IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO NEL CORSO DELL'EMERGENZA: IL RUOLO DELLE COMMISSIONI

Stefano Bargiacchi

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO NEL CORSO DELL'EMERGENZA: IL RUOLO DELLE COMMISSIONI

Stefano Bargiacchi

Dottorando in Scienze giuridiche,
Università degli Studi di Siena

Questo elaborato si pone l'obiettivo di avanzare alcune sintetiche riflessioni sulle modalità con cui le Commissioni parlamentari hanno svolto le loro attività durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Si presterà particolare attenzione agli orientamenti emersi dalla Giunta per il Regolamento della Camera e alle modifiche apportate ai calendari dei lavori dei due rami del Parlamento. Sulla base di tali valutazioni verranno analizzate le attività delle Commissioni permanenti, sia al fine di stimarne l'impatto sul processo decisionale, sia per formulare possibili previsioni sulla possibilità che le misure organizzative adottate come risposta all'emergenza sanitaria possano essere applicate anche in futuro. Tali considerazioni saranno inserite all'interno del più generale dibattito riguardante il ruolo del Parlamento nel corso dell'emergenza.[1] La diffusione dell'epidemia in territorio italiano portò le due Camere a riconsiderare le proprie attività in relazione alle nuove priorità politiche derivanti dall'emergenza sanitaria che si stava venendo a delineare.[2] Per far fronte a tali istanze i due rami del Parlamento utilizzarono, con diverse modalità, tre differenti strumenti. Le Conferenze dei Presidenti dei gruppi parlamentari adottarono modifiche al calendario dei lavori finalizzate a concentrare le attività del Parlamento sull'esame dei provvedimenti connessi a fronteggiare l'emergenza

[1] Tali suggestioni sono emerse all'interno del convegno *Interventi in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* Tale evento era organizzato dal Presidente della I Commissione, On. Brescia, e si è svolto in via telematica il 3 aprile 2020. Una registrazione del convegno è reperibile https://www.radioradicale.it/scheda/602453/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza-ii-appuntamento. Un primo convegno, dello stesso tenore, si era già svolto il 27 marzo.

[2] Per una ricostruzione critica sulle modalità di utilizzo del sistema delle fonti nel corso dell'emergenza si veda, tra gli altri, LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza,* in *Rivista AIC*, 2020. Un esaustivo elenco di tutti i provvedimenti adottati in relazione alla citata emergenza sanitaria può essere consultato nell'apposita sezione del sito del dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio, http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus Sul punto si veda anche, CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *Dossier Misure sull'emergenza coronavirus (Covid-19) - Quadro generale,* 2020, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1203754.pdf?_1589960138623

sanitaria ed economica.[3] Nel frattempo, la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati adottò misure volte a consentire lo svolgimento di alcune attività con modalità di connessione a distanza.[4] Infine, gli uffici di Presidenza delle due Camere modificarono la disciplina degli accessi agli edifici dei due rami del Parlamento e favorirono, inoltre, l'utilizzo di telelavoro o smart-working per una parte dei rispettivi dipendenti.[5] Le citate modifiche ai calendari dei lavori ebbero come effetto quello di annullare qualunque attività legislativa diversa dall'esame di atti indifferibili e urgenti (nei fatti le leggi di conversione di decreti-legge),[6] tale decisione venne recepita dalle singole Commissioni permanenti le quali sospesero tutte le altre attività di istruttoria legislativa.[7]

---

[3] CAMERA DEI DEPUTATI, *riunione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari*, 5 marzo 2020, XVIII, si vedano anche le comunicazioni del Presidente della Camera all'assemblea del 25 marzo. SENATO DELLA REPUBBLICA, *riunione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari*, 9 marzo 2020, XVIII. Al Senato la decisione fu assunta all'unanimità.

[4] Si vedano in particolare gli orientamenti emersi dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 4 marzo 2020. Tali orientamenti sono stati aggiornati in relazione all'aggravarsi della situazione sanitaria nella seduta del 31 marzo. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 4/03/2020, 31/03/2020 e 07/05/2020. A differenza di quanto avvenuto presso la Camera dei deputati, la Giunta per il Regolamento del Senato non ha svolto sedute volte adottare, anche in maniera provvisoria, differenti modalità di organizzazione dei propri lavori. Si segnala in ogni caso il parere della stessa Giunta del 27 febbraio 2020, con il quale è stata dichiarata legittima la deroga al termine, altrimenti perentorio, di cui all'articolo 135-*bis*, c. 3 (dovere della Giunta per le elezioni di presentare la relazione scritta all'Assemblea prevista dall'art. 135-bis entro trenta giorni) in presenza di circostanze eccezionali ovvero di stato di necessità, laddove sussista un nesso diretto con previsioni e principi costituzionali. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVIII, 27/02/2020. Si osservi peraltro come la perentorietà del termine di cui all'art. 135-*bis* c. 3 fosse stata determinata soltanto nella precedente seduta della Giunta svoltasi il 17 gennaio. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVIII, 17/01/2020. Sulla tendenza della Presidente del Senato convocare il meno possibile la Giunta per il Regolamento si osservi l'osservazione critica di Curreri, CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 2.

