

Claudio Tucciarelli  
*Consigliere di Stato*

AUDIZIONE PRESSO L'UFFICIO DI PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA

**SULLE MODALITÀ PIÙ EFFICACI PER L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE COSTITUZIONALI DEL  
PARLAMENTO NELL'AMBITO DI UN'EMERGENZA DICHIARATA**

18 NOVEMBRE 2020

NOTE

## **1. Introduzione**

Grazie per l'invito a svolgere questo intervento. E' per me un onore.

Nella mia esposizione svolgerò alcune considerazioni sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata, per poi soffermarmi sul disegno di legge n. 1834, presentato dal senatore Pagano.

L'obiettivo sotteso è l'individuazione di soluzioni che, nell'attuale contesto, garantiscano al Parlamento l'esercizio effettivo di un nucleo di funzioni, essenziali per l'equilibrio tra i poteri, per il nostro ordinamento e per il nostro Paese.

L'interrogativo che impegna la Commissione è il seguente: plasmare il diritto parlamentare nell'emergenza, con l'introduzione di nuovi organi o procedure oppure, in alternativa, rimettere la questione al mero confronto politico, sulla base delle regole e prassi preesistenti e senza innovare il dato regolamentare?

Più in generale, le Camere sono chiamate a delineare procedure e strumenti per definire le politiche dell'emergenza.

Si tratta di una serie di opzioni che investono l'ingegneria istituzionale. Ne costituiscono tuttavia una necessaria premessa due ordini di fattori che la condizionano.

Mi riferisco in primo luogo al progressivo e ormai risalente mutamento del ruolo dei Parlamenti, che ha determinato una dislocazione dei poteri lontana dal modello che assegnava una preminente centralità alle assemblee legislative. Un ruolo sempre più incisivo del Governo, l'attribuzione di competenze rilevanti alle autonomie territoriali e alle istituzioni sovranazionali, mutamenti del sistema politico, l'evoluzione tecnologica: sono solo alcuni degli elementi che hanno profondamente e, finora, inesorabilmente mutato le forme della nostra democrazia rappresentativa su base parlamentare, cui si ricollega ora un diverso atteggiarsi dell'opinione pubblica e della percezione della *leadership*.

In secondo luogo, qualsiasi opera di ingegneria istituzionale soggiace alle regole non scritte ma effettive del sistema politico. Entrano in gioco quindi l'evoluzione dei partiti politici e della loro proiezione parlamentare (i gruppi parlamentari), la loro capacità di rappresentare e di calarsi, con i conseguenti adattamenti, nella dimensione e nelle logiche proprie dell'istituzione parlamentare.

Questi fattori investono in pieno non solo opere di riforma complessiva del Parlamento ma anche gli interventi – più limitati ma non meno complessi – relativi al tema odierno delle prerogative costituzionali del Parlamento nella pandemia, in cui oltre all'equilibrio tra i poteri entra in gioco anche la consistenza dei diritti fondamentali. Si tratta di misurare se e in quale misura tali prerogative possano essere compresse, così come, per analogia, sono limitati e compressi alcuni diritti fondamentali dei cittadini in nome di primarie esigenze di salute collettiva.

La limitazione delle prerogative è prima di tutto nei fatti, se solo si considera la forte riduzione dell'attività parlamentare complessiva. Quali allora gli argini da assicurare? E' evidente infatti che due profili sensibili e tra loro connessi vengono in evidenza: la capacità operativa stessa delle Camere e l'estensione dei poteri, in fatto e in diritto, del Governo. Il secondo profilo (poteri del Governo) è tanto maggiore quanto più si rivela impraticabile la stessa possibilità di riunirsi per le Camere nello svolgimento delle proprie funzioni.

