

Luiss

School of Government

Parlamento ed emergenze: per l'istituzione di un Comitato parlamentare per i Grandi rischi

Working Paper Series

SOG-WP59/2020

ISSN:2282-4189

Autore: Michele Pandolfelli

Maggio 2020

LUISS



Summary

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abstract | 4 |
| 1. Premessa. Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento nell'emergenza coronavirus | 5 |
| 2. Parlamento ed emergenze : tre questioni cruciali | 8 |
| 3. Il Copasir : un possibile modello per un intervento preventivo e tempestivo del Parlamento nelle emergenze? | 9 |
| 4. Una proposta: un Comitato Parlamentare per i Grandi rischi | 10 |
| 5. Conclusioni | 12 |

Abstract

Lo studio presenta una proposta concreta circa il ruolo del Parlamento in emergenze nazionali (es. l'epidemia di Coronavirus). Dopo aver riassunto i termini del dibattito in corso sul sistema delle fonti in tempi di Coronavirus e sull'attività svolta dal Parlamento in questi mesi, si evidenzia l'opportunità di nuove soluzioni e strumenti per valorizzarne il ruolo, sia con riferimento alla legislazione e alla normazione secondaria in una situazione di emergenza, sia con riferimento ad un controllo efficace sull'attività del Governo (tenendo conto della mancanza di un rapporto diretto tra Parlamento e comunità scientifica e della necessità di promuovere per tempo una coesione tra le diverse forze politiche sulle tematiche afferenti l'emergenza). Sulla base dell'esperienza del Copasir si propone di valutare l'istituzione di un Comitato parlamentare bicamerale per i Grandi rischi, snello e a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione, in grado di orientare l'attività di legislazione del Parlamento e di influenzare quella di normazione del Governo, nonché di esercitare un efficace controllo/oversight sulle attività dell'esecutivo nella prevenzione e nella gestione delle emergenze. La sfera di competenza potrebbe riguardare i rischi in materia di protezione civile e alcuni rischi in materia sanitaria e ambientale. Il Comitato potrebbe svolgere attività conoscitive, di monitoraggio, di espressione di pareri tempestivi e preventivi su atti normativi subprimari, di relazione alle Camere (contribuendo a diffondere una cultura del rischio e delle prevenzione dentro e fuori il Parlamento, nonché a favorire la predetta coesione delle forze politiche in tempi di emergenza).

1. Premessa. Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento nell'emergenza coronavirus

Con il presente lavoro si intende presentare una proposta concreta circa il ruolo del Parlamento in una situazione di grave emergenza a carattere nazionale. Per meglio contestualizzarla si illustrano anzitutto per sommi capi i termini essenziali del vivace dibattito, sia dottrinale che politico, sviluppatosi nelle ultime settimane sui provvedimenti assunti dal Governo Conte per combattere l'epidemia Covid 19, articolato su diversi aspetti della questione.¹

Al riguardo va evidenziato che, mentre sul sistema delle fonti utilizzato a livello nazionale si sono registrati pareri anche molto diversi sulla sua legittimità costituzionale (in parte perché espressi su atti diversi ed anche in momenti diversi nel tempo), maggiore consenso si è registrato tra costituzionalisti e studiosi sul ruolo assunto dal Parlamento durante l'emergenza (volendo accantonare in questa sede il più complesso problema del rapporto tra fonti utilizzate a livello nazionale e gli atti adottati dalle Regioni e dagli enti locali).

Infatti, relativamente al sistema delle fonti utilizzate a livello nazionale, con riguardo al decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n.13 (con il quale si è inaugurato il "sistema dei Dpcm"), si sono appuntate diverse critiche che hanno dato luogo in alcuni casi a dubbi di legittimità costituzionale²

