

GUIDO RIVOSECCHI

Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova

Audizione davanti alla Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato “Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata” (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante “Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19”

Seduta del 19 novembre 2020

1. Qualche considerazione introduttiva

Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, nel nostro come in altri ordinamenti sono individuabili diversi fattori che hanno determinato la progressiva perdita di centralità dei Parlamenti e la profonda trasformazione delle funzioni ad essi affidate. Basti pensare all'attrazione dei processi decisionali in favore di sedi sovranazionali che fornisce una legittimazione immediata ai Governi rispetto ai Parlamenti nelle decisioni da assumere o all'esigenza di colmare il disallineamento tra i tempi dell'economia e della finanza, da un lato, e quelli delle decisioni politiche e normative, dall'altro lato.

Assieme ad altri, tali fattori hanno concorso a determinare il largo ricorso alla decretazione d'urgenza, alla delegazione legislativa e ai poteri normativi di rango secondario del Governo, anche mediante l'utilizzo di atti di normazione secondaria “atipici” (d.P.C.M. e decreti ministeriali) con un sostanziale allontanamento dal modello delineato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Se già in tempi “normali” le richiamate tendenze connotano le trasformazioni del rapporto tra Governo e Parlamento e del sistema delle fonti del diritto (“fuga dalla legge” e “fuga dal regolamento”), la crisi pandemica ha accelerato tali processi sia negli ordinamenti dotati di una clausola costituzionale di emergenza, sia in quelli che ne sono privi (come il nostro), determinando, in ogni caso, un robusto accentramento dei poteri nei Governi a danno dei Parlamenti.

La marginalizzazione del Parlamento, quindi, è già di per sé determinata dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020, di cui sono diretta

conseguenza il massiccio utilizzo della decretazione d'urgenza e il largo ricorso ai d.P.C.M. e ai poteri di ordinanza.

2. Come evitare la marginalizzazione del Parlamento nella fase dell'emergenza

La domanda che viene oggi posta con questo ciclo di audizioni è come evitare la **marginalizzazione del Parlamento** nella fase dell'emergenza: una domanda che induce ad interrogarsi non soltanto sulla perdita di centralità delle Camere, ma anche sul rispetto del principio della **divisione dei poteri** e delle garanzie costituzionali.

Partirei dal diritto vigente, cioè dagli istituti che Governo e Parlamento hanno sinora apprestato di fronte all'emergenza, anche con riguardo al coinvolgimento delle Regioni, per poi svolgere qualche considerazione sulla funzione di controllo parlamentare in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) e concludere con qualche cenno alla funzione legislativa e alle modalità di organizzazione dei lavori del Parlamento.

Per effetto delle modifiche apportate in sede di conversione, l'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 ha intensificato il coinvolgimento delle Regioni e ha introdotto l'intervento del Parlamento – prima esautorato – sui d.P.C.M. Quanto agli enti sub-statali, sono previsti pareri dei Presidenti delle Regioni interessate dai provvedimenti e della Conferenza delle Regioni nei casi in cui i provvedimenti riguardino tutto il territorio della Repubblica. Quanto al Parlamento, il Presidente del Consiglio (o un Ministro da lui delegato) riferisce alle Camere in via preventiva e in via successiva all'adozione dei provvedimenti.

Al riguardo, mi sembra particolarmente significativo che la **risoluzione approvata dal Senato il 2 novembre** scorso si richiami all'esigenza di assicurare la partecipazione del **Parlamento** e degli **enti sub-statali**.

Ritengo fondamentale il **coinvolgimento delle Regioni** non soltanto per una questione di riparto delle competenze e di esigenze di differenziazione nell'applicazione delle **misure necessariamente decise dal centro** per il contenimento dell'epidemia in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, ma perché gli enti sub-statali, ancor di più nell'emergenza, possono costituire **elemento di bilanciamento** e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo.

