebbe drasticamente il ruolo delle commissioni permanenti**. E va forse osservato come la situazione attuale, in cui come si è accennato sono quasi sempre le Commissioni affari costituzionali e bilancio ad esaminare i testi 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 forse a suggerire una conclusione di ordine più generale, sulla **necessità di ridisegnare profondamente l’attuale assetto delle commissioni permanenti**, che così come sono finiscono per frammentare troppo l’azione parlamentare: sono convinto che la riduzione dei parlamentari richieda anzitutto un ripensamento del sistema delle

commissioni e possa perciò spingere nella giusta direzione. Al tempo stesso, alla riduzione delle commissioni permanenti potrebbe accompagnarsi l'istituzione di alcune commissioni, preferibilmente bicamerali e a composizione decisamente più ridotta rispetto alle attuali commissioni bicamerali, alle quali affidare **esclusivamente funzioni di controllo**.

#### 4. La partecipazione anche a distanza ai lavori parlamentari

Come si accennava, una serie di altri 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.

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. 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 dei diversi partiti possano confrontarsi 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 – delle prerogative** spettanti alle due Camere. E di accentuare così ulteriormente il processo di rafforzamento degli Esecutivi che è in atto durante la pandemia, in Italia ma non solo.

Del resto, che in questa logica qualcosa si possa e si debba fare, seppure con molte attenzioni e con un ridisegno dei relativi procedimenti, mi pare essere dimostrato sia dal **quadro comparato**, dove sono ormai numerosissimi i Parlamenti che prevedono forme di lavoro e anche di votazione a distanza, sia dalla stessa esperienza di Camera e Senato. Si è infatti gradualmente aperto alla partecipazione a distanza alle sedi informali delle Commissioni, e poi, recentissimamente, come si accennava, a tutte le sedi delle commissioni in cui non sono 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 dare un'interpretazione evolutiva, ma perché da sempre le Camere hanno avuto **ampi margini nell'interpretare il requisito del numero legale**; e perché tali margini sono stati espressamente riconosciuti ai regolamenti parlamentari dalla giurisprudenza costituzionale.

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. Di fatto essi 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 a certe procedure – anche i parlamentari collegati "da remoto".

Il tema diventa particolarmente difficile, e l'esigenza di partecipazione "da remoto" più pressante, **ove la Costituzione richiede quorum aggravati**, riferiti ai componenti di Camera, Senato o Parlamento in seduta comune. In questi casi, infatti, i margini interpretativi che prima richiamavo non sono disponibili e il **negare forme 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. Ecco perché, a mio avviso, è proprio da queste procedure che occorre muovere nell'ipotizzare forme non solo di partecipazione, ma altresì di votazione a distanza.

Si tratterebbe, d'altronde, di **pochi voti, spesso assunti in forma solenne** (elezioni; votazioni finali), limitatamente ai quali non vedo troppe difficoltà ad ammettere anche un voto a distanza, ovviamente 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 grave e problematico di quanto non sia far svolgere da remoto una seduta di Commissione nella quale si proceda alla discussione e alla votazione di articoli ed emendamenti.

Anche riguardo agli strumenti qui ipotizzati mi permetto di prospettarvi una conclusione. Nel senso che quello verso la digitalizzazione e la (possibile) partecipazione (anche) da remoto ai procedimenti parlamentari sia **un percorso obbligato, da percorrere però con gradualità e piena consapevolezza degli effetti** che esso determina sulla natura stessa dei Parlamenti. Oltre che degli inevitabili riflessi che queste decisioni comportano nel sempre delicato rapporto tra le Camere e i cittadini.

## 5. 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. Mi sia ora consentito accennare a un'opzione **sul piano del metodo**, che pure ritengo fondamentale per la buona riuscita dell'operazione, in tutte le sue componenti: quella di adottare **soluzioni coordinate tra in due rami del Parlamento**.

Credo che nel senso del necessario coordinamento tra le soluzioni che Senato e Camera adotteranno nell'affrontare il nodo in esame e più in generale la "finestra di opportunità" che si offre oggi al nostro parlamentarismo spingano **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" dell'art. 70 Cost.), sia l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale (basti richiamare il monito con cui si conclude la sentenza n. 35 del 2017) obbligano a evitare divergenze tra i due rami del Parlamento, che potrebbero comportare la paralisi dell'istituzione parlamentare e, dunque, della stessa forma di governo.

In secondo luogo, è evidente che le soluzioni concordate tra Camera e Senato ai nodi sopra evidenziati appaiono decisamente **più forti di fronte all'opinione pubblica**: le sfide sono esattamente le medesime e sarebbe davvero poco giustificabile fornire risposte diverse, quando non opposte.

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 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.

In quarto e ultimo luogo, va da sé che, nei **rapporti con il Governo**, un controllo parlamentare efficace e, soprattutto, gli indirizzi "forti" richiedono di essere determinati in poco tempo e in modo coerente da deputati e senatori: se da un lato è chiaro che il Presidente del Consiglio è tutt'altro che lieto di ripetere il medesimo discorso presso i due rami del Parlamento (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 il Governo ha modo di eludere assai più facilmente il controllo e l'indirizzo parlamentare.

## **6. 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 “bisogno di Parlamento”**. I cittadini sembrano riscoprire il significato di antichi istituti come la **riserva di legge** e il **principio di legalità** e percepiscono chiaramente, pur in un clima di generale sfiducia nei confronti delle istituzioni, alcuni **vantaggi tradizionalmente legati alla democrazia rappresentativa**. 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 più coinvolto nella gestione della pandemia.

Può essere un'occasione preziosa per smuovere alcune vischiosità e per cercare di **riattivare la fiducia dei cittadini in un'istituzione parlamentare che si accinge, nella prossima legislatura, a cambiare faccia**. Perché ciò accada, però, occorre non rinunciare alle **caratteristiche proprie dei procedimenti parlamentari**, ma ripensarle e valorizzarle, per quanto possibile, anche alla luce delle peculiari condizioni (in negativo, ma anche in positivo) offerte dalla situazione attuale.