

**Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato**  
**“Quali modalità per l’esercizio delle prerogative parlamentari nell’emergenza attuale?”**

*Marilisa D’Amico*

*Professoressa ordinaria di diritto costituzionale e Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità dritti presso l’Università degli Studi di Milano*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il contesto: le anomalie nell’utilizzo delle fonti del diritto per fronteggiare la diffusione del virus e il ruolo marginale del Parlamento. 3. (Segue) l’art. 2 del d.l. 19 del 2020 e il tentativo di “parlamentarizzare” la procedura di adozione dei DPCM. 4. La risoluzione del Senato n. 1 del 2 novembre 2020. 5. Il ddl n. 1834 e la proposta di istituzione di una “Commissione parlamentare sull’emergenza epidemiologica da COVID-19”. 6. Riflessioni conclusive: le sfide del “Parlamento a distanza”.

## **1. Premessa**

Illustri senatori, vi ringrazio moltissimo di questo invito. Sulle pagine di un quotidiano Gustavo Zagrebelsky parlava qualche giorno fa di una “Democrazia d’emergenza”: in effetti, l’eccezionalità della situazione che stiamo vivendo, anche dal punto di vista istituzionale, è dimostrata proprio dalla necessità, per lo stesso Parlamento, di interrogarsi sulle proprie prerogative e sulle sedi più opportune per esercitarle.

Come noto, in seguito alla dichiarazione del 30 gennaio 2020 da parte dell’OMS dell’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, l’Italia ha immediatamente dichiarato lo stato di emergenza per sei mesi, con Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 ai sensi degli articoli 7 e 24 del Codice della Protezione civile, d.lgs. n. 1 del 2018. Lo stato di emergenza è stato in seguito prorogato, con Delibera del 29 luglio 2020 fino al 15 ottobre 2020 e, poi, fino al 31 gennaio 2021 con la più recente Delibera del 7 ottobre 2020. Risale, invece, al 3 febbraio di quest’anno la prima ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, adottata col fine di coordinare gli interventi necessari al soccorso e all’assistenza alla popolazione interessata dall’emergenza, così da garantire il funzionamento dei servizi pubblici e disporre l’istituzione dell’oramai noto Comitato tecnico-scientifico.

In questo contesto, come altrettanto noto, le fonti adottate per fronteggiare l’emergenza sono consistite, come si vedrà nel prossimo paragrafo, in plurimi decreti-legge e DPCM,

spesso adottati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro, con i quali si è dato vita ad un reticolo normativo molto complesso e di non agevole decifrazione.

Incidentalmente, non potendo in questa sede esaurire l'esame di tutti i profili di rilevanza, vorrei però ricordare, come mi è capitato di evidenziare in altre occasioni, che i provvedimenti adottati finora, con l'obiettivo di garantire il diritto alla salute, inteso soprattutto nella sua dimensione collettiva, rischiano, specialmente se protratti nel tempo, di travolgere le persone più vulnerabili, acuendo in modo irrecuperabile quelle differenze di cui lo Stato, alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost., dovrebbe sempre tenere conto. Proprio per l'impatto dell'emergenza e dei provvedimenti adottati in questo momento storico, ritengo che il Parlamento, l'organo che rappresenta sul piano nazionale, tutti i cittadini, debba svolgere un ruolo centrale e abbia il compito di ragionare su aspetti conflittuali, prospettive, situazioni di fragilità e soluzioni per il futuro del Paese. Una marginalizzazione del Parlamento non farebbe che acuire una distanza siderale fra le istituzioni e le persone che vivono nel nostro Paese sulle quali si sta abbattendo una crisi senza precedenti che travolge vite individuali e destini collettivi.

