

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

1

2020

Gennaio/aprile
Anno LXII



Jovene editore

La Direzione e la Redazione della rivista sono presso l'ISLE - via del Corso, 267 - 00186 Roma - tel. 06/6795142 - fax 06/6793449.

Email: rassegnaparlamentare@isle.it - Sito web: www.isle.it.

A questo indirizzo devono essere inviati i manoscritti, le bozze corrette, i cambi, i libri per recensione, ecc.

La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta esclusivamente dagli Autori.

La Direzione, se richiesta, potrà autorizzare la riproduzione di alcuni scritti pubblicati nella *Rassegna Parlamentare*.

L'Amministrazione è presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687. E-mail: info@jovene.it - www.jovene.it.

Pubblicità: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687 - info@jovene.it - www.jovene.it.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

- Italia: € 80,00*.
- Estero: € 120,00*.
- Singolo fascicolo: Italia € 30,00* - Estero € 45,00*.
- Arretrati: € 120,00*.

* Più costi di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

MODALITÀ DI PAGAMENTO ALL'EDITORE

- Versamento sull'IBAN: IT62G0307502200CC8500241520, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento.
- A ricezione fattura.
- On line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

MODALITÀ DI PAGAMENTO ALL'ISLE

- Versamento sull'IBAN: IT50J0503403264000000000024 indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Registrazione presso il Tribunale di Roma al n. 6607 del 5 dicembre 1958.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: GIANNI LETTA.

Finito di stampare nel luglio 2020 da PL Print - Napoli.

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - †Stefano Maria Cicconetti
Antonio D'Atena - Giuseppe De Vergottini - Gianni Ferrara
Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli De' Santi - †Giuseppe Guarino - Fulco Lanchester - Anne-Marie Le Pourhiet
Peter Leyland - Nicola Lupo - Andrea Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario Patrono
Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Maribella Fauzzi



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

A.B.I.

Antonio Patuelli

Francesco D'Onofrio

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Giuseppe Guarino

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Alessandro Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

Donato Marra

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

Lucia Pagano

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Massimo Scioscioli

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agolia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Gennaio-aprile 2020

FORUM

TAVOLA ROTONDA

La riduzione dei parlamentari: riflessioni e scenari p. 7

GIULIANO AMATO

ENZO CHELI

LUCIANO VIOLANTE

MICHELE AINIS

SILVIO TRAVERSA

SAGGI

MICHELE AINIS, *La lingua del potere (ricordando Tullio De Mauro)* » 25

ANTONIO SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale* » 33

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS *e* MICHELA MANETTI

GUGLIELMO AGOLINO, *Le Camere alla prova dell'emergenza Covid-19* » 77

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di PASQUALE COSTANZO

SILVIA SILVERIO, *Sui rapporti fra scienza e politica a partire dall'emergenza sanitaria da Coronavirus* » 121

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

SILVIA SASSI, <i>A che punto siamo con la regolamentazione europea dell'attività di lobbying?</i>	p. 139
<i>Elenco collaboratori</i>	» 157

I contributi proposti per la pubblicazione sono esaminati in via preliminare dalla Direzione sotto il profilo dell'adeguatezza scientifica e della congruità tematica. Gli scritti sono poi sottoposti a valutazione da parte di revisori esterni scelti tra esperti nelle materie di interesse della Rivista. La Direzione adotta il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*. Gli editoriali, le recensioni, gli interventi a convegni e tavole rotonde sono soggetti a valutazione da parte di revisori interni. Le note destinate alle varie rubriche, oltre che da questi ultimi, sono valutate dai responsabili delle rubriche.

TAVOLA ROTONDA

LA RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI: RIFLESSIONI E SCENARI

SILVIO TRAVERSA

Poche parole per spiegare le ragioni che hanno indotto l'ISLE e la Direzione della Rassegna Parlamentare (quindi oltre a me, il Presidente Letta che ne è il Direttore Responsabile e i membri della Direzione Michele Ainis, Vincenzo Lippolis e Tommaso Frosini) a dar vita a questa Tavola Rotonda, alla presenza dei soli allievi del XXXII Corso della Scuola di Scienza e Tecnica della Legislazione, i cui contenuti verranno inseriti nella nostra Rivista. La riduzione del numero dei parlamentari costituisce un tema di particolare interesse ed attualità specie dopo che è stato richiesto il Referendum integrativo ai sensi dell'art. 138 Cost. della Legge che l'ha prevista, in quanto adottata con la sola maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere, in seconda votazione, anziché con quella dei due terzi dei componenti.

Su questo tema che coinvolge una riforma costituzionale significativa, mi permetto richiamare alcuni ricordi personali che mi hanno indotto oggi a ricorrere alla valutazione di tanti autorevoli esponenti del mondo politico-istituzionale. Nel corso della mia attività di Funzionario Parlamentare presso la Camera dei Deputati, infatti, specie a cominciare dal periodo in cui ero responsabile della Segreteria della I Commissione Affari Costituzionali, il tema della consistenza della rappresentanza parlamentare, e più in generale del sistema bicamerale paritario, aveva costituito oggetto di particolare attenzione.

