

Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione.

di Francesca Rosa

Abstract: Parliaments and pandemic: a first assessment - The article suggests a classification of measures adopted during the pandemic by the parliaments of consolidated democracies of western legal tradition in order to guarantee the continuity of their functions both in terms of legislation and control. The analysis focuses on the reorganisation of attendance of parliamentary sessions and proceedings, including the issue of digital parliament, and tackles the relation between parliament and the government. Legislatures were generally late in developing an adequate response to the health emergency, and then gradually tried to recover lost ground. The pandemic confirmed and highlighted the significance of the executive power within contemporary systems of government; this can either mark a further step along the descending parable of parliaments or become an opportunity to rethink their role and their relation with governments within democratic systems.

Keywords: Parliament; Parliamentary Government; Pandemic; Government and opposition.

2489

1. Premessa

La pandemia ha fatto irruzione nei nostri ordinamenti costituzionali con conseguenze indirette sui diritti fondamentali e sulla organizzazione dei poteri. Le prime sono state palpabili, poiché ciascuno le ha sperimentate nella quotidianità, a causa dei limiti imposti a molte libertà fondamentali dalle misure adottate per contrastare il contagio. Libertà di movimento, di riunione, di iniziativa economica, diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, al voto sono stati oggetto di compressioni, senza precedenti dalla fine della seconda guerra mondiale. Non meno dirompenti - ma di certo meno tangibili - sono stati gli effetti sulla organizzazione dei poteri. La necessità di affrontare l'emergenza sanitaria ha determinato una più o meno tempestiva reazione degli esecutivi, la cui centralità nei sistemi di governo contemporanei è stata confermata e accentuata, insieme con quella dei primi ministri e dei capi di governo, che hanno peraltro attivato un canale di comunicazione diretta con il popolo: parola che in tempi di populismo crescente si pronuncia a fatica, ma che identifica non solo uno degli elementi costitutivi degli Stati contemporanei, ma anche il sovrano, la fonte legittima del potere. A fronte di questo rinnovato protagonismo dei

governi e dei vertici dei governi, i Parlamenti, sedi della rappresentanza nazionale, organi rappresentativi dei popoli, hanno invece rallentato il passo e a prima vista sono stati ulteriormente inghiottiti dal cono d'ombra in cui già erano caduti¹. Questo contributo intende offrire una prima panoramica delle misure adottate dai Parlamenti delle democrazie consolidate nell'ambito della tradizione giuridica occidentale in conseguenza della pandemia, al fine di comprendere se la marginalità delle Assemblee legislative registrata in questo frangente sia stata solo percepita o effettiva².

2. La gamma delle reazioni

¹ Proprio l'ascesa delle forze politiche populiste rende necessario sottolineare quanto pericolosa sia per la liberal-democrazia la marginalizzazione della mediazione parlamentare in virtù dell'ambiguo rapporto che tali forze intrecciano con il principio rappresentativo. Secondo Müller e Mudde in linea teorica i populistici non si oppongono al principio rappresentativo, tanto che è frequente la loro organizzazione in movimenti o partiti politici (C. MUDDE, *Populism. A very short introduction*, Oxford-New York, 2017). D'altro canto, spesso le formazioni politiche di matrice populista ritengono di essere le uniche rappresentanti legittime del popolo (J.-W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017, 32 ss.). Come questa pretesa di esclusività si concili con il pluralismo connaturato al principio rappresentativo è il nodo del problema. Nella ricostruzione di Cerutti il populismo costituisce una degenerazione della democrazia fondata sulla supremazia del popolo - inteso o come tutto organico o come grande maggioranza sul tutto - che si produce *inter alia* su ogni mediazione istituzionale. In questa prospettiva il populismo contesta la democrazia e la rappresentanza parlamentare, che devono essere tenute sotto controllo tramite il mandato imperativo, il *recall*, l'espulsione dei "fedifraghi" o di coloro che si discostano dalle direttive di partito. Più che tramite i propri rappresentanti il popolo si esprime tramite il suo capo, il leader, eletto o scelto plebiscitariamente o imposto con la forza della proprietà degli strumenti che "veicolano" la politica, quali la televisione o le piattaforme informatiche (F. CERUTTI, *Cittadini e cittadini senza popolo, Rivista il Mulino*, 2018, n. 3). Ciò è coerente con quanto affermano Mény e Surel, e cioè che i movimenti populistici sono ostili nei confronti della rappresentanza perché concepiscono la volontà del popolo come unitaria, di conseguenza ritengono l'identificazione con un leader più gratificante (Y. MÉNY Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004). Sulla stessa scia si collocano anche Ilvo Diamanti e Marc Lazar, ad opinione dei quali nell'ideologia populista il leader incarna il popolo e l'incarnazione prevale sul principio razionalizzato della rappresentanza (I. DIAMANTI M. LAZAR, *Popolocrazia: La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma, 2018, 15 ss.). N. URBINATI fa un passo avanti rispetto a questa premessa, sostenendo che le forze politiche populiste possono instaurare una relazione parassitaria con la democrazia rappresentativa: la sostituzione della rappresentanza con l'incorporamento sarebbe all'origine della radicale contestazione della democrazia dei partiti e della stessa democrazia costituzionale (così in *Maggioranza e maggioritarismo*, in M. ANSELMINI P. BLOKKER N. URBINATI (a cura di), *La sfida populista*, Milano, 2018).

² La ricognizione degli strumenti messi in campo dalle Assemblee parlamentari riguarda le Camere basse, di norma legate ai governi dal rapporto di fiducia, poiché si è inteso indagare le ricadute della pandemia sul *continuum* maggioranza parlamentare-Governo (v. *infra* par. 3), e si arresta al 30 maggio 2020. Gli esiti dell'indagine non possono che essere provvisori, vista la mutevolezza delle decisioni assunte per far fronte all'emergenza da parte degli organi legislativi.

2.1. Una panoramica

Una prima indagine sull'operatività dei Parlamenti in venticinque liberal-democrazie ha mostrato che fino al 22 marzo 2020 la più parte delle Assemblee rappresentative dei Paesi esaminati ha continuato a lavorare cercando di adeguare l'organizzazione dei lavori ai limiti imposti dalla pandemia³.

Tra le soluzioni adottate ricorrono:

- (a) la chiusura dei Parlamenti al pubblico, la limitazione degli ingressi autorizzati e l'introduzione del lavoro agile per i dipendenti;
- (b) il contingentamento dei parlamentari che partecipano ai lavori, nel rispetto delle proporzioni dei gruppi che siedono nel *plenum*, al fine di consentire il prosieguo dell'attività camerale osservando le distanze di sicurezza;
- (c) l'abbassamento del *quorum* funzionale delle sedute;
- (d) l'aggiornamento dei lavori;
- (e) Il rinvio dell'esame delle questioni iscritte nell'agenda parlamentare, fatta eccezione per l'attività legislativa collegata alle misure adottate per contrastare il Covid-19, che in taluni casi ha visto il ricorso a procedure d'urgenza e in altri il riconoscimento di poteri speciali al Governo;
- (f) la continuità del controllo sull'operato del Governo;
- (g) il ricorso al lavoro agile, digitale o da remoto, ivi incluso il voto a distanza o digitale.