## **2. Il contesto: le anomalie nell'utilizzo delle fonti del diritto per fronteggiare la diffusione del virus e il ruolo marginale del Parlamento**

In via preliminare, occorre osservare che, sin dai provvedimenti adottati nella prima fase dell'emergenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Consiglio dei Ministri hanno giocato un ruolo centrale e come, di riflesso, il Parlamento sia stato relegato in una posizione assolutamente marginale e secondaria. L'organo titolare del potere legislativo, in questa prospettiva, è stato coinvolto molto poco, vuoi per ragioni legate al progressivo spostamento del baricentro delle decisioni politiche ed economiche in capo al governo, vuoi per lo scarso esercizio del potere di controllo da parte dello stesso Parlamento.

Come da più parti ricordato, lungo i mesi della pandemia si è seguito un *modus procedendi* del tutto peculiare; le più importanti misure di contenimento, infatti, sono state adottate con i ben noti DPCM: fin dai primissimi dell'8 e del 9 marzo 2020 (attuativi del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020), con cui erano state estese all'intero territorio nazionale le più severe restrizioni inizialmente previste per le sole Regioni del nord, per poi arrivare ai recentissimi DPCM di fine ottobre e inizio novembre 2020, che hanno nuovamente imposto pesanti restrizioni alle libertà di circolazione dei consociati.

L'assenza del Parlamento nella gestione della crisi pandemica sembra trarre la sua origine anche da una forma di auto-emarginazione: non a caso, alcuni commentatori hanno osservato che tale marginalizzazione auto-indotta risiede non solamente nella contingenza concreta dettata dalla pandemia, ma anche e soprattutto da un processo che ha interessato le camere da alcuni decenni.

### **3. (Segue) art. 2 d.l. 19 del 2020 e il tentativo di “parlamentarizzare” la procedura per l’adozione dei DPCM**

Emblematico delle difficoltà che hanno circondato l’attività del Parlamento nei primi mesi della pandemia è l’art. 2 del d.l. n. 19 del 2020, con il quale si è tentato di parlamentarizzare la procedura per l’adozione dei DPCM: meccanismo che, per alcuni autori (così Clementi), si è rilevato “farraginoso, al contempo complesso e lungo”.

È utile ricordare, a tal proposito, che a margine della presentazione del “decreto rilancio”, n. 34 del 19 maggio 2020, il Presidente del Consiglio aveva comunicato l’intenzione di adottare le nuove misure con un decreto-legge e non con un DPCM, in ragione dell’esigenza di coinvolgere maggiormente il Parlamento. Si è trattato di una affermazione importante, che è sembrata raccogliere le obiezioni che la dottrina costituzionalistica in particolare aveva formulato sulla scelta degli strumenti normativi per la gestione della prima fase dell’emergenza.

A ben osservare, proprio a fronte di queste stesse critiche, il Governo aveva già previsto, all’art. 2, quinto comma, del d.l. n. 19 del 24 marzo 2020, una forma di raccordo più stretta con le Camere, stabilendo precisamente che *“i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto”*. Previsione che è stata ulteriormente rinforzata durante il passaggio parlamentare per la conversione in legge, con la precisazione per cui *“il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo”*.

Non è allora un caso che proprio durante il dibattito parlamentare avente a oggetto conversione in legge del d.l. n. 19 del 24 marzo 2020, alcuni esponenti delle forze di maggioranza abbiano parlato a tal riguardo di una sorta di “parlamentarizzazione” del procedimento di adozione dei DPCM, sottolineando la volontà del Governo di coinvolgere il Parlamento, in un’ottica ispirata, da un lato, al principio di “leale collaborazione” tra i poteri dello Stato e, dall’altro, alla centralità del Parlamento. Sul testo già approvato dalla Camera dei deputati in data 14 maggio 2020, il Governo ha però posto la questione di fiducia, riducendo notevolmente il dibattito parlamentare. Ora, se è vero, come spesso accade, che a questo strumento in alcuni casi è necessario ricorrere per garantire nei tempi previsti a livello costituzionale la conversione del provvedimento governativo, è vero anche che la fiducia assume un significato politico particolare proprio in un contesto come quello attuale in cui da più parti si segnala la necessità di assicurare un effettivo coinvolgimento del Parlamento nella definizione, prima ancora delle misure limitative delle libertà dei cittadini, delle modalità procedurali (DPCM e raccordo con le Camere, appunto), da seguire per questo stesso fine. In