Ricordo che fin dal settembre 1982 fu redatta una lettera di identico testo, a firma dei Presidenti delle Camere Jotti e Fanfani,

ai Presidenti delle Commissioni Affari Costituzionali del Senato (Bonifacio), e della Camera (Roland Riz), perché costituissero un comitato ristretto, ove fossero rappresentati tutti i Gruppi Parlamentari, con il compito di predisporre un documento per i Presidenti di entrambe le Assemblee “recante un inventario ragionato” in materia istituzionale che tenesse conto delle proposte già all’esame delle Camere, anche alla luce dei dibattiti che avevano fatto seguito al cosiddetto “decalogo Spadolini”.

Fu questo il primo atto con il quale il tema delle riforme costituzionali, che naturalmente include quello oggi al nostro esame, fu posto con forza all’ordine del giorno. Quel lavoro ricognitivo delle Commissioni approdò all’approvazione nell’aprile del 1983 di una mozione alla Camera, e di un ordine del giorno al Senato, del medesimo contenuto, per la costituzione di una Commissione bicamerale composta da 20 Deputati e 20 Senatori in rappresentanza proporzionale dei vari Gruppi, con il compito di “formulare proposte di riforme costituzionali e legislative nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere”, il che tradotto significava senza modificare il Bicameralismo che già aveva costituito oggetto di qualche polemica tra le presidenze delle due Camere. A questa prima Commissione Bicamerale, non costituita con legge, altre ne seguirono. La Legge Costituzionale n. 1 del 1993 istituì la commissione presieduta da De Mita, prima, e dalla Jotti, poi, che peraltro non riuscì a completare i suoi lavori per lo scioglimento anticipato della Legislatura. Nel 1997 con la Legge Costituzionale n. 1 fu istituita la Commissione bicamerale presieduta da D’Alema, che concluse i suoi lavori con una riforma organica della seconda parte della Costituzione, che tuttavia non ebbe ulteriore seguito. Arriviamo così alla recente Riforma Renzi, a tutti nota, respinta mediante referendum. Ciò premesso passo il microfono al collega Ainis.

MICHELE AINIS

Buonasera a tutti e grazie a Giuliano Amato, Enzo Cheli e Luciano Violante per essere qui ad animare una discussione che

LA LINGUA DEL POTERE
(RICORDANDO TULLIO DE MAURO)

di MICHELE AINIS

La lingua è un bene culturale, il primo mattone della nostra identità. È la memoria dei padri e l'orizzonte dei figli. Però non bastano i linguisti per proteggerla, così come non basta il lavoro dei costituzionalisti per garantire lunga vita alla Costituzione. Serve un popolo, e serve un sentimento. Come disse Piero Calamandrei, nel celeberrimo *Discorso sulla Costituzione* pronunciato il 26 gennaio 1955, davanti a una platea di studenti: «La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito».

La lezione di Tullio De Mauro è la stessa di Calamandrei. Lui era un uomo di vaste letture e molti scritti, però la sua erudizione si nutriva di passione. Una passione politica e civile, che lo condusse a rivestire ruoli pubblici, oltre che accademici. Ma che traspare soprattutto nelle riflessioni che De Mauro ha dedicato alla lingua del diritto, cioè alla lingua del potere. Da qui il tema della democrazia linguistica, che ricorre in molti luoghi nell'arco del suo lavoro intellettuale. Qual è la lingua della democrazia, ammesso che ve ne sia una? Quella più comprensibile per tutta la comunità dei parlanti, non c'è dubbio. Se la democrazia politica consiste in un sistema di governo che tende ad accorciare la distanza fra governanti e governati (eliminarla non si può, non c'è società senza potere), allora la democrazia linguistica deve del pari avvicinarne i linguaggi, le parole. Dopotutto la

democrazia è intessuta di parole, pronunziate in Parlamento o scritte nelle leggi.

Nasce così il suo interesse per la Costituzione: agli occhi di De Mauro la cattedrale della democrazia linguistica era la Carta del 1947. Anche questo un *leitmotiv* delle sue opere, un tema più volte scandagliato. Per esempio durante il convegno sul linguaggio della Costituzione, indetto nel 2008 dal Senato (ora in *L'educazione linguistica democratica*, Laterza 2018, 59 ss.). In quell'occasione De Mauro usò l'eloquenza dei numeri, com'era del resto suo costume. Difatti nel dopoguerra soltanto il 20% della popolazione parlava abitualmente l'italiano, mentre il 60% degli adulti era privo della licenza elementare. Eppure la Costituzione riuscì a farsi capire, anche da chi non aveva studiato. Perché il 74% di quel testo usa il vocabolario di base della lingua italiana, le parole che conosciamo tutti; distribuendole su 1357 lemmi, di cui soltanto 352 poco comuni. Perché non è affatto vero che la nostra Carta s'isciva nel *genus* delle Costituzioni «lunghe», come insegnano i manuali di diritto: è breve, invece, poco più di 9300 parole. Perché infine il fraseggio dei costituenti resta ben al di sotto della soglia fissata (con la formula di Flesch) dagli specialisti della scrittura controllata, secondo i quali – per essere capiti – non bisogna scrivere frasi con oltre 25 parole. La Carta del 1947 rispetta, infatti, una media esemplare: un po' meno di 20 parole per frase. E rispetta inoltre l'aurea media dei 3 commi per articolo, possiamo inoltre aggiungere; o almeno lo faceva, prima d'interventi come quello operato nel 1999 sull'articolo 111, stitandolo da 3 commi a 8.