¹ Sul tema del Parlamento nelle emergenze vedasi in particolare Antonio Malaschini "Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza", Working Paper Series SOG - WP 57/2020, Luiss School of Government, Marzo 2020 e Nicola Lupo "L'attività parlamentare in tempi di coronavirus", Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2020, p.121-142. Sul tema più specifico del controllo parlamentare vedasi in particolare i seguenti lavori di Elena Griglio: "La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato" in Studi parlamentari e di politica costituzionale - 48 (2015) 187-188, p.105-130; "I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario", Il Filangieri, Quaderno 2015-2016 (2017) p.199-238; "La funzione di controllo (e il rapporto con le pubbliche amministrazioni)" in Rassegna di Diritto pubblico europeo - 2019, n.1, p.31-48

² Si ricorda che il citato decreto-legge n.6 del 2020 prevedeva, all'articolo 1, un elenco di misure astrattamente assumibili dalle pubbliche autorità nell'emergenza coronavirus; all'articolo 2 la possibilità di adottare ulteriori misure non specificamente indicate; all'articolo 3 l'emanazione di tali misure con Dpcm, su proposta del Ministro della Salute e sentiti alcuni Ministri, i Presidenti delle Regioni interessate e il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni (poi in conversione sostituito con il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome). Non era specificamente indicato che tali misure avessero limiti temporali di vigenza, né era peraltro indicato nel testo del decreto un loro preciso limite temporale, non si faceva espresso riferimento alla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, né era espressamente previsto l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta ufficiale e una comunicazione o un' informativa al Parlamento.

Per quanto riguarda alcuni interventi critici in linea generale sul decreto-legge n. 6, si fa rinvio a quelli richiamati da Massimo Luciani ("Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", Rivista AIC, n. 2 del 2020, 10 aprile 2020, si vedano gli studi di cui alle note nn. 16,17,18,19 e 20), nonché al giudizio espresso da Sabino Cassese (" Il primo decreto-legge era illegittimo; non fissava un termine; non tipizzava poteri, perché conteneva un'elencazione esemplificativa, così consentendo l'adozione di atti innominati; non stabiliva le modalità di esercizio dei poteri") nell'intervista rilasciata a Paolo Armaroli su "Il Dubbio news" del 14 aprile 2020 ("Cassese: la pandemia non è una guerra. I pieni poteri al Governo non sono legittimi).

Con riferimento a dubbi espressi in modo più articolato, vi sono quelli che derivano dall'interpretare come assolute alcune riserve di legge poste a presidio di libertà costituzionali (vedasi ad esempio, con riferimento a quanto previsto dall'articolo 16 della Costituzione sulla libertà di circolazione e soggiorno, Ludovico A. Mazzaroli " Riserva di legge e principio di legalità in tempo di emergenza nazionale", Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19, 23 marzo 2020 ; vedasi anche Claudio Zucchelli "Lo "stato di eccezione" e i pericoli per la Costituzione che finisce violata", Il Dubbio, 4 aprile 2020). La natura relativa della riserva di legge a presidio di alcune libertà, secondo un'interpretazione prevalente, è stata invece riaffermata anche in occasione dell'emergenza coronavirus, tra gli altri e con riferimento alla libertà di circolazione, da Renato Balduzzi ("Editoriale. Indicazioni per un'agenda per il dopo" in Corti supreme e Salute, n.1 gennaio-aprile 2020); con riferimento generico ad alcuni diritti fondamentali, da Umberto Allegretti ("Il trattamento dell'epidemia" di coronavirus come problema costituzionale

Si è così parlato ad esempio – in senso atecnico ed ironico - di decreto- legge....di delega!...³ e quindi di carenza del requisito di immediata applicazione delle sue disposizioni; di uno strano istituto di licenza autorizzata preventivamente⁴; di una sostanziale inidoneità dello strumento ad incidere su libertà costituzionalmente garantite, dovendosi invece preferire decreti-legge specifici e immediatamente applicativi (che quindi contenessero direttamente le misure di contenimento dell'epidemia)⁵, con il coinvolgimento del Governo nella sua interezza, del Capo dello Stato e del Parlamento in sede di conversione (mentre il Parlamento veniva escluso dal circuito di emanazione dei Dpcm in quanto atti subprimari).