ogni caso, dal punto di vista più generale e al netto di queste considerazioni specifiche, va detto che l'impegno del Governo nel coinvolgere il Parlamento è stato mantenuto soltanto in parte: il Governo ha fatto in molti casi nuovamente ricorso al binomio decreto-legge generale – DPMC attuativo per quanto riguarda la regolamentazione delle (pur ridotte rispetto alla prima fase, ma ancora significative) limitazioni alle libertà fondamentali.

L'impressione, in altre parole, è che le modalità di gestione delle successive fasi non siano state così diverse dalla prima fase dell'emergenza...

#### **4. La risoluzione del Senato n. 1 del 2 novembre 2020**

Arriviamo dopo questi rilievi preliminari all'esame dei provvedimenti più recenti: in data 2 novembre 2020, come noto, il Senato ha approvato una risoluzione presentata dal Sen. Calderoli, recante alcune precise istruzioni nei confronti del Governo: si tratta di un testo piuttosto breve, ma molto denso nel suo significato politico-istituzionale, del quale, pertanto, può essere utile riportare per esteso il contenuto:

*Il Senato, a fronte della necessità di varare ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19, impegna il Governo:*

- *a proseguire nel coinvolgimento reale e tempestivo del Parlamento e degli enti autonomi di cui all'articolo 114 della Costituzione;*
- *a proseguire nel confronto fattivo con tutte le forze politiche rappresentate nelle due Camere, da svolgersi in Parlamento nel rispetto dei principi della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari;*
- *a privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comunque a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'Assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento; ad illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, a riferire alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020;*
- *a garantire il rispetto dell'articolo 72 e dell'articolo 67 della Carta costituzionale.*

In questa sede, ritengo utile richiamare l'attenzione su alcuni passaggi soltanto, che letti congiuntamente consentono di apprezzare l'eccezionalità del contesto in cui il Parlamento è chiamato ad operare e, ad un tempo, l'importanza di introdurre dei correttivi capaci di riportare l'equilibrio complessivo del sistema di produzione del diritto entro i confini e nel rispetto delle regole previsti a livello costituzionale.

L'eccezionalità è resa manifesta, in modo plastico, dall'esigenza – di cui si fa carico proprio la risoluzione in commento – di ribadire alcuni punti fermi su cui, a ben vedere, in un contesto di ordinarietà, non ci dovrebbe essere alcun tipo di incertezza: che la Costituzione, in *primis*, e i regolamenti parlamentari debbano essere rispettati dal Governo; che, su questa premessa, il Parlamento debba essere coinvolto in modo reale e tempestivo nella scelta delle misure da adottare per fronteggiare il rischio di diffusione del virus; e che, ancora, sul versante delle tecniche di normazione, il decreto-legge debba essere privilegiato in quanto fonte concepita esattamente per rispondere a simili situazioni di urgenza e necessità.

L'esigenza di rimarcare queste fondamentali coordinate dimostra, per l'appunto, quanto ci sia discostati, lungo i mesi dell'emergenza sanitaria, da quella che dovrebbe essere una ordinaria dialettica istituzionale tra Parlamento e Governo. Da qui l'opportunità di interrogarsi sugli strumenti più efficaci per riequilibrare questo raccordo...

## **5. Il ddl n. 1834 e la proposta Pagano di istituzione di una “Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19”**

Per la parte che qui interessa esaminare, il contenuto del ddl n. 1834 può essere compendiato nei seguenti punti:

- Si prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale *“composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi”* (cfr. art. 1, comma 2);
- Si prevede l'assegnazione della presidenza di questa Commissione a un rappresentante dell'opposizione (cfr. art. 1, comma 4);
- Si prevede l'attribuzione alla Commissione il potere di *“esprime[re] pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, inclusi gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]”* (cfr. art. 2, comma 1);
- Si prevede la fissazione, ai fini dell'emissione del parere di cui sopra, di un termine perentorio pari ad otto giorni (cfr. art. 1, comma 2);

- Si stabilisce che la Commissione “*presenta una relazione annuale al Parlamento per riferire sull’attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza*” (cfr. art. 2, comma 5).