Le prime tre misure incidono prevalentemente sulla presenza fisica all'interno degli edifici e delle aule parlamentari, le ultime quattro sull'esercizio

³ I. BAR-SIMAN-TOV, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A Comparative Overview*, disponibile all'indirizzo <https://www.researchgate.net/publication/340091555>, in particolare 7 ss. I Paesi esaminati sono Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Corea del Sud, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti. Oltre a questo studio meritano di essere segnalati: Servizio studi del Senato della Repubblica, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, n. 180/2 e 183/1, Aprile 2020; R. KELLY J. CURTIS S. FELLA C. MILLS B. SMITH, *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other parliaments*, House of Commons Library, London, 2020; M. DIAZ CREGO R. MANKO, *Parliaments in emergency mode. How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic*, European Parliamentary Research Service, aprile 2020; J. MURPHY, *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations*, Inter Pares. Inoltre, il sito della Inter-Parliamentary Union pubblica regolarmente gli aggiornamenti relativi alle misure messe in campo dai Parlamenti dei Paesi membri (<https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#1>). Egualmente utile, ma non aggiornato, il rapporto *Spotlight on Parliament in Europe* n. 27 (marzo 2020), disponibile all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/publications.html>.

delle funzioni camerali. In tutti i casi gli effetti coincidono con un ridimensionamento delle presenze in Parlamento e dell'attività parlamentare⁴.

2.2. La presenza in Parlamento

La chiusura dei Parlamenti al pubblico e la limitazione degli ingressi autorizzati è immediatamente comprensibile in tempi di *lockdown* e doveroso distanziamento interpersonale, ma è simbolicamente gravosa per l'istituzione porticato tra Stato e società civile⁵. Nondimeno essa è in parte compensata con i mezzi della tecnologia, che oggi rendono accessibili non solo le aule parlamentari con le visite virtuali, ma anche una rilevante quota dei lavori che si svolge all'interno di esse.

Con l'obiettivo di rispettare le distanze di sicurezza la più parte dei Parlamenti esaminati hanno scelto di contingentare il numero dei parlamentari che partecipano ai lavori⁶. Si tratta di una misura conseguente alla numerosità della composizione degli organi legislativi (e delle loro strutture serventi), che rende problematico il rispetto delle distanze di sicurezza all'interno dei locali

⁴ I due versanti del ridimensionamento sono qui trattati separatamente per ragioni di razionalizzazione dell'esposizione, ma sono in realtà connessi, visto che la partecipazione ai lavori incide sull'esercizio delle funzioni parlamentari e solleva il problema del loro legittimo svolgimento, a partire dal diritto dei singoli di prendere parte alle riunioni di Assemblea e commissioni. Nell'ambito della dottrina italiana è stata sollevata la questione della libertà del parlamentare di partecipare ai lavori a prescindere dagli accordi raggiunti tra le forze politiche per il contingentamento delle presenze. Presupponendo che la volontà espressa dai capigruppo sia rappresentativa di quella dei deputati che aderiscono ai gruppi politici, si può ritenere la questione risolta tramite accordi all'interno dei gruppi. D'altro canto, possono nascere problemi nel caso in cui - ad esempio - l'abbassamento del numero dei partecipanti alle sedute sia tale da non consentire a tutti i parlamentari che vorrebbero prendere parte ai lavori di farlo, soprattutto nei gruppi di più ridotte dimensioni. Parallelamente, nel caso in cui l'emergenza si prolunghi nel tempo, si potrebbe dubitare della legittimità di Parlamenti che operano per ampi intervalli di tempo a "ranghi ridotti".

⁵ Così A. MANZELLA definisce il Parlamento, riprendendo Hegel, in *Il parlamento*, Bologna, 1991, 15-16.

⁶ In alternativa alcune Assemblee di ridotte dimensioni hanno cambiato la sede dei propri lavori, scegliendo locali più ampi di quelli abituali per potersi riunire senza abbassare il numero di coloro che prendono parte alle sedute: hanno optato per questa soluzione la Camera dei deputati lussemburghese (60 componenti) e il Consiglio nazionale svizzero (200 componenti). Rileviamo inoltre che in taluni casi il rispetto delle distanze di sicurezza ha avuto conseguenze anche sulla organizzazione delle modalità di voto: onde evitare assembramenti la Camera dei Comuni britannica ha inizialmente limitato il ricorso alle divisioni e prolungato i tempi della votazione per consentire la divisione a piccoli gruppi (v. HC Deb 23 marzo 2020 cc 23-24), mentre la Camera dei deputati italiana ha scelto il voto per appello nominale raggruppando le chiamate per gruppi di deputati divisi in ordine alfabetico (c.d. chiamate).

camerali. Il contingentamento può essere accostato al *pairing*⁷, poiché come quello non richiede alcuna modifica regolamentare, radicandosi in un accordo tra le forze politiche che convengono sull'opportunità/necessità di ridurre la propria presenza nel corso dei lavori onde rispettare le proporzioni politiche del *plenum*. In questo ambito merita di essere citata la rottura del contingentamento “per convenzione” in Italia in occasione della votazione di un ordine del giorno presentato da un partito di opposizione al Governo, che aveva dichiarato in Conferenza dei presidenti di gruppo di voler partecipare alla seduta senza ridurre i propri ranghi. Tale intento ha inevitabilmente sollecitato un'affluenza dei deputati di maggioranza superiore a quella programmata⁸. È comprensibile che il contingentamento delle presenze fondato su accordi interpartitici venga meno nel caso in cui il consenso politico si spezzi, e ciò evidenzia la fragilità dello strumento in esame in contesti partitici conflittuali.

Il contingentamento ha diversamente operato in ragione dell'attività parlamentare coinvolta. Nel corso dei dibattiti o del *question time* è stato possibile organizzare una rappresentanza paritaria dei gruppi politici, mentre nelle sedute con votazioni si è resa necessaria la partecipazione ai lavori di un numero maggiore di parlamentari secondo proporzioni che mutano da Paese a Paese⁹. Ad esempio in Belgio al dibattito che ha preceduto il voto sulla fiducia al secondo Governo Wilmès hanno partecipato i soli capigruppo, mentre il voto sulla fiducia è stato aperto a tutti i componenti della Camera dei rappresentanti¹⁰.

Sempre nella prospettiva del contenimento delle presenze in Parlamento è da collocare il temporaneo abbassamento del quorum funzionale delle sedute, al quale hanno fatto ricorso lo *Storting* norvegese e il *Bundestag* tedesco attraverso diversi strumenti decisionali. Il 12 marzo il *Presidium* del Parlamento norvegese ha approvato una risoluzione che riduce a 87 (su 169) il numero dei

⁷ La raccolta delle prassi del Senato australiano così definisce il *pairing* “an informal arrangement between parties...whereby a senator who is absent and who is expected to vote on one side in a particular question is “paired” with a senator who is expected to vote on the other side and who is either also absent or who deliberately does not vote in order to cancel out the effect of the other senator’s absence” (*Odgers’ Australian Senate Practice*, XIV ed., 293). Tale prassi intende evitare che le deliberazioni dell'Assemblea possano essere determinate dalla casuale o improvvisa assenza di un parlamentare e garantire che riflettano l'equilibrio politico dell'Assemblea.

⁸ Il partito in questione era Fratelli d'Italia, v. il resoconto stenografico della seduta del 24 aprile 2020 della Camera dei deputati, in particolare gli interventi dei deputati Ziello (Fratelli d'Italia) e Fiano (Partito democratico) (pp. 66 e 67).

⁹ In Svezia i capigruppo hanno convenuto che dal 16 al 30 marzo il numero dei deputati che dovevano partecipare alle votazioni era di 55 su 349. In Irlanda il medesimo accordo si è assestato sulla presenza di 1/3 degli aventi diritto (55 su 166) della Camera elettiva (Dáil Éireann).

¹⁰ Sulla formazione del Governo belga attualmente in carica v. *infra* il par. 3.

deputati necessariamente presenti in occasione della convocazione delle sedute fino alla fine di aprile; ciò è possibile nella misura in cui l'art. 73 della costituzione prevede che alle sedute dell'Assemblea debba essere presente almeno la metà dei suoi membri. In Germania, invece, il *Bundestag* ha modificato il proprio regolamento introducendo temporaneamente l'articolo 126 a), che *inter alia* abbassa a un quarto dei componenti il quorum funzionale di Assemblee e commissioni¹¹. L'emendamento - approvato a larga maggioranza con la sola astensione della Alternative für Deutschland (AfD) - assume la forma di una *sunset clause*, poiché è previsto che cesserà i propri effetti a partire dal 30 settembre 2020. In sede di modifica, inoltre, è stata sottolineata la possibilità per la Camera di abrogare in ogni momento la norma in questione.