Come è noto, i Dpcm emanati in attuazione del citato decreto-legge n.6 del 2020 hanno comunque recato misure temporanee, hanno fatto riferimento esplicito allo stato di emergenza e al suo termine finale, nonché sono stati prontamente pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

Successivamente è stato emanato il decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, che ha abrogato il citato decreto-legge n. 6 e che sembra avere in qualche modo precisato la natura di ordinanza dei Dpcm, emanati sia in base alle disposizioni generali del Codice di protezione civile – d.lgs 2 gennaio 2018, n.1 – di seguito CPC, sia in base alle disposizioni speciali contenute nel citato decreto n.19⁶ (vi sono comunque posizioni più articolate al riguardo⁷). Il decreto-legge n.19 ha tra l'altro eliminato l'eccesso di discrezionalità di cui al decreto-legge n. 6 anche con l'abrogazione della citata "norma in bianco" di cui all'articolo 2 e ha previsto un regime esplicito di pubblicità e di informativa del Parlamento.⁸

Su questa base si è ritenuto da parte di alcuni che il "sistema delle fonti" per l'emergenza Covid 19, così definito, potesse essere ritenuto legittimo purché i Dpcm fossero ben motivati ed effettivamente caratterizzati da proporzionalità e adeguatezza e purché questo sistema delle fonti fosse strettamente

e amministrativo" Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna, fasc. 1/2020, p.456-463, 25 marzo 2020). Va citato anche Alessandro Candido, che in relazione ai Dpcm previsti dal decreto-legge n.6 ha affermato che possono essere considerati legittimi se, ad esempio con riferimento alla libertà di circolazione, la riserva di legge di cui all'art.16 della Costituzione può essere interpretata come relativa ("Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19", Forum di Quaderni Costituzionali- Rassegna, fasc.1/2020, 10 marzo 2020, p 490-503.).

In relazione a dubbi di costituzionalità ancora più specifici (e che possono aver rilievo anche per chi sostiene la natura relativa di alcune tra le riserve di legge coinvolte dalla vicenda coronavirus) si possono qui citare, con riferimento all'articolo 1 del decreto, quelli di eccessiva genericità (" evanescente perimetrazione " o assenza di "indicazioni puntuali" per l'individuazione della materia disponibile per i Dpcm) delle disposizioni di elencazione astratta delle misure di contenimento (Andrea Venanzoni, "L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione" in Forum di Quaderni costituzionali, n.1 del 2020, 26 marzo 2020, p.490-503).

Dubbi di costituzionalità sull'eccessiva discrezionalità attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri dalla norma di cui all'articolo 2 considerata come norma "in bianco" sono stati sollevati da Massimo Luciani, cit, da Ludovico A.Mazzaroli, cit, da Andrea Venanzoni, cit, nonché da Massimo Cavino : "Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo", Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020

³ Ludovico A. Mazzaroli, cit.

⁴ Marcello Pera e Antonio Malaschini : "Evitare che la democrazia si indebolisca", Corriere della sera, 31 marzo 2020

⁵ Questa tesi è stata sostenuta da diversi studiosi, tra cui si può ricordare Giovanni Guzzetta, che ne fece oggetto di una lettera aperta al Presidente della Repubblica il 22 marzo 2020 ("Presidente Mattarella, difenda Lei la Costituzione" Il Dubbio news, 22 marzo 2020)

⁶ Massimo Luciani, cit.

⁷ Si veda ad esempio Renato Balduzzi, cit., che ritiene che i Dpcm, in quanto codipendenti da due distinte basi legislative (il CPC e i decreti-legge in materia di contenimento dell'epidemia emanati dal Governo) partecipino sia della natura di ordinanza che di quella regolamentare di attuazione, in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n.400.