Anzitutto, in ordine alla proposta di istituire una nuova Commissione, ritengo di esprimere la mia adesione alla scelta di prevedere un organo *ad hoc* di tipo bicamerale, a cui attribuire il compito di raccordarsi con il Governo per una più condivisa valutazione delle misure di contenimento della diffusione del virus. Ritengo del pari condivisibile la tesi di chi – (come il Prof. Azzariti e il Prof. Lucani, tra gli esperti già auditi) – ha escluso di attribuire tale competenza alla Conferenza dei capigruppo in seduta congiunta, trattandosi di un organo i cui lavori sono svolti senza pubblicità, che è istituzionalmente pensato con funzioni diverse (di tipo organizzativo e programmatico).

La composizione della istituenda Commissione, dal punto di vista numerico (dieci senatori e dieci deputati), sembra rispondere in modo corretto all’esigenza di prevedere un organo snello che sappia operare in modo rapido, senza eccessivi appesantimenti.

È apprezzabile la scelta di attribuire la presidenza di questa Commissione ad un rappresentante dell’opposizione, il cui coinvolgimento – che è stato, fino ad oggi, qualitativamente piuttosto scarso – risulta necessario, a maggior ragione quando in gioco ci sono scelte potenzialmente incidenti sulle libertà costituzionali dei consociati e/o che hanno enormi ripercussioni sul tessuto economico-sociale del paese.

Inoltre, a mio avviso, potrebbe essere opportuno allargare lo spettro delle attribuzioni della Commissione *de qua* con un riferimento, più o meno diretto, ai poteri d’inchiesta previsti dall’art. 82 Cost.: ritengo, infatti, che, accanto al compito istituzionale primario di questa Commissione – consistente come visto nell’interlocuzione preventiva con il Governo – potrebbe essere utile assegnare, con legge, alla stessa Commissione anche un compito di tipo ispettivo sull’operato dell’esecutivo e dell’amministrazione, nonché di tutti quei soggetti (come il Comitato tecnico scientifico) che, nel contesto dell’emergenza, si trovano a condividere valutazioni di tipo tecnico con il Governo. Questa funzione ispettiva, invero, potrebbe risultare particolarmente preziosa proprio rispetto all’utilizzo e alla valutazione dei dati scientifici, in relazione ai quali, fino ad oggi, in uno scenario di forte opacità e talvolta di confusione all’interno della stessa comunità scientifica, al corpo sociale sono arrivate indicazioni poco chiare, se non addirittura contraddittorie nei casi più problematici.

Quest’ultima precisazione consente di sottolineare un ulteriore aspetto, che viene in rilievo anzitutto con riferimento ai dati scientifici ma ha senz’altro una valenza di carattere generale: come è stato già sottolineato, ritengo necessario che questa Commissione operi con un regime di pubblicità dei lavori (eventualmente graduabile a seconda dei casi) per rendere il più possibile trasparente il confronto tra il Governo e i suoi interlocutori (anche con il Parlamento, quando e se la proposta di istituzione della Commissione andrà a buon fine), nell’adozione e attuazione delle misure imposte dall’emergenza sanitaria. Non si può negare, infatti, in questa prospettiva, che una delle criticità maggiori nell’anomalo ricorso allo

strumento del DPCM durante i mesi della pandemia ha riguardato proprio l'assenza di trasparenza sui presupposti (di fatto e di diritto) legittimanti l'adozione da parte del Governo delle misure poi confluite nei diversi provvedimenti assunti.