Tuttavia non è solo di questo che si tratta. Il linguaggio dei costituenti non rifletteva unicamente la dote della semplicità, bensì pure un'altra virtù ancora più rara, ancora più preziosa: la gentilezza. La «bibbia laica» degli italiani – come la definiva il presidente Ciampi – è infatti una Costituzione gentile, un modello d'accoglienza, di cordialità. E questo spirito amichevole si propaga innanzitutto dal linguaggio scelto dai nostri padri fondatori. D'altronde sta proprio qui la specifica missione dei costituenti: «creare una nazione attraverso parole», per usare l'e-

quest'ultimo si fa custode di schemi ed astrattismi lontani dalla carnalità dell'esistenza, come il linguaggio astruso di cui gli intellettuali sono sacerdoti, come il tono sussiegoso col quale tengono a distanza l'interlocutore. E perché si può invece parlare in modo semplice anche delle cose più difficili. Tullio De Mauro ce lo ha dimostrato, eppure lui trattava l'oggetto più impalpabile e cangiante: la parola.

Abstract

Questo breve scritto concerne i rapporti fra lingua e potere, qui osservati a partire dalla lezione di Tullio De Mauro, insigne linguista scomparso nel 2017. Il tema centrale è dunque la democrazia linguistica, il suo significato, l'esperienza che ne realizzarono i costituenti italiani nel secondo dopoguerra. La Carta del 1947, infatti, è una Costituzione «gentile», perché usa parole accoglienti, in grado di farsi comprendere da tutti e di resistere all'usura del tempo. Questa doppia qualità, a sua volta, deriva dalla generalità del linguaggio adottato dai costituenti, ma è stata poi tradita dal linguaggio delle leggi.

This short piece concerns the relationship between language and power, observed here according to the teachings of Tullio De Mauro, a distinguished linguist who died in 2017. The central theme is therefore linguistic democracy, its meaning, and the subsequent experience of the Italian constituents after the Second World War. The 1947 Constitution, in fact, is a “gentle” Constitution, because it uses welcoming words, and is able to be understood by all and withstands the test of time. This twofold quality, in turn, is derived from the generality of the language adopted by the founders, but was then betrayed by the language of the law.

LA VERIFICA DEI POTERI NEL PARLAMENTO ITALIANO
E LA POSSIBILITÀ DI UN SINDACATO
SUCCESSIVO DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di ANTONIO SAITTA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e delimitazione del tema. – 2. Le vicende della verifica dei poteri nell'esperienza costituzionale comparata. – 2.1. La verifica dei poteri in Inghilterra. – 2.2. La verifica dei poteri in Francia. – 2.3. La verifica dei poteri in Germania. – 2.4. La verifica dei poteri in altri paesi europei. – 2.5. La verifica dei poteri negli U.S.A. – 3. La evoluzione della verifica dei poteri in Italia. – 3.1. Il periodo statutario. – 3.2. Il dibattito in Assemblea costituente. – 3.3. L'insegnamento tratto dal quadro comparato e dal dibattito costituente in Italia. – 4. La verifica dei poteri nell'esperienza parlamentare repubblicana. – 5. Verifica dei poteri ed evoluzione della forma di governo in Italia. – 6. Il problema della compatibilità tra la verifica poteri, come si è affermata in Italia, e i principi della Costituzione repubblicana. – 7. La crisi della verifica dei poteri in Italia tra le esigenze della legalità e quelle della politicità. – 8. Verso la ricostruzione di un modello della verifica dei poteri compatibile con il quadro costituzionale. – 8.1. Possibili aperture per la tutela costituzionale del singolo parlamentare avverso provvedimenti illegittimi della verifica dei poteri. – 8.2. (*Segue*): per la tutela costituzionale dei cittadini elettori e dei partiti politici.

1. *Considerazioni introduttive e delimitazione del tema*

Il tema da affrontare tiene uniti vari profili, tutti molto complessi e problematici. Il primo riguarda l'autonomia degli organi costituzionali, vale a dire un concetto centrale della teoria gene-

* Il presente saggio costituisce la rielaborazione e l'ampliamento di una relazione dal titolo *L'evoluzione dell'autonomia costituzionale delle Camere: quadro comparato e peculiarità italiane* svolta dall'Autore nel Convegno «*Sfide e prospettive per la verifica dei poteri dei parlamentari*» tenutosi a Roma, il 21 maggio 2019 presso l'Università LUISS Guido Carli i cui atti sono stati pubblicati su *Il Filangeri*, 2019.

rale della Costituzione a dir poco controverso¹. In effetti, il concetto di autonomia costituzionale delle Camere è uno di quelli a cui si può giungere solo a conclusione di una lettura complessiva del sistema costituzionale, perché evocativo dei fondamenti stessi del costituzionalismo proprio a partire dal contenuto dell'art. 16 della *Déclaration*: separazione dei poteri e tutela dei diritti inviolabili sui quali campeggia il tema della sovranità popolare.