⁸ In particolare, nel nuovo decreto si è stabilito esplicitamente il riferimento dei Dpcm allo stato di emergenza deliberato il 31 gennaio 2020 e ai suoi limiti temporali, la loro facoltà di prevedere misure di durata predeterminata non superiore a 30 giorni (rinnovabili e modificabili anche più volte ma comunque non oltre il termine dello stato di emergenza); il richiamo più esplicito a principi di adeguatezza e proporzionalità ; un maggior corredo di pareri.

legato ad un'emergenza temporalmente predeterminata e breve, non artificialmente prolungabile⁹. In ogni caso negli ultimi tempi, anche per un allentamento dell'emergenza, sono comunque riemersi dubbi di costituzionalità e anche da parte politica e parlamentare si è avviata una riflessione sul predetto sistema, che ha intanto condotto all'approvazione di un emendamento in sede di conversione del decreto-legge n.19 nel senso di poter sottoporre ad un previo dibattito parlamentare l'emanazione dei Dpcm¹⁰.

Per quanto riguarda invece il ruolo giocato dal Parlamento durante tutta l'emergenza si sono registrati giudizi più convergenti. Si è così parlato (peraltro nella prima fase dell'epidemia) di una distanza abissale tra quello che dovrebbe fare il Parlamento e quello che può fare¹¹; di sostanziale esclusione dal circuito decisionale e dal controllo degli atti¹²; di un carente esercizio della funzione di controllo parlamentare¹³; di perdita di centralità nella necessaria funzione di bilanciamento dei diritti¹⁴, di coinvolgimento marginale¹⁵ (anche se parzialmente recuperato con il citato decreto legge n.19 del 2020); di prerogative parlamentari che potevano essere meglio valorizzate¹⁶; di esitazioni nello svolgimento delle proprie funzioni che dovevano essere superate anche se del caso ricorrendo a forme di partecipazione ai lavori da parte dei parlamentari a distanza¹⁷; di un Parlamento che non ha tenuto il passo del Governo, mostrando poca capacità di intervento e poca volontà di approfondire le questioni connesse al proprio ruolo in una situazione di emergenza inedita¹⁸.

⁹ Beniamino Caravita: "L'Italia ai tempi del coronavirus", *Federalismi.it*, n.6 del 2020, 18 marzo 2020; Massimo Luciani, cit.; Fabio Cintioli: "Sul regime del lockdown in Italia (nota sul d.l. n.19 del 25 marzo 2020)" *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 6 aprile 2020; Renato Balduzzi, cit.

¹⁰ Nella seduta della Camera dei deputati del 12 maggio 2020, durante l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n.19 del 2020 (AC 2447-A) sono stati approvati, previa riformulazione, due emendamenti di identico tenore (2.51 di Ceccanti ed altri, 2.60 di De Filippo) nel testo seguente: all'articolo 2 del decreto legge, al comma 1, dopo il secondo periodo, aggiungere il seguente: "Il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma al fine di tener conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo" (quest'ultimo periodo prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro da lui delegato riferisca ogni 15 giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto)

¹¹ Gaetano Azzariti: "Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione", *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2020

¹² Matteo Terzi: "Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso", *Forum di Quaderni Costituzionali* n.2 del 2020, 11 aprile 2020. Disponibile su www.forumcostituzionale.it

¹³ Carlo Fusaro: "Le Camere nell'emergenza della pandemia" *Quaderno* n. 5 del 2020, 18 marzo 2020, disponibile su www.perfondazione.eu

¹⁴ Massimo Cavino: "Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo", *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 18 marzo 2020

¹⁵ Lorenzo Cuocolo: "I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata" *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 31 marzo 2020

¹⁶ Fabio Cintioli, cit.

¹⁷ Beniamino Caravita, cit.

¹⁸ Marcello Pera e Antonio Malaschini, cit.

2. Parlamento ed emergenze : tre questioni cruciali

Si pongono a questo punto due quesiti : in relazione ad un'emergenza del tipo che adesso stiamo sperimentando non è possibile immaginare un ruolo del Parlamento anche diverso rispetto all'alternativa tra "decreti-legge più Dpcm" e la conversione di decreti legge specifici e di immediata applicazione ? Non è possibile restituire al Parlamento una posizione di maggiore rilievo sia nella normazione per il necessario bilanciamento dei diritti, sia per l'esercizio di un controllo efficace sull'operato del Governo?

Vanno al riguardo tenute presente a mio avviso tre questioni.