[5] Forme di lavoro a distanza sono state implementate anche a favore dei dipendenti dei gruppi parlamentari e degli assistenti dei singoli deputati.

[6] Al 20 maggio 2020 sono stati adottatati dodici decreti-legge legati all'emergenza Coronavirus. A ad oggi due di questi decreti sono stati convertiti in legge. Si vedano in particolare la Legge 5 marzo 2020, n. 13 e la Legge 24 aprile 2020, n. 27.

[7] A parziale eccezione rispetto a quanto affermato, alcune Commissioni permanenti furono impegnate anche ad esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi pendenti in quel momento. Nelle citate comunicazioni del Presidente della Camera all'Assemblea effettuate il 25 marzo in relazione alle modificazioni al calendario dei lavori concordate nella conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari svoltasi nella medesima giornata, si prevedeva che: <<L'attività delle Commissioni e degli altri organi parlamentari sarà dedicata all'esame degli atti indifferibili e urgenti. In particolare, l'esame dei progetti di legge riguarderà gli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea o quelli eventualmente assegnati in sede legislativa. Ai fini del mantenimento di una costante interlocuzione con il Governo sull'emergenza Covid-19, presso le Commissioni potranno avere luogo audizioni dei Ministri di settore in relazione alle diverse tematiche connesse all'emergenza stessa>>. Analogo dispositivo era presente nelle comunicazioni del Presidente della Camera del 5 marzo.

Anche lo svolgimento delle attività non legislative fu influenzato dall'evoluzione del quadro emergenziale. In questo contesto le Camere furono chiamate ad approvare la risoluzione sul Documento di economia e finanza e autorizzare, a maggioranza assoluta, lo scostamento dagli obiettivi programmatici come previsto dagli artt. 81.2 Cost. e 6.3 della legge n. 243/2012. Nel frattempo, i due rami del Parlamento mantennero un costante dialogo con il Governo, sia attraverso l'utilizzo degli ordinari canali di sindacato ispettivo, sia tramite strumenti quali audizioni, comunicazioni e informative. Se gli interventi apportati ai Calendari delle due Camere furono lo strumento attraverso cui fu possibile incentrare l'agenda parlamentare sulle tematiche legate all'emergenza,[8] fu la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati ad interrogarsi sugli effetti che la pandemia e le misure adottate per contenerla potevano avere sull'effettiva organizzazione e lo svolgimento dei lavori parlamentari. Il perdurare dell'epidemia, infatti, evidenziò il problema posto dai parlamentari impossibilitati a partecipare alle attività delle Camere di appartenenza in quanto sottoposti a misure di quarantena. Anche se tale fenomeno non assunse dimensioni preoccupanti, fu necessario avviare un processo finalizzato a ripensare le modalità di partecipazione ai lavori parlamentari. Tale riflessione portò, in primo luogo, ad un migliore utilizzo delle risorse informatiche già a disposizione del Parlamento.[9] Tra le varie misure adottate, oltre a quelle citate in calce alla precedente nota, appaiono particolarmente rilevanti le innovazioni introdotte circa le modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni alle quali, alla Camera, è stato concesso[10] di poter svolgere le attività non deliberative attraverso forme di connessione da remoto. A tal fine il Presidente di ogni Commissione dirigeva le sedute dell'organo dalla sua normale sede nella quale era anche presente almeno un funzionario parlamentare. Gli altri componenti della Commissione, ed eventualmente i soggetti auditi, potevano connettersi, seguire e prendere la parola attraverso i propri dispositivi elettronici.[11]

[8] Sull'importanza della programmazione dei lavori si veda: LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo gruppi e Presidente: luci e ombre*, in ARSAE (a cura di), *Il Filangeri quaderno 2007 Il Parlamento del bipolarismo, un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 57 ss.

[9] Si pensi innanzitutto al maggior utilizzo della già esistente *app* GeoCamera, oppure ad un maggior utilizzo della trasmissione dei lavori parlamentari sulla *webtv*. Si vedano anche le proposte di Clementi: CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili,* in *osservatorio costituzionale*, 2020, 3 ss.