Ecco, allora, cosa si dovrebbe approfondire per individuare compiutamente le premesse concettuali del tema in esame: la separazione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali (in questo caso, di quelli politici, connessi all'esercizio dell'elettorato attivo e passivo), la forma di governo, la potestà regolamentare degli organi costituzionali e, in particolare, i contenuti e i limiti dell'art. 64 Cost. Si dovrebbe riflettere anche del libero mandato parlamentare e del principio di rappresentanza nazionale *ex art.* 67 Cost., delle immunità e delle prerogative parlamentari *ex art.* 68 Cost., nonché del ruolo e delle competenze dei Presidenti delle assemblee legislative, dei limiti della giustizia costituzionale avuto, in particolare, riferimento, ai conflitti costituzionali. Solo infine ci si potrebbe concentrare specificamente sull'istituto della verifica dei poteri e sul rapporto tra il principio democratico e quello di legalità costituzionale.

È un tema troppo ampio per essere affrontato adeguatamente in questa occasione. Dico questo sia per prevenire la delusione del lettore che per l'inevitabile necessità di delimitare il campo della ricerca perché diversamente il tema rischierebbe davvero di sfuggire per la tangente meritando un corposo studio monografico di respiro teorico generale.

Queste ragioni suggeriscono di convergere rapidamente sulle problematiche relative alla "verifica dei poteri" in ambito parlamentare o all'autodichia parlamentare (se si vuole riportare

¹ Per un'ampia e approfondita ricostruzione del concetto, A. MANZELLA, *Diritto parlamentare*, Mulino, Bologna 2003, 20 ss. e M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999. Una panoramica sulle varie estrinsecazioni del principio in parola in G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 423.

Non è questione secondaria, perché in regime di democrazia costituzionale non basta il consenso per fondare l'autorità, ci vuole anche la legittimazione dei valori, dei principi e delle regole. Com'è stato detto, "può ben esserci, certamente, diritto senza democrazia. Ma non può esserci democrazia senza diritto"⁷⁸.

Abstract

Il saggio affronta l'annoso tema della sindacabilità dinanzi alla Corte costituzionale delle decisioni assunte dalle Camere in tema di contenzioso elettorale e, in generale, di verifica dei poteri.

Dopo aver delimitato il tema della ricerca e analizzato alcune tra le più significative esperienze costituzionali comparabili a quella italiana (Inghilterra, Francia, Germania, Stati Uniti), l'A. ripercorre l'evoluzione dell'istituto in Italia sin dal periodo statutario fino ai giorni nostri. Particolare attenzione viene riservata al dibattito svoltosi in Assemblea costituente nel corso del quale furono bocciati alcuni importanti emendamenti tra i quali quello proposto da Costantino Mortati.

Nella seconda parte l'A. sostiene la tesi secondo cui un sistema costituzionale basato sulla difesa dei diritti fondamentali tramite la pratica del principio di legalità costituzionale non può tollerare un'eccezione nel caso della verifica dei poteri, trattandosi di una competenza fondamentale in un ordinamento democratico che non può essere affidata solo a decisioni politiche.

Sulla base di tali principi, anche valorizzando la giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti di attribuzioni proposti dai parlamentari a tutela delle proprie funzioni e dei comitati promotori dei referendum abrogativi, l'A. ipotizza la legittimazione dei parlamentari interessati e dei partiti politici (in quanto legittimati dalla Costituzione a proporre le candidature alle elezioni politiche) a ricorrere dinanzi alla Corte costituzionale contro le decisioni prese dalle Camere in tema di verifica dei poteri.

⁷⁸ Così, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. 2, *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 14.

The article addresses the persistent problem of the Constitutional Court's possibility to review the Parliament's decisions on electoral matter and, in general, on the verification of powers.

First, the author narrows the field of the research and analyses some significant constitutional systems comparable to the Italian one (United Kingdom, France, Germany, USA), then he describes the evolution of the institution from the statutory period until nowadays. A specific attention is posed on the Constituent Assembly's debate, in which many amendments, and amongst them the one proposed by Costantino Mortati, have been rejected.

In the second part the author claims that a constitutional system in which the fundamental rights are protected by the principle of constitutional legality can't tolerate exceptions such as the one in the case of the verification of the powers, especially because it's a vital aspect of a democratic system that can't be entrusted only to political decisions.

Bearing in mind the above principles and the case-law of the Constitutional Court on the conflicts of powers raised by lawmakers in defense of their functions and by abrogating referenda committees, the author argues that interested lawmakers and political parties (empowered by the Constitution to submit election candidacies) can challenge the decisions taken by the Parliament on the verification of powers before the Constitutional Court.

LE CAMERE ALLA PROVA DELL'EMERGENZA COVID-19

di GUGLIELMO AGOLINO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'Assemblea “a ranghi ridotti”. – 3. La necessità di un Parlamento funzionante nella pandemia. – 4. Alcune proposte alternative per far lavorare il Parlamento durante l'emergenza. – 4.1. Una sede diversa, fuori da Montecitorio e palazzo Madama. – 4.2. La partecipazione da remoto con il voto telematico. – 4.2.1. L'esperienza delle *Cortes Generales* in Spagna. – 4.2.2. – L'introduzione del voto a distanza al Parlamento europeo. – 4.2.3. Westminster “virtual” Parliament: away is okay. – 4.3. Due commissioni speciali per l'approvazione degli atti urgenti durante l'emergenza sanitaria. – 5. Lo stato dei lavori parlamentari. – 6. Conclusioni. “Fix the roof when the sun shines”.