2.3. L'organizzazione dei lavori parlamentari

Tra le scelte inerenti all'organizzazione dell'attività parlamentare spiccano l'aggiornamento dei lavori o, in alternativa, la riorganizzazione dell'agenda: strategie diverse per dare priorità all'esame delle misure adottate per far fronte all'emergenza. La prima opzione è stata seguita dai Parlamenti delle *Westminster democracies*, che organizzano i lavori in sessioni, la seconda ricorre nei Parlamenti dell'Europa continentale.

Per quanto concerne l'aggiornamento dei lavori, ricordiamo che l'approvazione della relativa mozione è lo strumento che di norma chiude tutte le sedute dell'Assemblea. Le sessioni possono essere interrotte per periodi più lunghi della pausa fra una seduta e l'altra, di solito in occasione delle festività o durante l'estate. L'aggiornamento non incide sulla continuità dei lavori: anche quando l'attività del Parlamento entra in *stand-by*, in ogni momento la sua funzionalità può essere ripristinata tramite la convocazione dell'aula (*recall of the House*). Così è avvenuto sia in Canada sia in Australia per sottoporre al Parlamento le proposte legislative del Governo¹². Inoltre, durante

¹¹ La disposizione introduce una deroga espressa agli articoli 45 e 67 del regolamento che disciplinano, rispettivamente, la verifica del quorum funzionale dell'Aula e delle commissioni. Per la prima il quorum funzionale è di norma pari alla metà dei membri della Camera. Prima dell'inizio della votazione un gruppo parlamentare o il 5% dei membri del *Bundestag* possono mettere in discussione la presenza del numero legale. Se quest'ultimo non è confermato dal Presidente, il quorum deve essere verificato durante la votazione. Ai fini della verifica del quorum, sono conteggiati anche le astensioni e i voti non validi. Quando si accerta l'assenza del quorum il Presidente aggiorna immediatamente la seduta. Indipendentemente dalle procedure descritte, il Presidente, d'intesa con i gruppi parlamentari, può sospendere la seduta quando venga messa in discussione la presenza del 25% dei membri del *Bundestag*.

¹² L'ampiezza temporale dell'aggiornamento è variabile. In Australia il 23 marzo la Camera dei rappresentanti ha deliberato l'aggiornamento dei lavori a data da destinarsi ("until a

l'aggiornamento dei lavori le commissioni possono continuare a riunirsi e ad operare.

In relazione alla seconda opzione, invece, possiamo fare riferimento ai casi di Italia e Francia, ove l'arrivo del coronavirus è stato affrontato con una riorganizzazione dell'agenda parlamentare. In entrambi i Paesi la decisione assunta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo di “accantonare” i lavori in corso per dirottare l'attività parlamentare sulle misure di contrasto alla pandemia ha avuto ripercussioni sulla programmazione dei lavori dell'aula e delle commissioni. L'attività legislativa si è pertanto concentrata sull'esame degli atti indifferibili e urgenti connessi al Covid-19¹³.

2.4. L'attività legislativa e di controllo

Ai tempi del coronavirus l'attività legislativa ha spesso seguito le procedure d'urgenza previste dalle norme costituzionali o regolamentari, con conseguenze significative sulla compressione dei tempi di esame a disposizione dei Parlamenti e sulla effettiva possibilità di questi ultimi di emendare le proposte presentate dai rispettivi Governi. In Francia dal 19 al 23 marzo le Camere hanno esaminato tre progetti di legge di contrasto all'emergenza sui quali l'esecutivo ha attivato la procedura “accelerata” *ex art. 45 cost.*¹⁴. In Germania il c.d. Corona-

date and hour to be fixed by the Speaker”), mentre il Senato ha scelto di sospendere le sedute fino all'11 agosto 2020. Entrambe le Camere si sono riunite l'8 aprile e dal 12 al 14 maggio, quando è stato concordato il calendario delle sedute fino alla fine dell'anno. In Nuova Zelanda il 25 marzo il Parlamento ha deliberato l'aggiornamento dei lavori fino al 28 aprile 2020, da quel momento esso ha ripreso a riunirsi regolarmente. In Canada il 13 marzo 2020 la Camera dei Comuni ha approvato all'unanimità una mozione che aggiornava i lavori al 20 aprile. Successivamente i lavori sono stati aggiornati al 25 maggio e al 17 giugno 2020. Resta ferma la possibilità che i quattro leader della Camera decidano di prolungare ulteriormente l'aggiornamento. La Camera può essere sempre riconvocata in base a quanto previsto dallo SO 28(3), inoltre, la mozione approvata il 20 aprile introduce un'ulteriore procedura di convocazione dell'Assemblea. Nel Regno Unito, dopo l'approvazione del *Coronavirus Act 2020* (25 marzo 2020), le Camere hanno aggiornato i propri lavori e sono tornate a riunirsi il 21 aprile 2020. Tale intervallo di tempo è stato utilizzato per mettere a punto le modalità di lavoro durante pandemia, con la conseguenza che dalla fine di aprile la Camera dei Comuni ha ripreso a riunirsi regolarmente (v. *infra* par. 2.4).

¹³ Per quanto riguarda l'Italia le decisioni di riferimento sono state assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari alla Camera il 5 marzo e al Senato il 9 marzo 2020. In Francia v. le conclusioni della Conferenza dei Presidenti del 17 marzo 2020.

¹⁴ Il 19 marzo l'Assemblea nazionale ha approvato all'unanimità in prima lettura il progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020, poi esaminato dal Senato e diventato la legge n. 2020-289 del 23 marzo. Il 22 marzo è stato approvato il progetto di legge d'urgenza per contrastare l'epidemia di Covid-19 (n. 2762), diventato la legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020. Il progetto di legge organica d'urgenza (n. 2763), approvato da entrambe le Camere è stato sottoposto all'esame del *Conseil constitutionnel* in virtù dell'art. 61 della Costituzione. Il *Conseil constitutionnel* si è espresso favorevolmente sulla conformità

Krisenpaket, il pacchetto di sei leggi contenenti le misure volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria è stato presentato dal Governo alla Camera bassa il 23 marzo, approvato dal *Bundestag* ad ampia maggioranza il 25 marzo e dal Bundesrat, senza dibattito e con una procedura abbreviata dovuta all'urgenza, il 27 marzo, giorno in cui è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale federale. In Spagna il primo provvedimento sull'emergenza è stato il decreto reale n. 463 del 14 marzo 2020, con il quale l'esecutivo ha dichiarato lo stato di allarme nazionale *ex art.* 116, primo comma, cost. e su cui è stata svolta il 18 marzo l'informativa di fronte al Congresso dei deputati. Il Congresso ha successivamente autorizzato la proroga dello stato di allarme per quattro volte. Alla dichiarazione dello stato di allarme hanno fatto immediatamente seguito tre decreti legge adottati dal Governo tra il 10 e il 17 marzo 2020 e convalidati dal Congresso nella medesima seduta del 25 marzo¹⁵. Nel Regno Unito il *coronavirus bill* è stato presentato alla Camera dei Comuni il 19 marzo, esaminato dalla Camera elettiva il 23 marzo e dalla Camera dei Lords il 25 marzo, giorno in cui ha ricevuto la sanzione regia. In Danimarca il Parlamento ha approvato all'unanimità, in sole dodici ore, rilevanti modifiche al *Danish Epidemic Act* al fine di trasferire poteri normativi dalle commissioni regionali al Governo nazionale.