Quanto alle competenze, anche ammettendo – come credo – che i decreti-legge che si sono susseguiti (poi attuati con i d.P.C.M.) siano prevalentemente riconducibili al titolo di competenza “profilassi internazionale” (art. 117, secondo comma, lett. q), Cost.) che vale a fondare l’intervento legislativo dello Stato per i rapporti internazionali e per diversi profili interni della gestione dell’emergenza pandemica (pensiamo alla questione della prevenzione e delle misure di contrasto alla diffusione del *virus*, nonché all’acquisizione e distribuzione dei vaccini), esso non esaurirebbe tutti gli ambiti materiali intercettati dai decreti-legge che sono intervenuti in un complesso intreccio di competenze statali e regionali (protezione civile, tutela della salute, commercio, turismo). Opportunamente, pertanto, l’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 prevede **istituti di collaborazione con le Regioni**: ovviamente non “forti” (le intese), che paralizzerebbero l’adozione dei provvedimenti, bensì “deboli” (i pareri) che consentono di contemperare il coinvolgimento del livello regionale – soprattutto in materia di organizzazione del servizio sanitario – con l’urgenza del provvedere a cui deve necessariamente seguire la **centralizzazione delle decisioni**.

Anche se non si è ovviamente mai pronunciata su casi simili a quello che stiamo vivendo, ricordo che, di fronte a provvedimenti legislativi adottati per fronteggiare calamità naturali e gravi emergenze ambientali, anche la Corte costituzionale ha affermato che lo stato di emergenza non può determinare il sacrificio illimitato e permanente dell’autonomia regionale e che l’esercizio dei poteri di ordinanza non può compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali (sentt. n. 127 del 1995 e n. 327 del 2003) poiché la Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare la sospensione permanente delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti sub-statali (sentt. n. 148 e n. 151 del 2012).

A ben vedere, quella realizzata dai decreti-legge intervenuti può considerarsi legittima determinazione di inderogabili principi fondamentali della legislazione statale opponibili alle Regioni e di accentramento di funzioni regionali a livello statale, anche con riguardo ai poteri di ordinanza che in questa emergenza senza precedenti sono assunti dallo Stato.

Si mostra più complessa e si presta a considerazioni maggiormente critiche la valutazione dei provvedimenti adottati dal Governo sotto il profilo del **coinvolgimento del Parlamento**. Come è stato detto, il procedimento previsto dall’art. 2 del decreto-

legge n. 19 del 2020 appare “farraginoso”, anche se questa è una critica un po’ facile mossa da più parti di fronte al delicato temperamento tra l’esigenza di fronteggiare tempestivamente l’emergenza e quella di assicurare il coinvolgimento del Parlamento su provvedimenti che incidono su diritti costituzionali. Da un lato, infatti, l’esigenza di assicurare il continuo adattamento degli interventi necessari a fronteggiare l’andamento dell’epidemia non può essere soddisfatta soltanto dai decreti-legge; dall’altro lato, i procedimenti volti a recuperare il ruolo del Parlamento “inseguendo” i d.P.C.M. si presentano difficili e complessi da costruire.

Rimangono comunque perplessità sul citato art. 2: non è chiaro se la procedimentalizzazione per l’adozione dei d.P.C.M. determini l’istituzione di una nuova fonte del diritto, come da taluni è stato osservato, perché non si comprende quanto l’intervento delle Camere possa effettivamente incidere sull’atto stesso. A me pare che il doppio intervento parlamentare (preventivo e successivo) all’emanazione dei d.P.C.M. si sia tradotto in un obbligo di informazione delle Camere, peraltro eludibile in caso di urgenza.

In ogni caso, anche ritenendo che l’intervento del Parlamento sia sostanziale e non formale, se si muove dal presupposto che i d.P.C.M. sono espressione di poteri di ordinanza che trovano fondamento nella doppia base normativa costituita dalla dichiarazione dello stato di emergenza e dai decreti-legge, gli atti in questione, nei casi in cui siano abilitati a derogare alla legislazione vigente, sarebbero assimilabili a ordinanze contingibili e urgenti su cui si è già ripetutamente pronunciata la giurisprudenza costituzionale riconoscendo ad essi natura amministrativa ed affermando che il principale contrappeso è rappresentato dal sindacato del giudice amministrativo (tra le tante, sentt. n. 201 e n. 617 del 1987; n. 127 del 1995; n. 115 del 2011).

3. La funzione di controllo parlamentare e il disegno di legge n. 1834 (Pagano)

Se queste sono le tendenze, si comprende come si riveli cruciale il **potenziamento del controllo parlamentare** perché il delicato bilanciamento di cui parliamo non può essere lasciato soltanto al giudice e perché il rafforzamento del controllo parlamentare costituisce strumento per garantire che l’opinione pubblica sia adeguatamente informata.

Il **controllo parlamentare** dovrebbe essere a mio avviso indirizzato lungo **due direttrici**: sia nei confronti dell'**emergenza sanitaria**, sia nei confronti dell'**emergenza economica** perché l'una e l'altra sono strettamente connesse nelle scelte a cui sono oggi chiamati Governo e Parlamento.