1. *Premessa*

Il diritto è scienza pratica che incontra la vita e la sospensione che alcune tra le principali libertà personali hanno subito negli ultimi mesi sembra far emergere, con un'evidenza rara per tutti, l'insegnamento di S. Rodotà. Le conferenze stampa del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, con le quali annunciava l'adozione mediante suoi decreti (gli oramai famosi Dpcm)¹ di misure contenenti la compressione di importanti libertà, hanno fatto entrare ancor di più, si consenta l'espressione, il diritto “nelle case degli italiani”.

L'emergenza lanciataci dall'insorgere dell'epidemia (poi «pandemia»²) causata dal virus Covid-19 ha posto, e continua a porre, sfide di natura politica, economica, sanitaria e, non ultime, giuridiche alle quali

¹ Su una prima e più accurata ricostruzione dei provvedimenti adottati dal Governo e, in particolare, sulla natura del Dpcm si rinvia alle considerazioni di E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in BLJ, 2/20.

² Cfr. *L'organizzazione mondiale della sanità dichiara il coronavirus pandemia*, in *salute.gov.it*, 11 marzo 2020.

non eravamo del tutto pronti³. D'altra parte, non può non vedersi come l'Italia sia stata la prima vera democrazia liberale del mondo a dover affrontare, con gli strumenti dello Stato di diritto, l'insorgere, il manifestarsi e l'acuirsi di una pandemia⁴. Un fenomeno, per la sua elevata portata pervasiva, senza precedenti nella nostra storia repubblicana e, dunque, anche per questo maggiormente difficile da fronteggiare.

Tale complessità, peraltro, ha reso naturale che il Governo (di concerto con le autorità sanitarie) si trovasse a procedere ora con cautela, ora operando brusche accelerazioni. L'espressione stessa "emergenza", d'altronde, indica l'atto di emergere (ciò che emerge)⁵ e, dunque, per sua stessa natura produce nuovi interrogativi e dubbi a cui rispondere per garantire soluzioni al palesarsi di esigenze inedite. Tra queste si è manifestato il tema del corretto svolgimento delle funzioni del Parlamento. A tal proposito si è aperto un ampio dibattito sulle modalità con le quali le Camere possano gestire in sicurezza l'organizzazione delle proprie attività, durante tutto il tempo in cui sarà necessario rispettare le diverse misure di prevenzione e distanziamento. Se, per un verso, proprio nel rispetto di esse, i lavori parlamentari hanno subito un rallentamento⁶, per altro, è pur vero che le Camere non pos-

³ Come fa notare G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.it*, 4 aprile 2020, anche il Governo è sembrato «colto alla sprovvista da un dramma epocale inizialmente sottovalutato». In una prima fase, infatti, non può non vedersi come l'emergenza sia stata, anche se con non poche esimenti, affrontata «con un misto di improvvisazione e di pressappochismo, sul quale, quando tutto sarà finito, bisognerà riflettere», come osserva giustamente A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BLJ*, 2/20.

⁴ Giacché, come saggiamente ha fatto subito presente V. Baldini, «anche ai tempi del Coronavirus resiste e si afferma lo Stato costituzionale di diritto quale presidio insuperabile a tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli», cfr., V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020, 10 marzo 2020, cit., 688.

⁵ Oppure «venire a galla, salire in superficie». Cfr. vocabolario Treccani on line, *emèrgere*, in *treccani.it*.

⁶ Che, secondo F. Biondi, «ha dato l'impressione di un Parlamento 'anestetizzato', che si autoemarginava nella gestione dell'emergenza sanitaria», cfr. F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, 10 giugno 2020, cit., 39. Dello stesso avviso erano state le considerazioni di S. Ceccanti secondo cui, a causa dell'adattamento burocratico delle regole tradizionali di svolgimento dei lavori parlamentari, l'autoemarginazione del Parlamento era «un dato del tutto prevedibile e direi quasi scontato», cfr. S. CECCANTI, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in *rivistailmulino.it*, 24 aprile 2020. Si veda anche la posizione di F. Cle-

l'emergenza sanitaria), la risposta sembra possa essere la stessa anche ai nostri giorni: delineare un regime di norme (costituzionali e non) per uno stato *limitato* d'emergenza¹²⁶.

Per evitare di farci sorprendere¹²⁷, potrebbe essere utile, quando sarà passata la tempesta, "attrezzarsi" approvando alcune delle soluzioni che fin qui si è cercato di tratteggiare per evitare che una nuova emergenza (o ad altre ben più gravi di questa) possano provocare un rischio di *lockdown* per il Parlamento. Insomma, per dirla con la lingua che da più tempo *parla* il diritto parlamentare: *fix the roof when the sun shines*.