Sul versante della funzione di controllo, invece, si registra la continuità nelle attività di sindacato ispettivo con i diversi strumenti predisposti dai singoli ordinamenti (prevalentemente interrogazioni - a risposta immediata e scritta - e interpellanze urgenti) e in generale nel dialogo con l'esecutivo, chiamato a riferire periodicamente al Parlamento - in Assemblea o in commissione - sull'andamento della crisi e sulle misure assunte per affrontarla¹⁶. Sembrerebbe che i Parlamenti abbiano cercato di recuperare sul versante del controllo ciò che hanno perduto sul fronte della legislazione.

Da segnalare la scelta di alcuni Parlamenti di attivare strumenti conoscitivi e di controllo specifici per indagare le dimensioni del fenomeno pandemico e le risposte adottate per affrontarlo. In Francia la Conferenza dei presidenti di gruppo ha deciso di aprire una *mission d'information* sull'impatto, la gestione e le conseguenze dell'epidemia del coronavirus¹⁷. Una commissione

a Costituzione con decisione n. 2020-799 (26 marzo 2020) e il progetto è diventato la legge organica n. 2020-365 del 30 marzo 2020.

¹⁵ V. REAL Decreto-ley 6/2020, 7/2020 e 8/2020.

¹⁶ Con l'eccezione della Camera elettiva del Parlamento irlandese (*Dáil Éireann*), che ha sospeso lo svolgimento del *question time* (ma non delle interrogazioni a risposta scritta) in ragione della peculiare condizione derivante dalla "convivenza" tra un'Assemblea neoeletta e un Governo dimissionario che resta in carica fino alla formazione del nuovo esecutivo (v. *infra* par. 3).

¹⁷ V. le decisioni della Conferenza dei Presidenti di gruppo del 17, 24 e 31 marzo. La missione d'informazione, dalla durata indeterminata, è presieduta dal Presidente

speciale con il compito di esaminare le questioni urgenti relative alla crisi del coronavirus è stata istituita anche dal Parlamento norvegese¹⁸, mentre in Belgio - sempre su iniziativa della Conferenza dei presidenti - è stata istituita una nuova commissione permanente incaricata di controllare le misure adottate dal Governo contro la propagazione del coronavirus nell'ambito dei poteri speciali conferiti all'esecutivo dal Parlamento¹⁹. Nel Regno Unito il *Joint Committee on Human Rights* ha aperto un'inchiesta sulle implicazioni per i diritti individuali delle misure adottate dal Governo per contrastare la pandemia²⁰, mentre il Senato australiano ha istituito una commissione permanente di sette membri, presieduta da un esponente dell'opposizione, per monitorare le scelte dell'esecutivo al fine di contrastare la pandemia, con particolare riferimento alle decisioni di spesa²¹. Anche nella Knesset israeliana è stata creata una commissione speciale incaricata di monitorare le decisioni adottate dal Governo per contrastare il Covid-19²². Lo stesso è accaduto in Nuova Zelanda, dove è stata istituita la *Epidemic Response committee*, che sostituisce gli ordinari

dell'Assemblea nazionale. La missione è composta da 30 deputati ai quali si aggiungono un deputato non iscritto a nessun gruppo e i Presidenti dei gruppi politici che siedono all'interno della Camera bassa. Ogni Presidente di commissione permanente sarà *co-rapporteur* di diritto della missione. La missione è chiamata a sviluppare i propri lavori in due fasi: una prima, dedicata alla gestione della crisi e al controllo dello stato d'emergenza sanitaria, durante la quale il Presidente eserciterà la funzione di relatore. In questa fase la missione può sentire i ministri e domandare informazioni supplementari al Governo e all'amministrazione in forma scritta. In una seconda fase - per la quale saranno designati un relatore di maggioranza e uno di minoranza - la missione avrà i poteri di una commissione di inchiesta. Sulle missioni di informazione e le commissioni di inchiesta - rispettivamente regolate dagli artt. 145-145-8 e 137-144 del regolamento dell'Assemblea nazionale - v. P. TÜRK, *Le contrôle Parlementaire en France*, Paris, 2011, 133 ss.

¹⁸ La decisione di istituire la commissione si radica nell'art. 18 del regolamento ed è stata assunta dal *Presidium* (composto dal Presidente della Assemblea e dai cinque vice Presidenti). La commissione è composta dal Presidente della Assemblea e da un rappresentante per ognuno dei nove gruppi politici che siedono nell'aula.

¹⁹ La decisione è stata adottata nella seduta del 26 marzo 2020 (Compte rendu integral, p. 2), la commissione prende il nome di *Commission chargée du contrôle de la mise en oeuvre des lois du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19*. La commissione è chiamata a controllare l'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo, eventualmente a valutare l'opportunità di una proroga della legge sui poteri speciali, e a esaminare i progetti di legge di ratifica degli *arrêtes royaux*.

²⁰ Si tratta di una commissione bicamerale, composta da 6 deputati e 6 membri della Camera dei Lords, con il compito di monitorare le questioni relative alla tutela dei diritti umani nel Regno Unito, v. <https://committees.parliament.uk/work/218/the-governments-response-to-covid19-human-rights-implications/>.

²¹ La decisione è del 18 aprile 2020, la commissione dovrà relazionare entro il 30 giugno 2020.

²² B. T. HOSTOVSKY, *Israel's Perfect Storm: Fighting Coronavirus in the Midst of a Constitutional Crisis*, VerfBlog, 2020/4/07, <https://verfassungsblog.de/israels-perfect-storm-fighting-coronavirus-in-the-midst-of-a-constitutional-crisis/>.

strumenti di controllo sul Governo, per tale ragione non solo è presieduta dal leader dell'opposizione ma ha una "maggioranza di minoranza"²³.

La frequenza di questa soluzione può essere spiegata da una pluralità di fattori: innanzitutto le commissioni possono riunirsi e lavorare regolarmente anche nei Parlamenti che abbiano fatto ricorso all'aggiornamento dei lavori, rappresentando per questi ultimi un elemento di continuità funzionale. In secondo luogo le commissioni - essendo composte da un numero ridotto di parlamentari - pongono meno problemi in ordine all'organizzazione dei lavori in un frangente di necessario distanziamento interpersonale. Infine le commissioni costituiscono una sede di lavoro particolarmente indicata laddove sia necessario procedere a un approfondimento tematico o settoriale²⁴. Ovviamente le diverse scelte organizzative riflettono esigenze specifiche delle singole esperienze fra le quali merita di essere segnalata l'attenzione prestata agli equilibri tra maggioranza e opposizione e il rapporto - in termini di divisione del lavoro - con le altre commissioni permanenti.

2.5. Parlamento digitale?

L'incrocio tra evoluzione tecnologica, limiti alle libertà di riunione e circolazione, insieme con le misure di distanziamento sociale, ha naturalmente sollevato l'interrogativo circa la possibilità che in tempi di pandemia anche i Parlamenti possano lavorare da remoto²⁵. Tutte le Assemblee legislative prese in esame si sono confrontate con tale ipotesi. Alcuni Parlamenti, come quelli italiano e irlandese, l'hanno esclusa in radice alla luce dei vincoli costituzionali che impongono (o imporrebbero) la presenza fisica dei membri delle Camere

²³ D. KNIGHT, *Lockdown Bubbles through Layers of Law, Discretion and Nudges – New Zealand*, Verfblog, 2020/4/07, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-new-zealand-lockdown-bubbles-through-layers-of-law-discretion-and-nudges/>. Peraltro la commissione è attualmente al centro di un confronto serrato riguardante la legittimità delle restrizioni imposte ai diritti da parte del Governo. In merito A. GEDDIS C. GEIRINGER, *Is New Zealand's COVID-19 lockdown lawful?* (27 aprile 2020), J. GLIGORIJEVIĆ, *Government Accountability for the Lawfulness of Lockdown: New Zealand Parliamentary Scrutiny and Privileged Legal Advice* (11 maggio 2020) e D. R KNIGHT and G MCLAY, *'Is New Zealand's Covid-19 lockdown lawful? – an alternative view'*, U.K. CONST. L. Blog (11 maggio 2020), tutti disponibili all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org/>.