## **2. La capacità operativa del Parlamento**

Uno dei primi snodi in discussione è la possibilità di fare ricorso al voto a distanza. Non mi convincono i pur coerenti argomenti addotti per escludere in radice tale possibilità. L'evoluzione tecnologica ha comportato in molteplici ambiti adeguamenti della stessa interpretazione costituzionale e ciò non può non valere anche per il concetto di "presenza" richiesto dall'art. 64, secondo comma, Cost. Le disposizioni regolamentari di Camera e Senato già considerano presenti i parlamentari in missione o in congedo, ai fini del numero legale. Se ne deve dedurre che gli stessi regolamenti possano legittimamente prevedere, nell'ambito delle potenzialità interpretative dell'art. 64, l'equiparazione della presenza virtuale a quella fisica. Tuttavia è altrettanto chiaro che, soprattutto per il voto a distanza, entrano in gioco proprio le compressioni delle prerogative parlamentari cui prima facevo riferimento. Il voto a distanza comprometterebbe in parte una dimensione importante dell'attività parlamentare (la negoziazione e il confronto continui, formali e informali) che può essere assicurata in via pressoché esclusiva dalla presenza fisica. Né ci si possono nascondere i molteplici problemi di carattere tecnologico (infrastruttura tecnologica adeguata, anche in termini di sicurezza e libertà del voto oltre che di segretezza, ove prevista). L'infrastruttura dovrebbe, tra l'altro, essere in grado di restituire in tempo reale gli esiti delle votazioni, per gli effetti che essi producono sul procedimento legislativo (es. preclusioni e assorbimenti a seguito di votazioni su emendamenti o articoli). Il voto a distanza dovrebbe essere attivato a seguito di una rigorosa verifica: alcune recenti ricognizioni in chiave comparata hanno messo in evidenza che non sempre sussiste una correlazione proporzionale tra limitazione delle attività parlamentari e maggior rischio pandemico.

E' necessario che su un tema del genere, che investe il nucleo essenziale dell'attività parlamentare (dibattito seguito da votazioni), sia raggiunto un consenso ampio tra le forze politiche.

Su questo – e non solo su questo! – le reti esistenti di cooperazione interparlamentare in ambito europeo e mondiale favoriscono un proficuo e rapido scambio di esperienze. E' significativo ad esempio che il Parlamento Europeo (pur presentando tratti distinti rispetto ai Parlamenti nazionali) abbia sviluppato un sistema da remoto che - secondo quanto riportato (fonte: P.E.) - sarebbe sia sicuro sia efficiente: nella plenaria di fine ottobre ci sono stati 18 dibattiti, 13 sessioni di voto e più di 1.500 voti e gli europarlamentari sono riusciti a partecipare ai dibattiti dagli uffici di collegamento del Parlamento europeo presenti nei propri stati membri.

Concludendo sul punto: per il voto a distanza, compatibile con la Costituzione, sarebbe a mio avviso necessaria una modifica regolamentare transitoria che lo autorizzi: a) condivisa b) ancorata al periodo di diffusione della pandemia o a stati emergenziali paragonabili c) a condizione che sussistano presupposti di fatto rigorosamente fissati (impossibilità certificata di svolgere le funzioni in presenza fisica da parte di un numero consistente di parlamentari) d) a condizione che sussistano garanzie di funzionamento della infrastruttura e delle applicazioni.

### **3. Equilibrio Governo-Parlamento**

Dalle condizioni di operatività passo ai rapporti con il Governo e all'esercizio di una efficace azione (almeno) di indirizzo e controllo da parte delle Camere.

Il primo passo della "parlamentarizzazione" dei DPCM è importante. Non può essere relegato a un dato solamente formale il fatto che per lo meno l'ultimo DPCM richiami nelle premesse anche le risoluzioni parlamentari.

Sono state prospettate alcune soluzioni per valorizzare il ruolo del Parlamento.