Abstract

L'emergenza provocata dal diffondersi del virus Covid-19 ha posto, e continua a porre, numerosi interrogativi e sfide. Tra queste vi è stata quella di garantire, durante l'emergenza, il corretto svolgimento delle funzioni attribuite al Parlamento, nel rispetto delle misure di sicurezza. Da qui, la necessità di dover garantire la continuità dei lavori di un organo costituzionale come il Parlamento, ma allo stesso tempo quella di tutelare la salute dei parlamentari e di tutti gli altri operatori coinvolti nel funzionamento delle Camere. Il presente contributo si propone di analizzare alcune soluzioni idonee a consentire lo svolgimento dei lavori parlamentari nel rispetto delle norme di sicurezza, senza rinunciare all'essenziale funzione che svolgono i Parlamenti nelle nostre democrazie. Si passeranno in rassegna sia le soluzioni adottate sinora dal Parlamento italiano sia quelle utilizzate dalle Cortes Generales in Spagna, dal Parlamento di Westminster in Gran Bretagna e dal Parlamento europeo.

The emergency caused by the Covid-19 virus raises queries and challenges with regards to the need to ensure that the Italian Parliament carries out its tasks in compliance with health safety measures. Hence, it is relevant to warrant that Italian Parliament carries out its activities without disruption as well as to protect the health of parliamentarians and other subjects involved in the functioning of the

¹²⁶ Cfr. B. ACKERMAN, *ibidem*.

¹²⁷ Detto altrimenti: dovremo essere all'altezza delle sfide che si porranno perché, come nota saggiamente, A. D'ALOIA, *ibidem*, «sarebbe assurdo ripetere gli stessi errori».

Chambers. This paper aims to scrutinize the effectiveness of certain approaches which may allow parliamentary work to be carried out in accordance with safety standards without renouncing to the essential role of Parliaments in our democracies. The paper examines the options enacted both by the Italian Parliament and by the Cortes Generales in Spain, the Parliament of Westminster in Great Britain and the European Parliament.

SUI RAPPORTI FRA SCIENZA E POLITICA A PARTIRE DALL'EMERGENZA SANITARIA DA CORONAVIRUS

di SILVIA SILVERIO

SOMMARIO: 1. Le misure di contenimento tra decisioni politiche e Comitato tecnico-scientifico. – 2. I confini tracciati dalla Corte costituzionale. – 3. La scienza come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità.

1. *Le misure di contenimento tra decisioni politiche e Comitato tecnico-scientifico*

L'emergenza sanitaria internazionale da Coronavirus del 2020 – dichiarata dall'OMS il 30/01/2020¹, poi dalla stessa riconosciuta quale pandemia (11.3.2020) – solleva, tra le tante, la questione dei rapporti fra scienza e politica. A tal fine, si rende necessario ripercorrere, sia

¹ A seguito alla segnalazione da parte della Cina (31/01/2020) di un *cluster* di casi di polmonite ad eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato il focolaio internazionale di Covid-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public Health Emergency of International Concern* - PHEIC), come sancito nel Regolamento sanitario internazionale (*International Health Regulations*, IHR, 2005). La dichiarazione di PHEIC comporta per l'OMS di fornire raccomandazioni e misure che non sono vincolanti per i Paesi, ma che sono significative sia dal punto di vista pratico che politico, relativamente a viaggi, commerci, quarantena, *screening* e trattamento. Nel *meeting* del 30 gennaio, il Comitato di Emergenza previsto dall'IHR ha sottolineato il grande impegno della Cina e gli sforzi fatti per contenere il focolaio di infezione da SARS-CoV-2, tra cui il mantenimento di contatti quotidiani con l'OMS e gli interventi multisettoriali per limitare l'infezione, in modo che anche altri Paesi potessero sviluppare rapidamente strumenti diagnostici. Sulla base delle informazioni sino a quel momento disponibili, il Comitato non raccomandava l'adozione di misure restrittive, ricordando però l'obbligo di tutti i Paesi di condividere ogni informazione utile allo studio e all'evoluzione del virus, oltre a fornire indicazioni di carattere generale. Da allora, ha pubblicato *report* giornalieri sull'andamento dell'epidemia, corredati da consigli tecnici scaturiti dall'avanzamento di evidenze e studi della comunità scientifica.

pure brevemente, l'azione esercitata dal Governo per contenere la diffusione del virus, per poi verificarne la compatibilità con i *dicta* della Corte costituzionale sull'argomento e tentare di dedurne una tesi giuridicamente sostenibile.

Ebbene, il giorno successivo alla dichiarazione di emergenza sanitaria internazionale, il Governo italiano ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale, per sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili². Rischio che ha reso necessaria la realizzazione di una compiuta azione di previsione e prevenzione, attraverso iniziative di carattere straordinario e urgente, nonché attraverso il potenziamento delle strutture sanitarie e di controllo alle frontiere (aeree e terrestri)³.