²⁴ Dell'ampia bibliografia sulla centralità delle commissioni nel lavoro parlamentare in prospettiva comparata v. almeno C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di Governo*, Padova, 2012; M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Roma, 2010, 177 ss.; Lawrence D. LONGLEY ROGER H. DAVIDSON (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, 1998.

²⁵ Sul punto v. ampiamente l'intervento in questa rivista di L. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*.

nelle aule parlamentari²⁶. Altri hanno fatto ricorso a strumenti già previsti dai regolamenti parlamentari per ammettere al voto anche i deputati assenti: si

²⁶ In entrambi i casi, nondimeno, la questione è dibattuta. In Italia la lettera dell'art. 64, terzo comma, cost. e la sua attuazione regolamentare sono considerati da alcuni il principale ostacolo alla possibilità delle riunioni a distanza (così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta on line*, 2020, 10 nota 67 disponibile in www.giurcost.org; V. LIPPOLIS, *Camere voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale*, *Il dubbio*, 1° aprile 2020; A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, Working Paper Series SOG-WP57/2020, marzo 2020). Altri hanno giustamente obiettato la possibilità che i regolamenti parlamentari possano diversamente declinare la presenza dei parlamentari alle sedute (così N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana costituzionalisti*, 2020, n. 3, 31 marzo 2020 e B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 2020, n. 6, VII-VIII); S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana costituzionalisti*, 2020, n. 3, 12 maggio 2020. Le Camere del Parlamento italiano hanno per ora escluso il lavoro da remoto, fatta eccezione per la limitata ipotesi delle riunioni informali delle commissioni permanenti della Camera dei Deputati (v. resoconto della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020, p. 7).

In Irlanda il fondamento costituzionale di tale posizione è l'art. 15 della costituzione, dedicato al Parlamento. Ai sensi di questo articolo le Camere si riuniscono nella città di Dublino, o nei suoi pressi o in altro luogo che esse decidono di volta in volta (terzo comma); le sedute di ciascuna Camera sono pubbliche (comma ottavo); le decisioni di ogni Camera, salvo quanto altrimenti disposto dalla costituzione, sono adottate a maggioranza dei membri presenti e votanti, escluso il Presidente o chi presiede la seduta (comma 11) e, infine, tutte le relazioni e le pubblicazioni ufficiali del Parlamento o di una delle Camere, nonché tutti i discorsi pronunziati in esse, ovunque siano pubblicati, godono della immunità (comma 12). D'altro canto, non mancano fra i costituzionalisti opinioni che ritengono inadeguata un'interpretazione letterale della costituzione e avanzano la possibilità che il regolamento delle Camere sia modificato al fine di offrire una lettura evolutiva della nozione costituzionale di presenza. In questa direzione v. C. CASEY H. HOGAN C. TOLAND SC, *Remote Sitings of the Houses of the Oireachtas: A constitutional solution to a potential democratic deficit* <http://constitutionproject.ie/> (7 aprile 2020); Seán Ó CONAILL, *Remote Dáil Sitting – A Textual Analysis*, <http://constitutionproject.ie/> (20 aprile 2020); D. KENNY, *Remote sittings for Ireland's parliament: questionable constitutional objection*, <https://constitution-unit.com/> (23 maggio 2020).

pensi al voto per delega in Francia²⁷ e a al voto a distanza in Spagna²⁸ e Grecia²⁹. È bene segnalare che in questi i casi la portata delle norme regolamentari è stata ampliata per consentirne l'applicazione alle assenze conseguenti all'emergenza sanitaria. Alcuni (la maggior parte degli) ordinamenti, infine, hanno aperto alla possibilità delle riunioni da remoto delle commissioni³⁰. Altri hanno modificato il regolamento per consentire le riunioni e/o il voto da remoto delle commissioni e dell'Assemblea³¹. Due casi emblematici sono il Belgio e il Regno Unito.

²⁷ L'art. 62 del Regolamento dell'Assemblea nazionale disciplina il voto per delega alle condizioni fissate dalla ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958. Quest'ultima consente tale possibilità in ipotesi determinate: malattia, incidenti o eventi familiari gravi; missioni temporanee affidate dal Governo; servizio militare in tempo di pace o di guerra; partecipazione ai lavori delle Assemblee internazionali in virtù di una designazione dell'Assemblea nazionale o del Senato; in caso di sessione straordinaria, in assenza dalla metropoli; in casi di forza maggiore valutati con decisione dei *bureaux* delle Assemblee. La delega di voto è sempre personale, redatta a nome di un solo deputato espressamente indicato e può essere trasferita con il previo accordo del delegante a un altro delegato ugualmente indicato. Essa deve essere notificata al Presidente prima dell'apertura della votazione o della prima delle votazioni cui si applica.

²⁸ L'art. 82, commi 2 e 3, del regolamento del Congresso dei deputati disciplina il voto a distanza. In caso di gravidanza, maternità, paternità o malattia grave che impediscano lo svolgimento della funzione parlamentare, e tenuto conto delle circostanze particolari che lo giustificano, l'Ufficio di Presidenza può, con atto scritto e motivato, autorizzare i deputati ad esprimere il proprio voto attraverso procedura telematica con verifica dell'identità personale, nelle sedute plenarie in votazioni per le quali, non essendo suscettibili di frammentazione o modifica, siano prevedibili il modo e il momento in cui avverranno. A tal fine, si prevede che il deputato sottoponga la necessaria richiesta scritta all'Ufficio di Presidenza della Camera, che gli comunicherà la decisione adottata, eventualmente specificando le votazioni e il periodo di tempo in cui sarà consentita al richiedente l'espressione del voto tramite tale procedura. La disposizione precisa, infine, che il voto in tal modo espresso dovrà essere verificato tramite il sistema a tal fine istituito dall'Ufficio di Presidenza e tenuto dalla Presidenza della Camera prima dell'inizio della relativa votazione.

²⁹ Ai sensi dell'art. 70A del regolamento del Parlamento ellenico i deputati possono esprimere il proprio voto a distanza quando sono in missione (parlamentare e governativa) ovvero nel mese precedente e successivo al parto. Il voto deve essere indirizzato al Presidente di Assemblea per lettera o per fax, deve essere firmato e deve identificare l'oggetto della votazione.

³⁰ Con l'approvazione di una mozione la Camera dei Comuni britannica ha autorizzato lo svolgimento dei lavori da remoto delle commissioni dal 24 marzo al 30 giugno 2020 (HC Deb 24 marzo 2020 c 319-320). Il *Bundestag* tedesco - con l'approvazione dell'art. 126 a) del regolamento (che resterà in vigore fino al 20 giugno 2020) - ammette la partecipazione da remoto ai lavori delle commissioni.

³¹ Sul quale ha di certo avuto un ruolo da apripista il Parlamento europeo, il cui voto a distanza del 26 marzo è stato descritto dal Presidente Davide Sassoli nel corso del seminario *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?* organizzato dal Presidente della commissione affari costituzionali della Camera dei deputati Giuseppe Brescia e disponibile all'indirizzo web <https://www.radioradicale.it/scheda/601864/parlamento-aperto-a-distanza-o-in-presenza>. Alla base della scelta del Parlamento di Strasburgo c'è stata la necessità di contemperare i limiti alla libertà di movimento imposti dalla pandemia, la tutela della salute dei parlamentari e dei dipendenti del Parlamento europeo e l'esigenza di garantire la continuità delle funzioni del Parlamento. La decisione del voto a distanza si è fondata

La Camera dei rappresentanti belga ha modificato il proprio regolamento (segnatamente gli artt. 25, 26, 42 e 58) affinché possano essere considerati presenti - sia in commissione sia in Assemblea - anche i deputati che non si trovano fisicamente nelle aule parlamentari ma che hanno espresso il proprio voto per via elettronica. Già prima di questa riforma i deputati potevano riunirsi in teleconferenza o in videoconferenza, ma dovevano recarsi nelle aule parlamentari per votare. In commissione il voto si esprime alzando la mano, mentre in aula si adotta la modalità di voto elettronica. La riforma ammette la possibilità di votare inviando il bollettino di voto per via elettronica. Ciò tuttavia è possibile solo per i voti sulle questioni che la Conferenza dei presidenti di gruppo abbia qualificato come urgenti e in relazione ai quali i deputati abbiano annunciato al Presidente della Camera di voler prendere parte al voto. I deputati che partecipano al voto per via elettronica sono computati nel quorum funzionale. Tali previsioni si applicano sia in Aula sia in commissione in presenza di una situazione grave, eccezionale che minaccia la salute pubblica e impedisce ai membri della Camera bassa di partecipare fisicamente ai lavori parlamentari³².