[10] GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, 31 marzo 2020, XVIII, 8

[11] Si osservi come tale facoltà sia stata utilizzata anche per permettere la connessione "da remoto" a soggetti materialmente molto vicini al luogo in cui si teneva la seduta della Commissione. Si veda a titolo di esempio l'audizione del ministro Boccia presso la I Commissione. In quell'occasione il ministro si collegò ai lavori della Commissione dal proprio ufficio situato a largo Chigi situato a poche decine di metri da piazza del Parlamento. I COMMISSIONE, *audizione ministro per gli Affari regionali e le Autonomie*, 14 aprile 2020, XVIII. La Presidente della II Commissione nel

Anche se le innovazioni introdotte possono apparire modeste, soprattutto se paragonate ad alcune esperienze provenienti da altri Paesi,[12] è stato proprio il *relativamente ordinario* funzionamento del sistema delle Commissioni permanenti lo strumento con il quale il Parlamento è stato coinvolto nella gestione dell'emergenza sanitaria. L'accordo politico tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione per creare una sorta di "tregua" nelle settimane più drammatiche dell'emergenza[13] ha avuto come logica conseguenza quella di rendere meno rilevanti i rapporti di forza tra le varie fazioni politiche presenti nelle singole Commissioni. Le assenze di vari commissari per ragioni di salute avrebbero potuto, infatti, rendere problematico mantenere la corretta proporzione tra le forze politiche presenti in Assemblea e quelle presenti nelle singole Commissioni,[14] al netto della facoltà per i singoli gruppi parlamentari di operare sostituzioni tra i singoli componenti dell'organo. Al contrario il basso *quorum* strutturale per la validità delle sedute delle Commissioni ha permesso a queste di

corso dell'audizione nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale ha ricordato che i deputati partecipanti da remoto devono essere visibili al momento del loro intervento, e devono disporre di una connessione che consenta loro di essere sentiti chiaramente quando prendono la parola. Tali requisiti escludono la possibilità di partecipare alle sedute attraverso dispositivi mobili o mentre il soggetto connesso è in movimento. La Presidente ha anche ricordato come alle difficoltà tecniche derivanti dall'impossibilità per i deputati in presenti fisicamente in Commissione di essere visibili sulla web tv mentre prendono la parola, si poteva ovviare facendo sedere tali deputati al banco della Presidenza per il tempo del loro intervento. ON. BUSINAROLO, *audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale,* 26 maggio 2020, XVIII https://webtv.camera.it/evento/16236

[12] Per una ricostruzione sulle principali misure adottate dalle assemblee parlamentari di altri Paesi si veda: NOTA BREVE SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna,* 2020, 1 ss. Si veda anche: EUROPEAN PARLIAMENT: DIRECTORATE FOR RELATIONS WITH NATIONAL PARLIAMENTS, Adjustment of Parliamentary Activity to Covid-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting.

[13] Significativo in questo senso l'incontro avvenuto a Palazzo Chigi tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i leader dei tre gruppi parlamentari di centro destra (on Salvini, on. Meloni e on. Tajani) avvenuto il 23 marzo. CUSTODERO, RUBINO, *Coronavirus, vertice a Palazzo Chigi: "Le opposizioni saranno coinvolte sul decreto di aprile". Ma restano le distanze,* in *la Repubblica*, 23 marzo 2020. In relazione efficacia di tale accordo politico come strumento per soprassedere all'introduzione di modifiche, anche temporanee, al Regolamento, si veda l'intervento del Presidente della I Commissione, On. Brescia, al citato seminario *Interventi in Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* BRESCIA*, op. cit.*

[14] Il principio secondo il quale la composizione delle Commissioni deve rispecchiare, il più fedelmente possibile, i rapporti tra le forze politiche presenti in Assemblea è alla base del funzionamento del nostro sistema parlamentare, i casi, verificatisi, so prattutto al Senato, in cui tale rappresentazione non è stata fedele venendo tal volta a capovolgere i rapporti tra maggioranza ed opposizione hanno rappresentato momenti di forte *stress* per il regolamento. Sul punto si veda: FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Lavis, 174 ss. Sul punto si consideri anche CIAURRO-DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* Torino, 2013, 534

operare a "ranghi ridotti" senza l'effettiva necessità, di adottare misure *ad hoc*, quali l'estensione del voto a distanza per le attività deliberative.[15]

Tali soluzioni nel complesso si dimostrarono efficaci grazie alla concomitante presenza dei tre citati fattori: l'accordo politico tra i gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, l'utilizzo delle ordinarie norme regolamentari che permise al sistema delle Commissioni parlamentari di funzionare regolarmente anche in presenza di un basso numero di commissari e, infine, l'adozione di calendari dei lavori caratterizzati dalla previsione di un'attività legislativa limitata alla gestione dell'emergenza. Tale ultimo elemento ha permesso alle Commissioni di non riunirsi per circa tre settimane a partire dal 16 marzo.[16] Il contributo dato dalle Commissioni in questa fase per la conversione dei primi decreti-legge adottati per far fronte all'emergenza appare ancor più rilevante se si considera che il citato accordo politico escludeva, al fine di renderne più rapido e sicuro l'esame, la presentazione di emendamenti ai disegni di legge di conversione nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea. In tale occasione le Commissioni, agendo, nei fatti, in sede redigente[17] si trovarono chiamate non solo ad esaminare il testo dei decreti-legge ma anche a svolgere un importante ruolo di mediazione tra tutte le forze politiche, sapendo che eventuali contrasti non sarebbero potuti emergere nel corso della discussione in Assemblea.