In questo contesto, si colloca il disegno di legge n. 1834 (Pagano) che, mediante l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale, si propone di reinserire il Parlamento nei circuiti decisionali e nel controllo dei provvedimenti adottati.

Nel complesso, la soluzione proposta sembra **convincente**, con alcune precisazioni che mi permetto di sottoporre alla Vostra attenzione.

1) Il **carattere bicamerale** della Commissione è **preferibile** rispetto a soluzioni monocamerale perché assicurerebbe rapidità, tempestività e favorirebbe il superamento dei limiti del bicameralismo paritario concentrando il controllo in un unico organo sia nell'esame dei provvedimenti adottati dal Governo sia nello svolgimento dell'attività conoscitiva sugli sviluppi dell'epidemia e sulle misure future da adottare. Si ravvisano, tra l'altro, "precedenti" rappresentati da Commissioni bicamerali con funzioni di controllo e indirizzo, sia pure nell'ambito dei processi di attuazione di riforme con ampie deleghe al Governo: si pensi, ad esempio, alle Commissioni bicamerali istituite dall'art. 5 della legge n. 59 del 1997 sulla riforma dell'amministrazione e il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti sub-statali e dall'art. 3 della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione dell'art. 119 e il federalismo fiscale.

2) Quanto alla **fonte istitutiva** non mi sembra necessariamente preferibile la legge rispetto a soluzioni alternative rappresentate da **atti di indirizzo monocamerale** che, analoghi nel contenuto, potrebbero essere più rapidamente adottati dalle Camere al fine di assicurare l'immediata istituzione e l'avvio dell'attività dell'organo parlamentare. Segnalo, al riguardo, i precedenti rappresentati dalle Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali della IX e della XI legislatura, Bozzi (1983) e De Mita-Iotti (1992), istituite con paralleli atti di indirizzo dei due rami del Parlamento; atti di indirizzo a cui potrebbe seguire la legge al fine di meglio definire e strutturare organizzazione e funzioni, secondo un procedimento già sperimentato nel secondo dei due precedenti che ho richiamato.

3) Quanto alla **composizione**, mi sembra condivisibile la scelta di proporre l'istituzione di una Commissione a **composizione snella** (dieci deputati e dieci

senatori), capace di garantire comunque la **proporzione esistente tra i gruppi parlamentari** (preferibile, come nei precedenti richiamati, alla composizione paritetica). Tale composizione renderebbe più efficace il controllo e, affidando la **Presidenza dell'opposizione**, potrebbe consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nella valutazione delle misure adottate e di quelle da adottare.

4) L'**organizzazione** della Commissione dovrebbe trovare **solidi presupposti** negli **atti istitutivi**, che potrebbero definire anche i raccordi con gli altri organi del policentrismo parlamentare, rispondendo all'esigenza di consentire l'adeguamento del controllo parlamentare e di assicurare la "reazione" in tempi rapidi del Parlamento di fronte all'andamento della pandemia.

5) Quanto alle **funzioni**, alla Commissione dovrebbero essere affidati ampi **poteri conoscitivi e funzioni di controllo e di indirizzo**, estendendo l'oggetto del controllo a tutti i provvedimenti adottati dal Governo. Al riguardo, però, occorrerebbe distinguere. **Non** mi sembrano immaginabili **pareri preventivi** né, tantomeno, **vincolanti** sui d.P.C.M., non perché la legge non possa astrattamente prevederli (perché, alla stessa stregua di un regolamento ministeriale, i d.P.C.M. trovano fondamento nella legge – sent. C. cost. n. 79 del 1970 – e la legge può conseguentemente disciplinarne la procedura di approvazione), bensì perché interventi parlamentari preventivi costituirebbero una inutile superfetazione procedimentale rispetto alle esigenze di celerità delle misure di contenimento della pandemia (penso ai d.P.C.M. della prima fase, abilitati a derogare alla legislazione vigente, o alle ordinanze del Ministro della salute). Al contrario, i **d.P.C.M. adottati in questa seconda fase**, quelli che, pur nella loro natura ibrida, assumono valore regolamentare potrebbero essere sottoposti anche a **pareri preventivi** della Commissione (non sussisterebbe, a mio avviso, alcuna violazione della riserva di amministrazione).