Nel Regno Unito, il 21 aprile 2020, la Camera dei Comuni ha discusso e approvato una mozione che consente ai deputati di partecipare ai c.d. *scrutiny proceedings* sia in presenza sia a distanza³³, ammettendo la convocazione di sedute ibride della Camera dei Comuni, alle quali alcuni deputati prendono parte in presenza e altri a distanza³⁴. Il giorno successivo è stata approvata una mozione che consente lo svolgimento in forma ibrida delle sedute dedicate ai

sull'art. 4 dell'Atto elettorale europeo del 1976, ai sensi del quale i rappresentanti votano individualmente e personalmente e non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo, e sugli artt. 22, 25, 186 e 192 del Regolamento del Parlamento europeo. In base a questi ultimi il Presidente mette le questioni ai voti e proclama i risultati delle votazioni, l'Ufficio di presidenza disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute, il diritto di voto è personale e i deputati esprimono il proprio voto individualmente e personalmente. Le modalità tecniche di utilizzazione del sistema elettronico sono disciplinate da istruzioni dell'Ufficio di presidenza. Rileviamo che anche per il Parlamento europeo la decisione dell'Ufficio di presidenza relativa alle modalità del voto elettronico del 20 marzo 2020 prevede che tale modalità potrà essere utilizzata - alla luce della situazione della salute pubblica relativa all'epidemia del Covid-19 - entro il termine del 31 luglio 2020. Si veda anche <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/how-parliament-works-during-a-pandemic>.

³² Il primo voto da remoto dell'Assemblea si è tenuto il 9 aprile 2020; in aula erano presenti due soli deputati per ogni gruppo parlamentare.

³³ Che includono le interrogazioni ai ministri, le interrogazioni urgenti e le informative ministeriali, v. HC Deb 21 aprile 2020 cc 2-24.

³⁴ La prima seduta ibrida si è tenuta il 22 aprile 2020, v. HC Deb 22 aprile 2020 cc 33-68.

*substantive proceedings*³⁵. Sempre il 22 aprile il *leader* della Camera ha presentato una mozione sul voto da remoto, che è stata approvata, nonostante i rilievi sollevati dalla *Procedure Committee*, con l'accordo che nessun voto si sarebbe svolto in questa modalità prima che la suddetta commissione avesse esaminato lo schema proposto dall'esecutivo per la sua attuazione³⁶. Il 12 maggio, con il primo voto da remoto della storia della Camera dei Comuni, l'Assemblea ha deciso di prolungare queste procedure - inizialmente previste fino al 12 maggio - fino al 20 maggio³⁷.

La pandemia ha dunque sollecitato un'apertura nell'utilizzo delle nuove tecnologie e queste ultime - quando adottate - hanno costituito uno strumento per garantire la continuità dei lavori, in particolare delle sedi decentrate, concentrate sulle attività conoscitive e di controllo. Tale apertura, nondimeno, è stata accompagnata da cautele con riferimento alle convocazioni dell'aula e al voto. Basti pensare al carattere temporaneo e sperimentale delle misure adottate dalla Camera dei Comuni britannica o alla delimitazione dei casi in cui possono essere attivate dalla Camera dei rappresentanti belga. Riunione e voto a distanza di organi di norma operanti in presenza sollevano numerose questioni di ordine costituzionale (quali sono i vincoli che la costituzione impone ai lavori Camerali?), teorico (quali sono le conseguenze derivanti dal considerare le Camere riunite anche quando non vi sia una compresenza fisica nel medesimo luogo dei parlamentari?³⁸), e pratico (gli strumenti della tecnica garantiscono la personalità del voto dei parlamentari? come assicurare - ove prevista - la segretezza del voto? quali i problemi di sicurezza inerenti all'utilizzo di piattaforme informatiche private?), nessuna delle quali può essere sottostimata

³⁵ Che includono le mozioni presentate dai ministri del Governo, la presentazione dei progetti di legge, i procedimenti relativi ai progetti di legge presentati dai ministri, il c.d. *private business*, le dichiarazioni dei ministri autorizzate dallo Speaker, le dichiarazioni a titolo personale, le mozioni presentate dal Presidente o da un altro componente del *Committee of Selection*, le procedure successive alle *prayers* o all'inizio del *public business*, v. HC Deb 22 aprile 2020 cc 74-80.

³⁶ V. HC Deb 22 aprile 2020 c83 e le relazioni stilate dal Procedure committee sulla organizzazione dei lavori in tempi di pandemia (s sessione 2019-2021): *Procedure under coronavirus restrictions: proposals for remote participation* (21 aprile 2020), *Procedure under coronavirus restrictions: remote voting in divisions* (7 maggio 2020).

³⁷ V. HC Deb 12 maggio 2020 c213-216.

³⁸ Questo è un problema che in generale solleva la possibilità di applicare alle riunioni virtuali la disciplina costituzionale delle riunioni, che nella ricostruzione classica presuppongono la compresenza fisica in un medesimo luogo di più persone, in merito v. criticamente A. Pace, *Considerazioni preliminari*, in A. PACE, M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Bologna-Roma 2006, 2 e M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione*, 2015, 282-284.

e tutte richiedono un radicale ripensamento delle procedure parlamentari³⁹. Tale ripensamento difficilmente può avvenire nei tempi rapidi della pandemia, ma forse alla pandemia va riconosciuto il merito di aver sollevato la questione e consegnato ai Parlamenti l'onere di affrontarla.

3. Il rapporto tra Parlamento e Governo

I Paesi considerati nell'ambito di questa panoramica sono connotati dall'esistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, che si riflette in una divisione tra maggioranza e opposizione/i nelle Assemblee elettive. È pertanto naturale domandarsi se e in che misura l'emergenza sanitaria abbia inciso sull'equilibrio fra legislativi ed esecutivi e sul rapporto tra i partiti che sostengono il Governo e quelli che si oppongono ad esso. Due i profili che meritano di essere segnalati: da un lato, le maggioranze con le quali sono state talvolta approvate le misure adottate dagli esecutivi per fronteggiare la pandemia e le sue conseguenze, dall'altro i casi in cui l'emergenza sanitaria ha intercettato il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Con riferimento al primo aspetto, rileviamo che, quantomeno nella prima fase della pandemia, ricorrono approvazioni a larga maggioranza, una maggioranza più larga di quella che sostiene l'esecutivo in carica. Il 19 marzo l'Assemblea nazionale francese ha approvato all'unanimità in prima lettura il progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020⁴⁰. Nella seduta del 25 marzo il *Budestag* ha approvato ad ampia maggioranza, con la sola astensione dell'AfD, il pacchetto economico presentato dal Governo federale per fronteggiare l'emergenza nazionale determinata dalla diffusione dell'epidemia⁴¹. Il *Folketinget* danese ha approvato all'unanimità le modifiche al *Danish Epidemic Act*⁴². Sono dati che rivelano un ampio sostegno politico alle scelte assunte dagli esecutivi, un sostegno che travalica i confini delle maggioranze politiche

³⁹ N. LUPO parla di necessaria (da tempo) “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari in *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, www.forumcostituzionale.it, 141-142. Un'interessante ricognizione dei problemi relativi al caso italiano è presentata da P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Media Law*, 2020, 9 ss.