L'ipotesi della Commissione speciale non pare risolutiva. Presenta il vantaggio di non richiedere modifiche regolamentari ma l'enorme svantaggio di conservare natura necessariamente monocamerale. Non a caso è risorsa cui le Camere attingono all'inizio della legislatura, per lo smaltimento dell'attività legislativa non procrastinabile, in attesa che vengano istituite le Commissioni permanenti. Senza contare che ciascuna Commissione speciale sarebbe chiamata a trattare gli argomenti più disparati in funzione istruttoria per le rispettive Assemblee, con il rischio di non disporre di quella specializzazione che le singole Commissioni di settore favoriscono.

Neppure risulta funzionale l'attribuzione di compiti di controllo e verifica in capo alle Conferenze dei Presidenti di gruppo o a una Conferenza dei capigruppo unificata di Camera e Senato. Una scelta del genere presuppone una radicale trasformazione delle funzioni (attualmente di organizzazione e programmazione) della Conferenza, chiamata in ipotesi a svolgere attività di indirizzo e controllo sull'operato del Governo. Una sovrapposizione del genere non favorirebbe l'efficacia del controllo parlamentare.

Maggiormente idonea rispetto agli obiettivi di funzionalità ed efficacia dell'azione del Parlamento nell'attuale contesto, l'istituzione di una Commissione bicamerale per l'indirizzo e il controllo dell'attività governativa di contrasto alla pandemia corrisponde a un modello già ampiamente percorso dal Parlamento nell'organizzazione della propria attività e dovrebbe soddisfare anche l'esigenza di operatività cui prima facevo riferimento. In questa ottica, il modello del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), quale sede ristretta e dedicata, costituisce un riferimento positivo. Si tratta di un modello che sposta il *focus* dell'attività parlamentare dall'attività legislativa all'indirizzo e controllo e che è stato adottato da non pochi Parlamenti nel periodo della pandemia.

#### **4. La Commissione bicamerale**

Se lo strumento della Commissione bicamerale è condivisibile credo che occorra considerare alcuni aspetti da affinare, muovendo dalla formulazione del disegno di legge presentato dal senatore Pagano. Li indico in forma sintetica:

- a) l'istituzione della Commissione dovrebbe avere luogo per legge, in modo da assicurare stabilità al nuovo organo e ancorare obblighi e oneri dei soggetti terzi (a partire dal Governo) a una solida base giuridica; sappiamo bene inoltre che, in presenza di una sostanziale condivisione, i disegni di legge possono essere approvati da entrambi i rami in tempi assai ristretti (anzi: nella prospettiva della tempestività andrebbe inserita anche la clausola di immediata entrata in vigore);
- b) l'attuale numero dei gruppi presenti alla Camera e al Senato (otto e otto) pare compatibile con una composizione snella della Commissione (dieci deputati e dieci senatori). Andrebbe valutato se prevedere la garanzia della presenza in seno alla Commissione di un rappresentante per ciascun gruppo presente in almeno una Camera;
- c) proprio per sottolineare il carattere transitorio della misura prescelta, la durata della Commissione andrebbe comunque legata al permanere dello stato di emergenza e la cadenza temporale minima con cui presentare la relazione periodica (ora annuale) andrebbe ridotta;
- d) è quanto mai auspicabile che emergenze assolute come quella attuale producano uno sforzo condiviso tra le forze politiche; in questa direzione, sul modello Copasir, si muove coerentemente l'attribuzione della Presidenza ai gruppi di opposizione;
- e) nulla dice il disegno di legge circa i requisiti dei componenti. Diversamente, alcune leggi istitutive di Commissioni bicamerali hanno espressamente previsto che i componenti siano nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. Si tratterebbe quindi, in ipotesi, di evidenziare la capacità della Commissione di svolgere un sindacato/controllo non solo politico ma anche sui contenuti specifici degli atti considerati, facendo ricorso ai componenti delle principali Commissioni di settore interessate. Occorrerebbe tenere conto, nella composizione della Commissione, delle specificità dei profili sanitari, delle ricadute finanziarie connesse, dei collegamenti sovranazionali (è di pochi giorni fa la Comunicazione della Commissione Europea sull'Unione Europea della salute);