La Commissione dovrebbe soprattutto assicurare la **costante interlocuzione con il Governo** sui provvedimenti da adottare. Per acquisire le relative informazioni e dati – rispetto ai quali occorre assicurare la necessaria **trasparenza** – l'interlocutore privilegiato non può che essere il **Comitato tecnico-scientifico**: un conto è garantire alla Commissione la facoltà di attivare ampi poteri conoscitivi e di predisporre audizioni dei soggetti che ritiene più utili per colmare le asimmetrie informative tra Parlamento e Governo; un altro conto sarebbe dotare la Commissione di un "proprio" Comitato

tecnico-scientifico “parallelo” a quello già istituito; il Parlamento potrebbe semmai proporre di integrare quello del Governo.

6) Sarei invece **critico** sulle ipotesi di attribuire alla Commissione bicamerale i poteri propri di una **commissione di inchiesta** ai sensi dell’art. 82 Cost. che mi sembrerebbero difficilmente conciliabili con le funzioni della Commissione stessa. L’attività di controllo e di indirizzo rispetto alle iniziative del Governo adottate e su quelle da adottare è ben diversa dall’accertamento di fatti e di responsabilità in via successiva con i poteri e i moduli procedimentali propri dell’inchiesta parlamentare. Anche a prescindere da ragioni di opportunità, l’istituzione di una commissione di inchiesta di fronte all’emergenza pandemica amplificherebbe tre ordini di problemi che si sono manifestati nella prassi delle inchieste parlamentari degli ultimi trent’anni: a) l’inchiesta come strumento nella disponibilità della maggioranza parlamentare e, quindi, scarsamente efficace come strumento di controllo; b) il rapporto intercorrente tra commissioni di inchiesta e Camere, che ha visto talvolta commissioni di inchiesta dotate di “eccessiva” autonomia, mentre avrebbe dovuto essere garantito il puntuale rispetto degli atti istitutivi e del principio della collegialità nelle attività istruttorie e di indagine (si pensi ad alcuni profili critici dell’attività della Commissione antimafia in alcune legislature o alle Commissioni di inchiesta “Telekom Serbia” e “Mitrokhin” istituite nella XIV legislatura); c) i problemi posti dal concorso tra inchieste parlamentari e indagini giudiziarie (basti pensare al non sempre rispettato principio di leale collaborazione tra commissione di inchiesta e autorità giudiziaria richiesto dalla giurisprudenza costituzionale e ai limiti del c.d. “segreto funzionale”: sentt. C. cost. n. 13 e n. 231 del 1975 e n. 26 del 2008).

7) Si discutono anche proposte rivolte ad affidare **funzioni di coordinamento alle Conferenze dei Capigruppo in sede congiunta**, su cui sinora l’orientamento dei colleghi auditi è stato prevalentemente critico perché le Conferenze finirebbero per eccedere dalle loro attribuzioni (relative all’organizzazione dei lavori parlamentari) e per la carenza di trasparenza di quelle sedi. Sarei molto più cauto. Vero è che le Conferenze dei Capigruppo sono fuori dal procedimento legislativo. Tuttavia a me pare che, di fronte a questa emergenza senza precedenti, sia possibile immaginare un doppio strumento di intervento: le **Conferenze dei Capigruppo** potrebbero tenere riunioni congiunte per svolgere, soprattutto grazie alla presenza dei Presidenti di Assemblea,

un'utile **funzione di coordinamento intercamerale dei lavori parlamentari** – di cui il nostro sistema bicamerale ha estremo ed urgente bisogno – e una **funzione di garanzia** allo scopo di coinvolgere le opposizioni, mentre alla **Commissione bicamerale** potrebbero essere affidati compiti di **controllo e indirizzo**.

Il rispetto del principio di pubblicità potrebbe essere garantito mediante sistematiche comunicazioni alle Aule parlamentari di quanto deciso in sede di Capigruppo (in base ai “precedenti” parlamentari, mi pare che le decisioni ad effetto immediato siano regolarmente comunicate alle Assemblee). Deve essere tra l'altro ricordato che un eccesso di pubblicità, oltre a quanto costituzionalmente dovuto, in fasi e procedimenti decisionali che si svolgano tra Governo e Parlamento può rischiare di limitare la mediazione politica e la necessaria duttilità degli strumenti di controllo. Sul punto, si può ipotizzare che la Commissione bicamerale non sia assoggettata a tassativi e inderogabili principi, ma possa scegliere liberamente le forme di pubblicità dei suoi lavori, avvalendosi anche di procedure informali tipiche dei procedimenti conoscitivi nell'acquisizione delle informazioni e nella consultazione degli esperti per seguire l'andamento dell'epidemia.