Superata la fase più acuta dell'emergenza sanitaria, le Commissioni parlamentari aumentarono la loro attività attraverso lo svolgimento di svariate audizioni. Assunsero particolare rilevanza quelle svolte dai ministri presso le Commissioni competenti. Tali audizioni raggiunsero tre obiettivi, contribuirono a trasmettere l'immagine di un Parlamento impegnato nel fronteggiare l'epidemia in corso, furono l'occasione per i singoli parlamentari per interrogare e chiedere conto[18] delle azioni messe in atto dai dicasteri nel corso della fase emergenziale e

[15] Alla Camera per le deliberazioni in sede diversa dalla legislativa è necessario un quorum di validità di 1/4 dei componenti, art. 46 c. 1 R.C. Al Senato tale quorum è fissato in 1/3 dei componenti per le sedi diverse da quella deliberante e redigente e nei casi in cui le Commissioni discutano e adottino deliberazioni su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea. Art. 30 c.3 R.S.

[16] Alla Camera l'unica settimana in cui le Commissioni non si riunirono affatto fu quella iniziata il 16 marzo, nella settimana successiva fu convocata una sola riunione della V Commissione, i ritmi di lavoro delle Commissioni rimasero comunque molto bassi nelle settimane successive sia per numero di convocazioni sia per il tipo di attività svolta. Solo a partire dal 18 maggio le Commissioni hanno iniziato a riunirsi con maggiore regolarità e per trattare anche temi diversi da quelli legati all'emergenza.

[17] Sul punto si veda: LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *in forum quaderni costituzionali*, 2020, 13 ss. L'autore suggerisce un parallelismo tra tale modalità di votazione e la trattazione dei c.d. maxiemendamenti. Per una ricostruzione sui recenti sviluppi in materia si veda: LUPO, *I maxiemendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019),* in *osservatorio sulle fonti*, 2019, 2

[18] A partire dalla prima settimana di aprile tutte le Commissioni vennero convocate almeno una volta a settimana (il mercoledì) per lo svolgimento di una seduta dedicata ad interrogazioni a risposte immediata.

permisero un confronto con il Governo circa le misure da adottare in previsione della c.d. "fase due". Superato il momento più acuto della crisi venne meno anche l'accordo politico che aveva avuto un ruolo fondamentale nel permettere un adeguato funzionamento del sistema parlamentare. Il progressivo "ritorno alla normalità" portò con sé sia una programmazione dei lavori legata agli schemi degli ordinari lavori parlamentari,[19] sia un progressivo ritorno ai livelli di conflittualità politica precedenti al periodo emergenziale.[20]

In conclusione, non è semplice formulare un giudizio completo e definitivo sulle modalità attraverso cui il Parlamento è stato coinvolto nella gestione della crisi sanitaria. L'ampio ruolo svolto dalle Commissioni parlamentari reso possibile soprattutto dalle peculiari e contingenti condizioni politiche mostra, ancora una volta, la strettissima e inscindibile connessione tra il diritto parlamentare e gli strumenti per garantirne un'effettiva applicazione.[21] A parere di chi scrive la presenza del citato accordo ha reso meno impellente e nei fatti non strettamente necessario il dover adottare misure finalizzate a permettere ai parlamentari di deliberare "da remoto", mentre risulta sostanzialmente impossibile valutare in che modo i contenuti dell'attività legislativa sarebbero potuti mutare nel caso in cui l'introduzione di forme di voto a distanza avrebbe potenzialmente consentito una netta separazione tra maggioranza e opposizione. Nonostante ciò il dibattito sull'utilità e sull'utilizzabilità di tali strumenti, svoltosi nella citata serie di "seminari virtuali", ha segnato un primo passo verso un possibile ripensamento delle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari i cui effetti potrebbero avere ricadute positive sulla pubblicità e la conoscibilità dei processi decisionali.

(28-05-2020)

[19] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Calendario,* 19 maggio 2020, XVIII

[20] A titolo puramente esemplificativo penso sia possibile citare la presentazione e il relativo dibattito su una mozione di sfiducia individuale nei confronti del ministro della giustizia. LUPO, *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede,* in *il Mulino*, 2020, 2 ss.

[21] IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare,* Milano, 2015, 234 ss. Sulla collocazione dei regolamenti parlamentari all'interno del sistema delle fonti si veda CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face,* in *osservatorio sulle fonti,* 2018, 2 ss.