

Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate

Stefano Ceccanti

*Professore ordinario di diritto pubblico comparato,
Università Roma – La Sapienza.*

Mail: stefano.ceccanti@libero.it.

Nel nostro ordinamento manca, a livello costituzionale noto, una disciplina sugli stati di emergenza analoga a quella che esiste in altre grandi democrazie. L'esperienza, pur così negativa, della pandemia ci sarà quanto meno utile per studiarle alla prova dei fatti in chiave comparatistica e per trarne importanti conseguenze anche per il nostro ordinamento.

Nel frattempo, però, mi sembra che si possano già fare alcune riflessioni, almeno sulla specifica questione del ruolo del Parlamento in periodo di emergenza.

Provo quindi anzitutto a ipotizzare una prima proposta di revisione costituzionale a regime, quella che potremmo approvare se non fossimo già in emergenza, ovviamente tenendo conto delle caratteristiche della nostra forma di Stato e di governo, perché credo che il dibattito degli studiosi possa e debba già iniziare per tempo anche su questa prospettiva più ampia e meno immediata per poi valutare in modo più stringente che cosa si possa già anticipare a Costituzione e Regolamenti invariati.

Come premessa complessiva credo ci si debba muovere tra le due esigenze che ricaviamo dai modelli del diritto comparato che prevedono spesso anche diversi stati di emergenza a seconda della gravità della medesima: da una parte va perseguito un approccio realistico per cui un

certo grado di concentrazione del potere e di limiti ai diritti è comunque inevitabile per tutta la fase in cui l'emergenza perdura; dall'altra parte, però, è bene che si possano far valere, ove necessari, dei limiti o comunque che vi siano sedi di controllo e di successiva eventuale ratifica in cui si possano prospettare critiche e correttivi. Il diritto nasce dal fatto, ma non ogni fatto, nello Stato costituzionale, deve produrre diritto.

Mi sembra che sotto un profilo costituzionale si potrebbero forse prevedere due ipotesi diverse. La prima di emergenza più grave per un periodo limitato al massimo (alcuni mesi) in cui dopo una delibera per riconoscerne l'esistenza a maggioranza qualificata (tre quinti dei componenti?), si dovrebbero superare le riunioni plenarie ed anche la logica stessa del bicameralismo, optando per una Commissione bicamerale unica con poteri legislativi composta ovviamente in modo proporzionale con la presenza di tutti i gruppi, senza componenti del Governo, composte in tutto da alcune decine di parlamentari (diciamo da trenta a cinquanta). Dovrebbe trattarsi di una dimensione tale da poter agevolmente operare in videoconferenza. Sarebbe opportuno stilare un elenco di materie escluse coincidenti in linea generale con le leggi per le quali la Costituzione prevede una maggioranza qualificata, salvando però la possibilità ex articolo 81 di votare il ricorso all'indebitamento; l'esclusione dovrebbe valere anche per le leggi elettorali. Le altre leggi, così votate, dovrebbero poi, al termine dell'emergenza, essere confermate dal Parlamento entro tempi ragionevoli (sei mesi?).

Si potrebbe prevedere anche una seconda tipologia di stato di emergenza meno grave in cui la Commissione anziché compiti direttamente legislativi potrebbe averne di redigenti, riservando il voto sugli articoli e il voto finale all'Aula. Anche in quel caso andrebbe consentito l'esame in

videoconferenza in Commissione e potrebbe essere introdotto il voto a distanza per l'Aula anche con possibilità di delega, con modalità tali da evitare la concentrazione eccessiva di potere. In altri termini un'unica possibilità di delega da un parlamentare ad un altro parlamentare, non al capogruppo. Anche in questo caso dovrebbero valere i limiti di materia descritti in precedenza.