In primo luogo, se il sistema "decreto legge più Dpcm" ha avuto l'esito di escludere il Parlamento dalla decisione concreta sulle misure da assumere (e quindi dalla valutazione concreta della loro proporzionalità e adeguatezza), la conversione da parte del Parlamento di decreti-legge specifici e di immediata applicazione presenta il problema della tempestività anche rispetto ai sessanta giorni costituzionali per non generare incertezza sulla versione definitiva delle misure di contenimento (in un contesto dove anche i giorni e le ore contano). Tutto ciò (anche se parzialmente superabile con una diversa procedura di esame dei decreti-legge di cui accennerò in conclusione) ha portato alcuni commentatori a sollecitare un intervento preventivo del Parlamento, ad esempio con pareri di una Commissione bicamerale ad hoc, ovvero con l'istituzione di una Commissione di inchiesta, ovvero ancora con la deliberazione di un'indagine conoscitiva ad hoc sull'esempio francese - *mission de information* - deliberata dall'Assemblea nazionale francese¹⁹.

In secondo luogo va tenuto presente che gli atti del Governo sono stati assunti in un confronto serrato con la comunità scientifica più direttamente competente in materia, alcuni esponenti della quale sono stati cooptati in un Comitato tecnico scientifico che ha assistito continuamente l'attività dell'esecutivo: al riguardo gioca negativamente per il Parlamento la carenza di una base conoscitiva autonoma e indipendente dal Governo sui fenomeni a monte dell'emergenza, che possa derivare da un monitoraggio continuativo *ex ante* e che può generare una capacità di intervento tempestiva, appropriata ed efficace. Ciò con riguardo sia alla attività di normazione che a quella di controllo sull'operato del Governo.

In terzo luogo, l'intervento del Parlamento in una simile emergenza dovrebbe essere caratterizzato da un elevato livello di coesione tra le forze politiche, tale da generare decisioni nel contempo tempestive e largamente condivise : una coesione che, su queste tematiche, dovrebbe essere costruita per tempo.

¹⁹ Fabio Cintioli e Carlo Fusaro , cit.

3. Il Copasir : un possibile modello per un intervento preventivo e tempestivo del Parlamento nelle emergenze?

In ordine a tali questioni si vuole pertanto evidenziare in questa sede un esempio in cui il Parlamento, attraverso una sua articolazione, si è dimostrato capace di intervenire in forma snella, preventiva, tempestiva e competente, sia per quanto concerne l'orientamento della funzione legislativa, sia per l'esercizio della funzione di controllo sul Governo, in un settore di grande delicatezza e complessità operativa.

Si vuole qui fare riferimento al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) e alle sue capacità di intervento con riferimento al Sistema di informazione per la sicurezza.²⁰

Il Copasir è infatti un organismo snello (5 deputati e 5 senatori), i cui componenti sono scelti in modo da assicurare la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione (con il Presidente esponente dell'opposizione); esso verifica che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi e nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni. Il Copasir, si potrebbe dire, opera per bilanciare l'esercizio delle funzioni per la sicurezza della Repubblica con la garanzia delle libertà costituzionalmente garantite, quindi per un bilanciamento tra la sicurezza dei diritti e il diritto alla sicurezza.

Il Copasir ha ampie facoltà di indagine, di audizione del Presidente del Consiglio di Ministri e dei vertici del sistema, di accesso e sopralluogo, di chiedere e ottenere informazioni e relazioni; opera con sistematicità e continuità e quindi ha acquisito nel tempo una base conoscitiva autonoma e indipendente dal Governo; è diventato una cerniera tra il Governo e gli altri organi parlamentari per l'attività legislativa ed esercita il controllo in modi nuovi e diversi dalle forme più tradizionali di controllo formale di atti e disposizioni.

È un controllo che, come ha giustamente rilevato Alessandro Perrone²¹, è elastico nelle forme, sistematico e continuativo, ed è più assimilabile ad una funzione di *oversight* quindi di supervisione, utilizzando la *moral suasion*, l'influenza e la persuasione; questa forma di controllo si adatta all'attività del Sistema di informazione per la sicurezza caratterizzata da competenza e specializzazione, da molteplicità di forme di intervento, dalla rapidità.