Le misure di contenimento sono state predisposte dal Governo quasi un mese dopo, con d.l. 23 febbraio 2020, n. 6⁴ – che inaugura la

² Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, in G.U. n. 26 del 1° febbraio 2020. I primi provvedimenti cautelativi erano stati adottati già dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia. Si v., a questo proposito, Ministero della Salute: circolare del 22 gennaio 2020, n. 1997 (*Polmonite da nuovo Coronavirus*); circolare del 24 gennaio 2020, n. 2265 (*Indicazioni operative per il monitoraggio dello stato di salute dei passeggeri su voli con provenienza Cina*); ordinanza del 25 gennaio 2020 (*Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus*); circolare del 27 gennaio 2020, n. 2302 (*Polmonite da nuovo Coronavirus (2019 nCoV) in Cina*); provvedimento del 27 gennaio 2020 (*Epidemia cinese da coronavirus nCoV: Misure urgenti a tutela della salute pubblica. Divieto di atterraggio di tutti i voli provenienti dalla Cina negli aeroporti di Ciampino, Roma Urbe, Perugia Ancona*); ordinanza del 30 gennaio 2020 (*Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus*), che ha sospeso tutti i voli da e per la Cina.

³ Cfr. ordinanze ordinarie contingibili e urgenti di sanità pubblica, emanate dal Ministro della salute, a norma dell'art. 32, l. n. 833/1978, il 25 e 30 gennaio 2020.

⁴ Conv., con modif., dalla l. 5 marzo 2020, n. 13 e poi abrogato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19, ad eccezione degli artt. 3, comma 6-*bis*, e 4, che sembra utile riportare: art. 3, comma 6-*bis*: "Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti". Art. 4: "1. Per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, lo stanziamento previsto dalla medesima delibera è incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali" previsto dall'art. 44, Codice della protezione civile. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari ad euro 20 milioni per l'anno 2020, "si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 542, l. 11 dicembre 2016, n. 232. Ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

ferimento³⁵. Spetterà sempre alla politica decidere, producendo diritto e graduando i diversi interessi in gioco³⁶. Tuttavia, dalla breve rassegna giurisprudenziale sopra richiamata – e nell'ambito dei tracciati confini tra scienza e diritto – può dedursi una virtuosa influenza della scienza sulla politica: le evidenze scientifiche di volta in volta coinvolte hanno infatti legittimamente fissato la direzione e i contorni delle leggi intervenute sulla vita e sulla salute delle persone. In questo senso, sembra potersi concludere che la scienza possa assurgere a parametro interposto di costituzionalità delle leggi: una legge che contraddicesse determinati risultati medici accreditati, ad esempio imponendo una cura ritenuta nociva dalla comunità scientifica, sarebbe incostituzionale. E non in quanto direttamente contrastante con la scienza, bensì perché un simile contrasto recherebbe una violazione indiretta del diritto alla salute.

Abstract

The paper reconstructs the relationship between politics and science in the Coronavirus Emergency. After reviewing the main measures adopted by the Government and the influence that the Technical-Scientific Committee has exercised on them, the boundaries that the Constitutional Court has drawn between those two poles are analyzed, concluding on the possibility of considering science as an interposed parameter in the Constitutionality Judgment.

L'articolo ricostruisce i rapporti fra politica e scienza nell'emergenza sanitaria da Coronavirus. Dopo aver ripercorso i principali provvedimenti adottati dal Governo e l'influenza che il Comitato tecnico-scientifico ha su di essi esercitato, sono analizzati i confini che la Corte costituzionale ha tracciato tra quei due poli, concludendo sulla possibilità di considerare la scienza come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità.

³⁵ H. DREIER, *Wertfreiheit. Il postulato di Max Weber sull'avalutatività della scienza*, trad. it. di F. Pedrini, Mucchi ed., Modena, 2020; R. DESCARTES, *Discorso del metodo*, trad. it. di M. Barsi e A. Preda, RCS Libri, Milano, 2010. Per una prospettiva comparata, si v., tra gli altri, S. JASANOFF, *La scienza davanti ai giudici: la regolazione giuridica della scienza in America*, trad. it. a cura di M. Graziadei, Giuffrè, Milano, 2001.

³⁶ Sul punto, E. CHELI, *op. cit.* In argomento, si v. anche M. D'AMICO, *Le questioni "eticamente sensibili" fra scienza, giudice e legislatore*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (5 novembre 2015).

A CHE PUNTO SIAMO CON LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA DELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING?

di SILVIA SASSI

SOMMARIO: 1. Una regolamentazione asimmetrica. – 2. Strumenti di attuazione del principio di trasparenza dell'attività di *lobbying* nell'*iter* decisionale europeo. – 2.1. (*Segue*): del Parlamento europeo. – 2.2. (*Segue*): della Commissione europea. – 2.3. (*Segue*): del Parlamento e della Commissione congiuntamente. – 2.4. (*Segue*): del Consiglio. – 3. Le perduranti criticità.

1. *Una regolamentazione asimmetrica*

Trasparenza e rispondenza a regole formali ed egualitarie è quanto impone l'Unione europea nel normare l'attività di *lobbying*, la quale peraltro si svolge fin dalle sue origini¹ all'interno del processo decisionale europeo.

Una volta riconosciuta la legittimità delle *lobbies*, giacché necessarie – data la natura prevalentemente tecnica degli atti europei – al decisore pubblico europeo per raggiungere al meglio il suo interesse², l'ordinamento europeo si è dotato nel tempo di una disciplina organica in materia fondandola principalmente sui principi di trasparenza e di apertura agli *stakeholders*, tralasciando di applicare quello di eguaglianza.