⁴⁰ V. COMPTE rendu intégral, deuxième séance, di giovedì 19 marzo 2020.

⁴¹ V. il comunicato stampa sulla votazione (<https://www.bundestag.de/#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMjAva3cxMy1kZS1jb3JvbmEtc2NodWxkZW5icmVtc2UtNjg4OTU2&mod=mod493054>).

⁴² Si tratta di una maggioranza inusuale per un Parlamento di 180 seggi in cui siedono ben 14 gruppi politici in un Paese spesso retto da esecutivi di minoranza, così K. C. LAUTA, *Something is Forgotten in the State of Denmark: Denmark's Response to the COVID-19 Pandemic*, *VerfBlog*, 2020/5/04, <https://verfassungsblog.de/something-is-forgotten-in-the-state-of-denmark-denmarks-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

ordinarie, segnalando che a volte l'emergenza “rompe” il classico schema del rapporto tra maggioranza e opposizione.

Relativamente al secondo aspetto, invece, il rapporto fiduciario tra potere legislativo ed esecutivo è salito agli onori della cronaca in Irlanda, Belgio e Italia. Il corpo elettorale irlandese è stato chiamato alle urne per le elezioni politiche generali l'8 febbraio 2020. Il Governo in carica è uscito sconfitto dal voto, che nondimeno ha consegnato al Paese un Parlamento senza maggioranza, con la conseguenza che con la pandemia si è dovuto confrontare l'esecutivo dimissionario, poiché il procedimento di formazione del nuovo Governo era ed è ancora in corso. Il *Caretaker Government*⁴³ - privo di un sostegno parlamentare - ha presentato due proposte di legge, che sono state approvate a larga maggioranza in base a un accordo politico tra le forze che siedono nella Camera elettiva⁴⁴.

L'arrivo del coronavirus in Europa ha colto il Belgio in una peculiare condizione: le elezioni politiche del maggio 2019 avevano condotto solo il 27 ottobre - dopo mesi di incessanti quanto fallimentari trattative - alla formazione di un Governo di minoranza e dimissionario dal giorno della nomina. L'esecutivo guidato da Sophie Wilmès e sostenuto da tre partiti non godeva della fiducia della Camera dei rappresentanti⁴⁵ ed era in carica per lo svolgimento degli affari correnti, cioè legati all'attuazione di decisioni politiche assunte prima dello scioglimento del Parlamento o delle dimissioni del Governo, e delle questioni urgenti⁴⁶. Il 16 febbraio il sovrano aveva conferito un mandato esplorativo ai presidenti delle due Camere nell'ottica di formare un Governo con i pieni poteri sostenuto almeno da altri due partiti dell'arco parlamentare. L'emergenza sanitaria ha accelerato i tempi della politica, aprendo una soluzione

⁴³ Nei sistemi Westminster l'espressione diviene di uso comune quando Winston Churchill la utilizza per definire l'esecutivo da lui guidato dopo che la fine della seconda guerra mondiale pone termine alla coalizione fra i partiti che lo sostenevano (*The Caretaker Government*, *The Times*, 2 maggio 1945). Il *Caretaker Government* è un esecutivo che ha perduto il sostegno della Camera elettiva e pertanto agisce in base ad una linea di *self-restraint*, derivante da ragioni di opportunità politica. La condizione più frequente è quella del Governo che “esce perdente” dalle elezioni politiche e rimane in carica fino alla formazione del nuovo esecutivo. La condotta del *Caretaker Government* è regolata da convenzioni costituzionali, in merito v. R. BRAZIER, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, 1999, III ed., 44 ss.; A. TWOMEY, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*, Cambridge, 2019, 502 ss.

⁴⁴ A. GREENE, *Ireland's Response to the COVID-19 Pandemic*, *VerfBlog*, 2020/4/11, <https://verfassungsblog.de/irelands-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

⁴⁵ Segnatamente: Mouvement Réformateur (MR), Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V) e Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD) che totalizzano solo 38 seggi sui 150 della Camera bassa.

⁴⁶ F. BOUHON A. JOUSTEN X. MINY E. SLAUTSKY, *L'État belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d'un régime d'exception*, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2020, 16.

al dilemma coalizionale in cui i partiti si dibattevano da mesi. L'emergenza sanitaria rendeva problematico il ricorso ai poteri speciali che il Parlamento può temporaneamente conferire al Governo per affrontare situazioni di crisi⁴⁷, così il 16 marzo nove partiti - che contano 94 seggi nella Camera bassa - hanno manifestato l'intenzione di sostenere un esecutivo guidato dalla Premier in carica⁴⁸. Il giorno seguente il sovrano ha rifiutato le dimissioni che la Prima Ministra aveva presentato nell'ottobre 2019 e ha accettato quelle degli altri membri del Governo. Subito dopo ha nominato i ministri appena congedati nella stessa posizione nell'ambito del secondo Governo Wilmès, identico al precedente quanto a composizione, ma diverso dal precedente quanto a formula politica. Lo stesso giorno la prima ministra si è recata di fronte alla Camera elettiva per presentare le linee programmatiche del nuovo esecutivo; la mozione di fiducia è stata approvata a larga maggioranza il 19 marzo⁴⁹.

Se in Belgio l'emergenza sanitaria ha creato le condizioni per un Governo di larga maggioranza, che fino a quel momento non era stato possibile comporre, in Italia l'emergenza sanitaria non ha modificato o forse ha aggravato la dialettica maggioranza/opposizione. La relazione fiduciaria⁵⁰ ha fatto irruzione nei lavori parlamentari quando il partito di opposizione al Governo più numeroso in entrambe le Camere - la Lega Nord - ha presentato al Senato una mozione di sfiducia individuale a prima firma Matteo Salvini - leader del partito - nei confronti del ministro dell'economia e delle finanze Roberto Gualtieri, in ragione dell'esito insoddisfacente dei negoziati europei relativi al sostegno finanziario al Paese nell'emergenza Covid-19⁵¹. A pochi giorni di distanza,

⁴⁷ V. F. BOUHON A. JOUSTEN X. MINY E. SLAUTSKY, *op. cit.*, 25 ss. e S. GANTY, *Belgium and COVID-19: When a Health Crisis Replaces a Political Crisis*, VerfBlog, 2020/4/21, <https://verfassungsblog.de/belgium-and-covid-19-when-a-health-crisis-replaces-a-political-crisis/>.

⁴⁸ Ai tre già citati si aggiungono: Parti socialiste (PS), Ecolo, Socialistische Partij Anders (SP.A.), Groen, Centre Démocrate Humaniste (CDH) e Défi.

⁴⁹ La mozione di fiducia è stata approvata con 82 voti favorevoli e 44 contrari. Dei 150 componenti della *Chambre des représentants*, l'unica legata al Governo dal rapporto fiduciario, mancano all'appello 24 deputati (v. *Compte rendu intégral*, n. 31, 19 mars 2020).

⁵⁰ Nell'ordinamento italiano anche in tempi di pandemia si è fatto ricorso al voto di fiducia in sede di conversione dei decreti-legge, circostanza che merita senza dubbio di essere ricordata sebbene costituisca una prassi (sic!) oramai consolidata della vita parlamentare. Dal giorno della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 (G.U. Serie Generale n. 26 del 1° febbraio 2020), il Governo ha posto la questione di fiducia quattro volte alla Camera dei deputati e tre volte al Senato della Repubblica, in relazione alla conversione dei d.l. 161/2019, 162/2019, 18/2020 e 19/2020.