Si potrebbe infine prevedere una terza tipologia di emergenza minima a Costituzione invariata e con sola modifica regolamentare per casi straordinari di necessità e urgenza per un periodo limitato di trenta giorni, rinnovabile all'unanimità in Conferenza dei Capigruppo che autorizzerebbe il Presidente a decidere per la videoconferenza in Commissione redigente e per il voto a distanza in Aula. La norma potrebbe essere impostata in questi termini:

«In casi straordinari di necessità ed urgenza, previa delibera unanime della Conferenza dei capigruppo, (allargata ai Presidenti delle componenti politiche del gruppo misto – per la Camera), il Presidente può consentire l'uso del voto telematico per i lavori dell'Aula, delle Commissioni e delle Giunte per un periodo non superiore a trenta giorni, con modalità tali da garantire la personalità, la libertà del voto del singolo deputato e, nei casi previsti, la sua segretezza. Alla scadenza del termine, se permangono i casi di necessità e di urgenza o ne sopraggiungono di nuovi, la decisione può essere reiterata una volta sola con analoghe modalità».

¹ Si vedano Montesquieu, *Il Parlamento deve poter funzionare sempre, ancor più dopo l'emergenza*, in *IlSole24Ore*, 17 marzo 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/2zVACaI>. F. CLEMENTI, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *IlSole24Ore*, 13 marzo 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/3bRCrSV>. S.

Se questo potrebbe essere un modello a regime che propongo per lanciare un dibattito di ampia portata, si tratta ora di capire quali innovazioni si potrebbero introdurre nella fase attuale già problematica. È infatti evidente che per cambiare la Costituzione (al di là dei tempi per l'operatività) ma anche solo i Regolamenti occorrerebbe raggiungere quorum che non sono allo stato conseguibili materialmente (al di là della volontà politica). Siamo in un caso particolare del noto paradosso delle riforme: occorrerebbero riforme per un sistema in crisi, ma siccome il sistema è in crisi non è in grado di riformarsi. Siamo quindi tutti chiamati a un necessario sforzo di creatività oltre che di pragmatismo.

Niente vieta che in questa fase straordinaria una circolare di ciascun Presidente delle Camere, previo parere unanime delle Giunte per il Regolamento, istituisca in ciascuna Camera una Commissione speciale per l'esame dei decreti-legge in corso di conversione che operi in sede redigente in videoconferenza seguita poi dal voto a distanza dell'Aula sugli articoli e sul testo finale. È il modello che in questi giorni hanno ipotizzato alcuni costituzionalisti¹.

È preclusivo di questa possibile soluzione il concetto di presenza di cui si parla all'articolo 64 della Costituzione? Credo che, almeno in periodo di emergenza, esso si può intendere in senso ampio, come connessione, cioè come presenza digitale. Del resto lo stesso si sta facendo per sessioni di laurea, lezioni a distanza, per varie

CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *laCostituzione.info*, 16 marzo 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/2AST3gp>. C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart*, in *libertàeguale*, 15 marzo 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/2Zuiwam>.

attività di Governo, e, dopo il decreto ultimo del 16 gennaio, anche per giunte e consigli regionali. È vero che c'è stata una prima posizione contraria del Presidente Fico, ma, man mano che l'emergenza si protrarrà, tutti saremo costretti a rivedere posizioni iniziali più intransigenti perché senza pragmatismo rischiamo un'eterogenesi dei fini: ci irrigidiamo sugli strumenti per difendere i principi, ma facendo così poi neghiamo forza ai principi perché rischiamo di finire nell'impotenza. Sulla presa di posizione di Fico e sul perché essa dovrebbe essere reversibile ha ben motivato Curreri nel testo già citato. Fuori da questo intervento urgente, credo, occorrerebbe fatalmente rassegnarsi, a causa

dell'impossibilità di far funzionare il Parlamento con le regole ordinarie, alla reiterazione dei decreti-legge che in casi del genere non sarebbe vietata, com'è noto, dalla sentenza 360 del 1996, come ha già argomentato Stegher². Ma se si potesse, sarebbe meglio evitare la reiterazione.

De iure condendo, per prevenire analoghe situazioni di *impasse*, in qualità di deputato, ho presentato una proposta di legge per l'*Introduzione degli articoli 55-bis e 55-ter della Costituzione, concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza e l'istituzione di una Commissione parlamentare speciale per l'esercizio delle funzioni delle Camere*³.

² G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/3cQcnZL>.

³ *Proposta di legge C. 2452*, presentata il 30 marzo 2020, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede Referente il 21 aprile 2020, reperibile al link: <https://bit.ly/2WREGS4>.