Sulla scorta del Libro Bianco sulla «Governance europea»³, le

¹ L'esigenza di confrontarsi con le *lobbies* era già avvertita da Jean Monnet, all'epoca delle istituende Comunità europee. Per un *excursus* storico dei contatti tra le istituzioni europee e i gruppi di interesse cfr. U. AYBERCK, F.-P. SCHENKER, *Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme*, in *Rev. fr. sc. pol.*, n. 6, 1998, 731 ss. e D. Guéguen, *European Lobbying*, Europolitics, Bruxelles, 2^a ed., 2007, 13 ss.

² In particolare è stata la Commissione europea che per prima ha schiuso l'argomento con la comunicazione «Un dialogue ouvert et structuré entre le Commission et les groupes d'intérêt», 93/C 63/02.

³ Comunicazione della Commissione, del 25.7.2001, «Governance europea - Un libro bianco», COM(2001) 428 def./2, in *G.U.C.E.* del 12.10.2001, C 287/1.

istituzioni europee si sono impegnate a rafforzare la pratica della consultazione e del dialogo con le parti interessate per il tramite della comunicazione del 2002⁴. Con il Libro Verde «Iniziativa europea per la trasparenza» del 2006⁵ sono state gettate le basi della regolamentazione del *lobbying* oggigiorno vigente. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha affermato il principio per cui a livello di Unione le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente e il più vicino possibile ai cittadini (cfr. artt. 1, 10.3, TUE)⁶.

Il succedersi di tutti questi, e altri, atti, con forza e a livelli differenti, di cui daremo conto in questo scritto, ha però solo in parte raggiunto l'obiettivo prefissato. Dall'intricata regolamentazione emerge una disciplina ancora asimmetrica tra le parti istituzionali e non, incapace, pertanto, di rendere effettivamente trasparente il processo decisionale europeo, che faccia cioè comprendere e stabilire in misura quanto meno certa a chi spetta il potere di creare, aggiornare, mutare e innovare l'ordinamento europeo.

2. *Strumenti di attuazione del principio di trasparenza dell'attività di lobbying nell'iter decisionale europeo*

L'Unione europea concepisce l'attività di *lobbying* come un'attività svolta da soggetti esterni alle istituzioni, organi e organismi europei, che, in forma associata e non, cercano di influenzare, in via diretta o indiretta, l'apparato amministrativo e politico dell'UE coinvolto nel processo decisionale delle politiche europee⁷.

⁴ Comunicazione della Commissione, «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione», COM(2002) 704 def., Bruxelles, 11.12.2002.

⁵ COM(2006)194 def., Bruxelles, 3.5.2006.

⁶ In attuazione di questo principio, i Trattati europei prevedono una serie di disposizioni specifiche che rivelano una certa visione prospettica della democrazia in Europa. Il diritto, tipico della democrazia liberale, di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione, di cui all'art. 10.3 TUE, viene ampliato, ad esempio, nell'esercizio della sua titolarità. L'art. 11.1 prevede, infatti, che le istituzioni debbano dare, non solo ai cittadini, ma anche «alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione». A tale scopo, l'art. 11.3 TUE afferma che la Commissione europea debba procedere con ampie consultazioni. E comunque sia, ai sensi dell'art. 11.2 TUE, si impone alle istituzioni di mantenere con le associazioni rappresentative e la società civile «un dialogo aperto, trasparente e regolare».

⁷ Cfr. al riguardo art. 7 dell'«Accordo tra il Parlamento europeo e la Commis-

saria è la collaborazione degli Stati membri, i quali, piaccia o meno, sono ancora i “Signori” dell’ordinamento europeo.

Abstract

L’articolo ha come scopo principale quello di dare conto delle recenti migliorie apportate alla regolamentazione del lobbying nell’Unione europea. Sono considerati, in particolare, da un lato, alcune modifiche introdotte il 31 gennaio 2019 al regolamento interno del Parlamento europeo, e dall’altro, il «Codice di condotta per i membri della Commissione europea» che, adottato il 31 gennaio 2018, ha sostituito, rafforzandolo sotto alcuni profili, quello del 2011. Si rileva, infine, anche la cauta apertura del Consiglio a basare l’interazione tra i lobbisti e i suoi decisori pubblici su taluni *standard* trasparenti. Nonostante ciò, si conclude ravvisando che il sistema europeo in materia di disciplina del *lobbying* non ha ancora raggiunto un livello di trasparenza soddisfacente.

The article analyzes the improvements that have been recently made to the European lobbying regulation. In particular, we will be considering, on one hand, the amendments introduced on 31 January 2019 to the European Parliament’s internal regulation, and, on the other hand, the «Code of Conduct for members of the European Commission», which was adopted on 31 January 2018, replacing the 2011 one and giving to it a stronger structure. Last but not least, with great caution, the Council has begun to put in place some transparent *standards* for the relationship between lobbyists and its public decision-makers. The article concludes by noting that the European lobbying system has not yet reached a satisfactory level of transparency.

n. 3/2012, 133 ss.; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e Lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, 2013; R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”: *il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, 2017.