⁵¹ XVIII Legislatura, atto di sindacato ispettivo n. 1-00225 pubblicato il 28 aprile 2020, seduta n. 210.

sempre al Senato - la Camera in cui la maggioranza del Governo è più instabile a causa dei ridotti margini numerici -, sono state presentate due mozioni di sfiducia nei confronti del ministro della giustizia Alfonso Bonafede⁵². Solo queste ultime sono state discusse, votate ed entrambe bocciate⁵³. Oltre a confermare una certa vitalità dell'istituto italiano della sfiducia individuale⁵⁴, questo dato mostra che la contrapposizione tra maggioranza e opposizione resiste (o è indifferente) all'emergenza sanitaria.

4. Conclusioni

Nell'analisi comparativa sulle reazioni delle Assemblee rappresentative di fronte alla pandemia ricorrono una tendenza dei Parlamenti a rallentare il ritmo dei propri lavori, una compressione dei tempi di esame delle misure proposte dall'esecutivo, anche conseguente al ricorso alle procedure di urgenza, un occasionale allargamento della maggioranza con la quale sono approvati o convertiti i provvedimenti proposti o adottati dall'esecutivo, una continuità nella relazione con quest'ultimo ai fini dell'esercizio del controllo, la tendenza a costituire commissioni *ad hoc* volte a monitorare l'operato dei governi e l'apertura al lavoro a distanza delle commissioni, più raramente dell'aula e al

⁵² XVIII Legislatura atti di sindacato ispettivo n. 1-00230 pubblicato il 7 maggio 2020, seduta n. 215 e Atto n. 1-00235 pubblicato il 19 maggio 2020, nella seduta n. 218. Le mozioni muovevano da premesse politiche diverse e criticavano l'operato del Ministro per ragioni opposte: per eccesso di rigore la prima e difetto di garantismo la seconda.

⁵³ V. resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica del 20 maggio 2020. La mozione presentata dal senatore Romeo e altri è stata respinta con 160 voti contrari, 131 voti favorevoli e un astenuto; quella presentata dalla senatrice Bonino e altri è stata rigettata con 158 voti contrari, 123 voti favorevoli e 19 astenuti.

⁵⁴ Questa variante italiana del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo è stata molto discussa in dottrina, prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996, che l'ha qualificata una consuetudine costituzionale, chiarendo che l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale impone al Ministro interessato l'obbligo delle dimissioni. In proposito v. per tutti S. MERLINI G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, II ed., 228 ss. Da allora i parlamentari ricorrono occasionalmente a tale strumento, che non ha mai - salvo nel caso Mancuso all'origine della pronuncia della Consulta - determinato le dimissioni di un ministro, ma in taluni casi ha condizionato la scelta dei componenti del Governo interessati di abbandonare l'incarico prima del dibattito parlamentare. Nella prassi si registra un incremento delle mozioni presentate nel corso della XVII legislatura e precedentemente un suo utilizzo nei confronti dei sottosegretari (M. TIMIANI, *La mozione di censura verso sottosegretari: riflessioni a partire dal "caso Cosentino"*, in www.forumcostituzionale.it, 23 novembre 2008). Ancora oggi è dibattuta la funzione dell'istituto: alcuni ritengono che dovrebbe essere sostituito dal potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, altri sostengono che esso rappresenti un'interessante valvola di sfogo della dialettica tra maggioranza e opposizione legata all'indirizzo dell'esecutivo nelle politiche settoriali. V. da ultimo gli interventi di S. CECCANTI (*Perché sostituire la mozione di sfiducia individuale col potere di proporre la revoca*) e Nicola Lupo (*L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo ministro*) su rivistaimulino.it.

voto da remoto. Questi cambiamenti sono introdotti attraverso i due principali strumenti di trasformazione del diritto parlamentare: la riforma dei regolamenti parlamentari e le convenzioni. Due strade diverse - una normativa, l'altra politica - che in questa occasione si avvicinano per il carattere temporaneo di alcune delle modifiche regolamentari approvate⁵⁵.

Dal punto di vista sostanziale il quadro è variegato e presenta elementi che muovono in direzioni diverse. Per riprendere la domanda con la quale abbiamo aperto il contributo, possiamo affermare che l'arrivo della pandemia ha inizialmente disorientato i Parlamenti. La numerosità degli organi legislativi e l'ampiezza delle loro strutture di supporto, la diversificata provenienza geografica dei loro componenti - che necessariamente viaggiano dai territori alla capitale (e viceversa) -, il lavoro collegiale che caratterizza l'attività camerale possono spiegare lo spaesamento di istituzioni che nell'immediato reagiscono arrestandosi o rallentando il ritmo delle proprie attività, essendo chiamati a ripensarle repentinamente e radicalmente le modalità di lavoro.

Nondimeno, i Parlamenti svolgono funzioni essenziali per gli ordinamenti democratici - rappresentativa, legislativa e di controllo -, debbono pertanto essere pienamente operativi e funzionanti, anche e soprattutto in tempi di emergenza⁵⁶. Il caso contrario solleva problemi di ordine funzionale e simbolico. Funzionale poiché priva l'ordinamento dell'azione del Parlamento in un momento di crisi che invece richiede che esso lavori a pieno regime, non solo perché l'intervento della legge è indispensabile per fondare legittimamente la compressione dei diritti e l'autorizzazione della spesa pubblica, ma anche per controllare le scelte compiute dal potere esecutivo in ordine al concreto bilanciamento tra gli interessi costituzionali "in gioco", particolarmente complesso in una situazione in cui la tutela della salute come interesse della collettività e il diritto alla vita richiedono profonde limitazioni delle libertà individuali. Simbolico, poiché in un frangente in cui rimangono operative le sole

⁵⁵ Il carattere temporaneo di molte delle misure adottate apre un'ulteriore questione: è opportuno che le Assemblee rappresentative predispongano un diritto parlamentare dell'emergenza oppure le specificità di ogni emergenza rende questa prospettiva inutile? Riflettono su questa opportunità S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 2020, n. 2. e S. CURRERI, op. cit.

⁵⁶ Sulla centralità della funzione rappresentativa rinvio ai riferimenti della nota n. 1, mentre sul fronte delle funzioni di legislazione e controllo mi pare interessante ricordare che la Corte Suprema del Regno Unito nella recente pronuncia che ha dichiarato illegittima e priva di effetti la lunga sospensione del Parlamento (nota come *Cherry Miller 2*, pronunciata all'unanimità il 24 settembre 2019) ha affermato che l'interruzione prolungata delle funzioni parlamentari di legislazione e di controllo è in antitesi con il principio democratico (par. 48 e 49). Si potrebbe forse concludere che la continuità del Parlamento sia un principio indefettibile degli ordinamenti democratici.

attività essenziali rischia di veicolare all'opinione pubblica l'idea che quelle parlamentari non siano fra queste e che del Parlamento gli ordinamenti costituzionali possano forse fare a meno.

D'altro canto, dopo lo sbigottimento iniziale i Parlamenti, anche su sollecitazione del dibattito nato tra gli addetti ai lavori e nell'opinione pubblica, hanno cercato di recuperare terreno. Il segno di questi tentativi può essere rintracciato sia nella costituzione di commissioni chiamate a controllare l'operato degli esecutivi, che dovrebbe consentire di monitorare e mettere in discussione scelte sulle quali i Parlamenti hanno avuto un ridottissimo margine di intervento nel corso dell'*iter legis*, sia nelle aperture al Parlamento a distanza, che con tutte le cautele del caso offrono l'opportunità di garantire continuità al lavoro delle Camere. In fondo il coronavirus ha colto i Parlamenti in una condizione di crisi conclamata. La centralità degli esecutivi e la marginalità dei legislativi è nota da tempo, la pandemia l'ha solo confermata, forse portata ulteriormente ad emersione. È da vedere se essa sarà una parentesi nella parabola discendente delle Assemblee rappresentative o se verrà utilizzata come una *opportunity window* per ripensare il ruolo del Parlamento nella relazione con il Governo e nel sistema democratico.