L'esigenza di trasparenza appare ineludibile "oggi" in ordine alla sempre complessa e delicata gestione dell'emergenza sanitaria ma lo sarà parimenti anche "domani" – un "domani" che, per la verità, è già "alle porte", quando il decisore politico dovrà decidere con che modalità e in quali ambiti impiegare i fondi provenienti dal *Recovery Fund* e dagli ulteriori strumenti di finanziamento europeo che si dovessero attivare. Rispetto a questo ultimo tema, peraltro, è importante che sia Parlamento, probabilmente anche a prescindere dall'istituzione della Commissione in commento, a ricoprire un ruolo attivo e propulsivo, avanzando proposte concrete sull'impiego di tali fondi e svolgendo un fattivo controllo sulle proposte governative. In proposito, non si dimentichi, come sottolineato anche da altri esperti auditi (come il Prof. Rivosecchi), che l'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, richiede già oggi alle Camere di esercitare una strategica funzione di controllo sulla finanzia pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

A questo punto, tenendo in considerazione le ulteriori questioni emerse nell'ambito delle audizioni già svolte dalla Commissione Affari costituzionali, ritengo utile concentrarsi su due ulteriori profili:

- La natura, più o meno, vincolante dei pareri resi dall'istituenda Commissione: condivido in proposito l'opinione di chi (come il Prof. Luciani) ha osservato come la previsione di pareri vincolanti con riguardo ai DPCM potrebbe risolversi in un'invasione parlamentare nel campo che la Costituzione confida all'amministrazione; anche se forse, in proposito, sarebbe utile distinguere (come opportunamente fa il Prof. Rivosecchi) tra i DPCM adottati nella prima fase dell'emergenza, assimilabili alle ordinanze contingibili ed urgenti, e i DPCM adottati nelle fasi successive, riconducibili, pur nella loro natura ibrida, alla categoria degli atti regolamentari; nei confronti di questi ultimi, infatti, sarebbe più difficile evocare l'idea di una "riserva di amministrazione" e, quindi, di una "indebita ingerenza" da parte del Parlamento nella sfera riservata al Governo.

Quanto, infine, al rapporto tra l'attività consultiva di questa Commissione e i decreti-legge, mi associo a chi (ancora il Prof. Luciani) ha sottolineato che il carattere vincolante di tali pareri potrebbe determinare una violazione dell'art. 77 Cost., che riserva l'adozione dei provvedimenti d'urgenza alla valutazione discrezionale del Governo;

- Il termine di 8 giorni previsto dalla proposta in esame: a tal riguardo, ho potuto registrare, condividendola nella sostanza, una convergenza tra tutti gli auditi sull'eccessiva lunghezza del termine di 8 giorni prevista; del resto è lo stesso proponente che sottolinea come si trattasse di una previsione formalizzata

provvisoriamente prima dell'estate, quando le dinamiche epidemiologiche parevano lasciare più spazio per una più ordinaria gestione.

Sulla base di queste considerazioni è possibile ritenere che la proposta di cui al ddl 1834 vada nella giusta direzione, pur necessitando di alcuni aggiustamenti, per quanto riguarda la natura dei pareri, il termine entro cui rendere questi stessi pareri e, come detto in precedenza, il fascio delle attribuzioni.

In termini generali, comunque, è auspicabile che l'istituzione della Commissione in commento non valga ad emarginare ancora di più il Parlamento, limitando o comunque rendendo poco utile, sul piano delle concretezze, il dibattito parlamentare e l'impiego dei tradizionali strumenti previsti dai regolamenti: in questo caso, verrebbe meno la *ratio* stessa della proposta di istituzione. A tal riguardo, infatti, non si può non considerare il rischio che l'istituzione di una Commissione speciale avente funzioni meramente consultive vada – per una sorta di “eterogenesi dei fini – a legittimare il ricorso allo strumento del DPCM, su cui, condivisibilmente, in tanti hanno espresso perplessità. Il rafforzamento delle funzioni della Commissione, da questo punto di vista, potrebbe allora rappresentare coerentemente un tassello di un più ampio mosaico volto al riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo.