8) Ritengo infine necessario che gli organi parlamentari siano adeguatamente coinvolti anche in relazione al **secondo profilo dell'emergenza**, quello dell'**emergenza economica**, strettamente connesso all'emergenza sanitaria. In questo più ampio disegno, il potenziamento del controllo parlamentare potrebbe essere occasione di attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio, che affida alle Camere il controllo sulla qualità ed efficacia della spesa, coinvolgendo gli organi parlamentari nei circuiti di verifica dell'impiego dei fondi derivanti dal *Recovery Fund*, da cui dipende in buona parte la “tenuta” delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale.

4. La funzione legislativa e la partecipazione alle sedute in via telematica

Un cenno conclusivo sulla funzione legislativa ai tempi dell'emergenza e sulla questione della partecipazione ai lavori in via telematica, che è oggetto di discussione.

Dal primo punto di vista, nella fase più recente si assiste al rinnovato e largo ricorso alla decretazione d'urgenza – quantitativamente ben più rilevante di quello ai

d.P.C.M. – che ha finito per acuire i problemi risalenti nel tempo a cui ho fatto in premessa riferimento.

Occorre anzitutto ricordare che le norme costituzionali sulle fonti e sul procedimento legislativo riflettono il principio della separazione dei poteri e, quindi, sono rivolte ad assicurare la distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento. All'opposto, l'evoluzione della forma di governo degli ultimi venti anni è stata caratterizzata da una forte incidenza del Governo nelle procedure parlamentari, realizzata soprattutto in via di prassi con un significativo distacco dalla lettera del regolamento parlamentare e talvolta anche dalle norme costituzionali (programmazione dei lavori; maxiemendamento; questione di fiducia) che ha segnato la confusione di ruoli e l'appannaggio del principio della responsabilità politica di cui è vittima non soltanto l'opposizione, ma anche la maggioranza che, accettando tali prassi, si sottopone a un processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo.

Il largo ricorso ai decreti-legge, ai maxiemendamenti e alla questione di fiducia limita i tempi a disposizione per l'esame in Commissione e per lo sviluppo del contraddittorio in Assemblea.

Anche tali tendenze si sono ulteriormente acuite con l'emergenza pandemica perché si riducono i tempi e aumentano le difficoltà per l'ordinaria attività legislativa.

L'esame in Commissione è fondamentale nel ramo del Parlamento in cui sono presentati i provvedimenti del Governo perché viene successivamente recepito il testo che emerge in quella sede. Invece, a causa delle discutibili prassi sopra richiamate, tale esame acquista rilievo soltanto per definire l'estensione e la portata del maxiemendamento che, dal momento in cui è presentato, diventa l'unico argomento di discussione.

In questo contesto, il rinnovato ricorso alla decretazione d'urgenza, nonostante il sindacato più incisivo della Corte costituzionale e il controllo del Presidente della Repubblica, preclude l'attuazione della programmazione dei lavori e consente un limitato svolgimento del controllo parlamentare. L'eterogeneità dei decreti contribuisce a segnare la progressiva perdita di centralità del Parlamento in tutte le fasi del procedimento legislativo: in commissione, perché impone un'assegnazione per l'esame dei decreti stessi sulla base di "macro-finalità", vale a dire o alla Commissione Affari costituzionali o alla Commissione Bilancio, limitando l'esame alle Commissioni di

merito sulle scelte discrezionali del Governo su come affrontare la crisi economica e sanitaria; in Assemblea, perché non favorisce il confronto tra i gruppi sull'impianto complessivo dei provvedimenti del Governo e sull'emersione di proposte alternative, ma incentiva la presentazione di emendamenti eterogenei da parte dei singoli parlamentari.

Dovrebbe essere invece preservato il ruolo delle Commissioni parlamentari competenti per materia perché è quella la sede del confronto più proficuo con il Governo nel procedimento legislativo. Questa è anche una delle ragioni per le quali sono contrario all'istituzione di una Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge nel periodo dell'emergenza sanitaria, sul modello di quelle istituite in avvio di legislatura, in ipotesi composta da un numero esiguo di parlamentari "in presenza": tale soluzione avrebbe infatti l'effetto di penalizzare ulteriormente le Commissioni permanenti.