f) l'efficacia vincolante del parere non risulta compatibile con la natura riservata al Governo degli atti cui si fa riferimento (es. DPCM);

g) quanto all'oggetto dei pareri della Commissione, la latitudine particolarmente estesa dei c.d. "atti del Governo" fa supporre che la trasmissione debba riguardare qualsiasi schema, abbia esso forza di legge o presenti natura paranormativa (DPCM) o sia esso atto di alta amministrazione (ordinanze) e indipendentemente dall'organo che l'abbia emesso, sia esso collegiale o monocratico. L'esemplificazione ("inclusi gli schemi di DPCM", art. 2, comma 1, del disegno di legge n. 1834) circoscrive invece il raggio di azione. Andrebbe quindi valutato se anche altri schemi (es. ordinanze di protezione civile o del ministro della salute) meritino di essere richiamati espressamente;

h) pare invece necessario prevedere un corrispondente ed esplicito obbligo in capo al Governo di trasmissione degli schemi;

g) il termine di otto giorni per l'espressione del parere non corrisponde alla pressante urgenza che accompagna gran parte degli atti in questione;

h) la natura degli atti consiglia di rendere possibile una modulazione della pubblicità dei lavori; se la completa trasparenza e pubblicità costituiscono la regola e una delle cifre specifiche del confronto parlamentare, sussistono le condizioni per prevedere la segretezza di alcune riunioni o parti di esse;

i) uno dei temi cruciali che hanno accompagnato l'erompere della pandemia è il rapporto tra scienza e politica, inducendo talora a credere che la scelta politica sia subordinata o direttamente conseguente alle risultanze scientifiche; al tempo stesso, proprio dalle risultanze scientifiche sono emerse talora posizioni e conclusioni non coincidenti. Andrebbe considerata, nell'ambito dell'attività conoscitiva, la possibilità di interlocuzioni dirette della Commissione bicamerale con il comitato tecnico scientifico e gli esperti che supportano il Governo, in maniera da approfondire le questioni connotate da uno specifico tasso di specialismo medico-sanitario;

l) altro tema di peculiare rilievo è costituito dal rapporto con le autonomie territoriali. A oggi, il Parlamento non ha percorso la strada maestra dell'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, relativo alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, neppure nelle forme e soluzioni più prudenti prospettate via via in varie forme nella sede parlamentare. La Commissione prevista dal disegno di legge non può a mio avviso rimanere priva dell'apporto degli enti territoriali, a partire dalle Regioni, che sono titolari delle funzioni in ambito sanitario oltre che di poteri – insieme agli enti locali – volta a volta specificati nei DPCM che si sono succeduti nel tempo. Un precedente senz'altro utile al riguardo è la legge sul "federalismo fiscale" (n. 42/2009) che, nell'istituire una Commissione bicamerale chiamata ad esprimersi sugli schemi di decreti legislativi, ha previsto l'istituzione del Comitato di rappresentanti degli enti territoriali, quale soggetto ad hoc chiamato a interloquire con le Camere e ad accompagnare il confronto sui contenuti degli schemi in esame (contenuti – come è ovvio – non poco rilevanti per le stesse autonomie).

## **5. Conclusione**

Il confronto in atto sulle soluzioni migliori che consentano al Parlamento di operare efficacemente in condizioni emergenziali porta a trattare temi che superano la contingenza e ci proiettano sul medio termine, in cui le Camere saranno impegnate a modificare i rispettivi regolamenti a seguito della riduzione del numero di deputati e senatori.

Non si tratterà di un'operazione di mero adattamento numerico, se solo si pone mente ad alcune delle questioni cui ho fatto cenno (es. attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001; strumenti e modalità di valutazione dell'impatto tecnico-scientifico).

Ebbene, tali modifiche costituiranno – come in fondo quella oggi in discussione – un'opportunità importante per riaffermare principi e regole della democrazia parlamentare.