## **6. Riflessioni conclusive: le sfide del “Parlamento a distanza”...**

A questo punto, vorrei dedicare alcune sintetiche riflessioni ad un tema che ha sollecitato molteplici interrogativi durante i mesi dell'emergenza sanitaria, con cui è oggi ancora necessario confrontarsi, attesa la perdurante gravità della complessiva situazione epidemiologica: come garantire l'operatività del Parlamento, senza al contempo pregiudicare la salute dei suoi membri (nonché del personale dipendente)?

È una questione che ha investito e colto di sorpresa tutte le principali democrazie europee, le quali hanno fornito risposte diverse al problema; con riferimento al nostro Paese, fin dai primi giorni dell'emergenza, le Camere si sono interrogate su come scongiurare una paralisi dei lavori parlamentari.

Come forse noto, di fronte all'aggravarsi dell'epidemia e all'introduzione del divieto di spostamento sull'intero territorio nazionale, se non per determinate comprovate ragioni, disposto dai primissimi DPCM dell'8 e 9 marzo 2020 (e oggi ristabilito con alcune note varianti), le Conferenze dei Capigruppo avevano originariamente previsto di:

- ridurre il numero delle sedute e limitare i lavori delle Commissioni e dell'Assemblea all'esame dei soli progetti di legge indifferibili e urgenti e allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti;
- limitare la presenza nelle Aule al 55 per cento dei componenti delle Assemblee (pari a 350 deputati e 161 senatori), così da assicurare, nel contempo, la proporzionalità nel

rapporto tra i presenti dei diversi gruppi parlamentari e il raggiungimento del numero legale (c.d. *pairing*, che si fondava essenzialmente su un *gentlemen agreement* tra i gruppi parlamentari);

- con riferimento alle modalità di svolgimento delle votazioni, si decideva di procedere con l'appello nominale, fissando fasce orarie scaglionate per l'accesso all'aula sulla base dell'ordine alfabetico dei cognomi;
- al fine di assicurare le misure di distanziamento sociale, i senatori avrebbero potuto trovare posto anche nelle tribune e, con riferimento alla Camera, le Commissioni riunirsi nelle sale di maggiori dimensioni.

Parallelamente, era stato avviato in particolare presso la Giunta per il Regolamento della Camera una vivace discussione in merito alla possibile introduzione di forme di partecipazione e voto da remoto per la generalità dei lavori parlamentari (sedute del 4 e 31 marzo).

Il dibattito su questa possibilità ha interessato maggiormente la Camera dei deputati, probabilmente per ragioni di tipo numerico. In quel contesto, i più favorevoli sostenevano che l'introduzione di forme di partecipazione e voto a distanza fosse l'unica opzione per garantire la funzionalità del Parlamento nella sua interezza, ancor più determinante in un momento di particolare emergenza, e che a ciò non ostava il riferimento al concetto di "presenti" di cui all'art. 64, comma 3, della Costituzione. Altri si mostravano più scettici, ritenendo che la presenza dovesse intendersi essenzialmente come fisica in sede e che, anche ad ammettere un'interpretazione evolutiva del dettato costituzionale, le modalità telematiche non avrebbero consentito di replicare l'effettiva e immediata partecipazione da parte dei parlamentari a tutte le fasi prodromiche al momento del voto; dubbi venivano poi sollevati in merito alla sicurezza, trasparenza e segretezza delle operazioni di voto da remoto. In ogni caso, la Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo, su indicazione del Presidente Fico, decideva di non ammettere la partecipazione a distanza per la generalità dei lavori (a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, si pensi alle esperienze del *Congreso* spagnolo e del Parlamento europeo), ma di limitarla alle sole ipotesi delle attività svolte dagli organi parlamentari in sede informale (essenzialmente riunioni degli Uffici di Presidenza, audizioni informali).