Occorrerebbe innovare le prassi per favorire un reinserimento del Parlamento nei processi di produzione normativa, soprattutto in materia economico-finanziaria. All'opposto, le tendenze del periodo più recente confermano la tendenza a ricorrere a decreti-legge *omnibus* per la manutenzione legislativa di diversi e rilevanti settori dell'ordinamento: il decreto-legge c.d. "fiscale" e il decreto-legge c.d. "proroga termini", assieme alla legge di bilancio, compongono ormai da diversi anni un vero e proprio "trittico" in cui si articola la manovra finanziaria, determinando un'impropria fungibilità tra decretazione d'urgenza e legge di bilancio.

Quanto alla **legislazione finanziaria**, ad esempio, un'innovazione particolarmente significativa potrebbe essere quella di cui si discute in questi giorni: designare un **doppio relatore**, di maggioranza e di opposizione, per l'esame del **disegno di legge di bilancio** per il 2021. Tale scelta, di fronte a un'emergenza economica senza precedenti, potrebbe consentire di assicurare il fattivo apporto delle opposizioni nelle scelte fondamentali sull'impiego delle risorse, nazionali ed europee, che condizioneranno il governo dell'economia nei prossimi anni, ben oltre l'orizzonte di questa legislatura, nella prospettiva dell'attuazione dei "Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza" concertati in sede europea.

Quanto alla possibilità di consentire la **partecipazione ai lavori parlamentari in via telematica**, occorrerebbe trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di

preservare il **fondamento della funzione rappresentativa**, da un lato, e quella di assicurare la **funzionalità dei lavori parlamentari**, dall'altro lato.

Anche se la funzione rappresentativa presuppone, come indica il tenore letterale di diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari, la presenza fisica alle sedute, soprattutto a quelle in cui si sviluppa il contraddittorio parlamentare, ciò non impedisce, a mio avviso, un'**interpretazione evolutiva dell'art. 64 Cost.** nella parte in cui prevede che le deliberazioni siano "adottate a maggioranza dei presenti", avendo la Corte costituzionale rimesso all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera la determinazione dei criteri di validità delle sedute e delle relative deliberazioni (sent. n. 78 del 1984).

In questa prospettiva, potrebbero essere ampliate le fattispecie di partecipazione in via telematica oltre quanto indicato dai recenti pareri delle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato rispettivamente del 4 e del 10 novembre scorso, che estendono tale partecipazione a tutte le audizioni di parlamentari di carattere formale e informale sia nelle commissioni sia negli organi bicamerali nei quali si applica il regolamento del Senato. Alla Camera, inoltre, sin dalla prima fase dell'emergenza, possono svolgersi "da remoto" anche l'Ufficio di Presidenza (delle Commissioni) integrato dai rappresentanti dei gruppi per la programmazione dei lavori e, dal 4 novembre scorso, le sedute di commissione, sia pure soltanto per la discussione generale.

Il nodo centrale è però quello relativo all'estensione della modalità telematica alle altre attività parlamentari e, in particolare, ai lavori dell'Aula e alle votazioni. Al riguardo, di fronte all'emergenza che stiamo vivendo, sarei favorevole ad introdurre sperimentazioni innovative in forza dell'**esigenza costituzionalmente imposta** di garantire la **funzionalità dei lavori parlamentari**. Irrigidire l'interpretazione delle norme regolamentari sulla partecipazione e validità delle sedute precludendo, in qualsiasi caso, la partecipazione in via telematica potrebbe infatti rendere difficile il raggiungimento del numero legale, portando al risultato paradossale di consentire all'opposizione di impedire la discussione.

Il problema non si porrebbe tanto per le Commissioni, in cui sono possibili le sostituzioni da parte dei colleghi del gruppo parlamentare di appartenenza e viene così rispettato il principio di proporzionalità tra i gruppi. In Assemblea, invece, potrebbero

porsi seri problemi di funzionalità dei lavori: quanto alla validità delle sedute, non potendo sostituire i parlamentari, potrebbe non essere sufficiente l'espedito sinora utilizzato di considerare in missione i parlamentari "in quarantena" ai fini della verifica del numero legale; quanto alle deliberazioni, senza ricorrere al voto telematico potrebbe non essere garantita la possibilità di conseguire le maggioranze qualificate richieste dalla Costituzione come quelle necessarie all'approvazione degli scostamenti dal divieto di indebitamento nelle decisioni di bilancio che saranno sempre più cruciali nelle prossime settimane.