Sul finire del mese di aprile, il venir meno del *gentlemen agreement* tra i gruppi induceva le Giunte a interrogarsi nuovamente su come procedere. Alla luce del miglioramento della situazione epidemiologica si decideva di ripristinare la presenza fisica per tutti i parlamentari, sfruttando ogni spazio disponibile (alla Camera per esempio 339 posti in aula, 170 nelle tribune e 120 nel Transatlantico). La partecipazione da remoto veniva confermata solo per le riunioni in sede informale (seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio). Anche al Senato la regola che è andata affermandosi è quella di utilizzare tutti gli spazi disponibili, come le tribune, ammettendo la partecipazione a distanza solo per alcune

circostanze, come le audizioni in via informale degli Uffici di Presidenza delle Commissioni (vedi parere approvato dalla Giunta del Regolamento del Senato del 9 giugno 2020).

La ripresa dell'epidemia sul finire del mese di settembre ha posto sul tavolo nuovamente il tema di come garantire la funzionalità dell'organo rappresentativo in una fase così delicata; e ciò anche in ragione del fatto che numerosi deputati erano in quei giorni risultati positivi o messi in quarantena in quanto contatti stretti.

Durante la seduta del 6 ottobre alla Camera, dedicata alle comunicazioni del Ministro della Salute Speranza in merito alle nuove misure per il contenimento del contagio e alla proroga dello stato di emergenza, per ben due volte non si raggiungeva il numero legale (la prima volta per 15 voti, la seconda per 8) sulla risoluzione di maggioranza.

La sera stessa la Giunta per il Regolamento si riuniva pertanto d'urgenza e decideva di applicare l'istituto della missione, previsto dall'art. 46, comma 3, R.C., ai deputati che fossero sottoposti alla misura della quarantena, poiché risultati positivi o in quanto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi o ancora nei cui confronti fosse stata disposta la misura della sorveglianza sanitaria e dell'isolamento fiduciario con provvedimento dell'autorità sanitaria nei casi previsti dalla normativa vigente o, infine, qualora in attesa dell'esito del tampone.

Lo scopo della decisione era quello di mitigare i rischi collegati alle assenze legate al diffondersi del contagio, dal momento che i deputati in missione sono computati ai fini del numero legale. La decisione però, ad avviso di alcuni, si rivelava insufficiente. Solo pochi giorni prima era stata, infatti, depositata una proposta di riforma del Regolamento della Camera, a prima firma dell'onorevole Ceccanti, la quale si propone di affidare all'Ufficio di Presidenza la determinazione

*«dei casi in cui, in ragione di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto»(art. 48 ter, comma 1). «L'Ufficio di Presidenza, verificate le condizioni di cui al comma 1, autorizza i deputati che ne fanno richiesta specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo le procedure telematiche di cui al comma 1» (art. 48 ter, comma 2).*

La discussione continuava nelle sedute della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre e del 4 novembre (quando si decideva di estendere la partecipazione da remoto alle riunioni delle Commissioni in sede formale per le quali però non fossero previste votazioni) ed è attualmente ancora in corso.

Venendo al dibattito interno al Senato, va detto che qualche giorno fa, martedì 10 novembre, si è riunita la Giunta per il regolamento del Senato: all'ordine del giorno è stata la partecipazione da remoto alle Commissioni. Non abbiamo ancora il resoconto. Nella seduta

dell'Assemblea del Senato di quel giorno si riporta tuttavia il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento del 10 novembre, riportato di seguito:

*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.*

Ebbene, su questo specifico tema, vorrei sottolineare che tra gli auditi da codesta Commissione non è mancato chi (come i Proff. Luciani e Guzzetta) ha manifestato perplessità sulla possibilità del funzionamento da remoto dei lavori parlamentari, ritenendo che il confronto *de visu* sia fondamentale per la decisione politica. In questa prospettiva, una simile possibilità sarebbe, ad un tempo: poco efficace, perché solo alcuni lavori parlamentari si prestano ad essere effettuati da remoto (come le audizioni), mentre il vero e proprio confronto parlamentare presuppone, come condizione essenziale, la presenza fisica; e sarebbe anche illegittima, perché nessuna interpretazione “attualizzante” o “evolutiva” della Costituzione e dei regolamenti permette di negare che sia la prima che i secondi quando parlano di “presenza”, si riferiscono alla presenza fisica.

La questione è all'evidenza molto complessa e numerosi sono gli interrogativi con cui è necessario confrontarsi: come garantire infatti la trasparenza, sicurezza e segretezza delle operazioni di voto? Come assicurare le tradizionali garanzie connesse all'immunità di sede e il fatto che il parlamentare, il quale si colleghi e voti da casa, si trovi in luogo idoneo, senza interferenze o condizionamenti esterni? Come garantire la verifica della regolarità delle operazioni da remoto (si pensi al caso in cui dovessero insorgere problemi tecnici in corso di seduta)? Come permettere un'effettiva partecipazione a distanza ai lavori? Come assicurare la pubblicità delle sedute?

Io ritengo, però, che, in disparte questi aspetti di natura tecnica, l'introduzione di modalità di lavoro da remoto per i lavori parlamentari (già sperimentate a livello regionale e comunale, nonché in altri Paesi) – eventualmente modulando le modalità della partecipazione telematica a seconda della sede (Commissione/Aula) e dell'oggetto (discussione/voto) – sia, non solo opportuna, ma addirittura necessaria se si considera il contesto pandemico di riferimento. Il tema del recupero della centralità del Parlamento, come sostenuto anche dal Prof. Lupo, implica infatti la necessità di porre l'organo titolare del potere legislativo nelle condizioni concrete di potere esercitare in modo pieno ed effettivo le proprie prerogative. In questa precisa prospettiva, l'argomento testuale riferito all'art. 64 Cost. non sembra in fin dei conti così risolutivo, perché l'esigenza di garantire il funzionamento delle Camere (e di tutte le sue articolazioni interne), anche in un contesto di emergenza, appare allo stato prevalente rispetto alla necessità – su cui, peraltro, è anche possibile dissentire – di dare alla Costituzione e, soprattutto, alle norme dei Regolamenti una interpretazione “originalista” e/o “testualista”.

In una prospettiva ancora più generale, non si può non considerare, invero, che tutte queste questioni, poste dall'emergenza sanitaria in modo quasi inaspettato all'attenzione dei costituzionalisti, possono parimenti per il futuro rivelarsi utili, anche al di là della situazione contingente (si pensi, ad esempio, all'ipotesi di un parlamentare affetto da una grave malattia a causa della quale non possa recarsi in sede a esercitare il proprio mandato).

Conclusivamente, vorrei ribadire due ulteriori e, a mio avviso, rilevanti elementi di contesto: il primo, che le sfide poste dall'emergenza sanitaria (se valutate anche alla luce della recente riforma costituzionale sul numero dei parlamentari e sulla conseguente necessità di mettere mano ai regolamenti parlamentari), costituiscono una preziosa opportunità per dare avvio – sin d'ora – ad alcuni processi di cambiamento interni alle Camere, in grado di riportare il Parlamento al centro del nostro sistema istituzionale, non solo con riferimento ai lavori delle Commissioni, ma anche con riferimento al voto in Aula; il secondo, che la contro-obiezione per cui l'idea della sacralità dell'aula e della ritualità sottesa al dibattito “in presenza” tra le forze di maggioranza e di minoranza nell'emiclo delle Camere impedirebbe il ricorso a procedure da remoto deve essere valutata tenendo a mente che, nel più recente passato, gli stessi parlamentari hanno dato prova di scarsa attenzione all'importanza di questi fattori\_e che, purtroppo, anche in occasione del dibattito su alcuni provvedimenti importanti, all'opinione pubblica è stata consegnata l'immagine di un Parlamento quasi interamente svuotato.