²⁰ Il Copasir è stato istituito con l'articolo 30 della legge 3 agosto 2007, n.124

²¹ Alessandro Perrone: "Le prospettive del controllo parlamentare nelle recenti attività del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica", Federalismi.it, n.11 del 23 maggio 2018

4. Una proposta: un Comitato Parlamentare per i Grandi rischi

A tale riguardo si ritiene pertanto che sarebbe utile istituire un Comitato parlamentare bicamerale per i Grandi rischi, con alcune caratteristiche che possano fare riferimento almeno parzialmente al modello Copasir (prendendo in esame in questo caso altri aspetti della sicurezza). Un Comitato di dieci membri costituito paritariamente tra maggioranza e opposizione (da valutare se anche in questo caso attribuire la presidenza all'opposizione) per il "controllo-oversight" dell'attività del Governo (ed anche di cerniera/ orientamento dell'attività legislativa del Parlamento in materia) nella previsione e nella prevenzione di emergenze legate ad alcuni Grandi rischi (e quindi con una verifica dell'adeguatezza dell'organizzazione preventiva delle risposte alle emergenze) e nella gestione delle emergenze stesse, che si possono ben perimetrare con riferimento (prendendo in esame l'ambito più estensivo possibile) ad alcuni sottosistemi operativi e normativi.

In primo luogo, il Comitato potrebbe essere competente in materia di protezione civile (competenze e attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente - art.1 del CPC) con riferimento ai rischi di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, del Codice di protezione civile²² e compresa la connessa attività della Commissione Grandi rischi di cui all'articolo 20 del CPC²³.

La sfera di competenza del Comitato potrebbe quindi ricomprendere la materia della salute, con riferimento: ai casi per i quali sono emanate le ordinanze di cui all'articolo 32 della legge n. 23 dicembre 1978, n.833 (igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria); a quanto previsto dall'articolo 117 del d.lgs 31 marzo 1998, n.112 (emergenze sanitarie di igiene pubblica); a specifiche attività della Direzione generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute (sorveglianza epidemiologica e profilassi internazionale) e del Centro Nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (sorveglianza epidemiologica, prevenzione e risposta tempestiva alle emergenze di salute pubblica legate prevalentemente alle malattie infettive diffuse e al bioterrorismo); alla connessa attività di ricerca e di orientamento delle politiche sanitarie sulla base di evidenze scientifiche svolta dall' Istituto superiore di sanità.

Inoltre, il Comitato potrebbe occuparsi dei rischi afferenti al sistema di protezione e di sicurezza ambientale, così come definito dalla legge 28 giugno 2016, n.132, con la connessa attività dell'ISPRA e

²² Ai sensi del comma 1 del citato articolo si tratta dei seguenti rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi. In base al comma 2, ferme restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della normativa vigente di settore e le conseguenti attività, l'azione della protezione civile può esplicarsi per le seguenti altre tipologie di rischi : chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali.

²³ La Commissione Grandi rischi è stata di recente riorganizzata con il DPCM del 7 ottobre 2011 e la sua composizione è stata rinnovata con DPCM del 27 ottobre 2017 e modificata dal DPCM del 16 maggio 2018. Va comunque rilevato che nella Commissione non vi sono esperti in materia di rischi igienico- sanitari.

delle ARPA regionali, e infine potrebbe esaminare l'attività svolta con riferimento ai predetti sottosistemi dal CNR, dall'INGV, dall'Enea e da altri enti di ricerca.

Il Comitato potrebbe avere le seguenti funzioni:

- monitoraggio continuativo e sistematico dell'evoluzione nel tempo dei Grandi rischi appena individuati, nonché della capacità e degli strumenti di intervento del Governo al loro riguardo, attraverso poteri di audizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di Ministri, delle istituzioni interessate; accessi e sopralluoghi; richieste di informazioni e di relazioni informative;
- parere preventivo obbligatorio ma non vincolante, da rendere in tempi brevissimi su specifiche categorie di atti governativi di rango subprimario di gestione delle emergenze non appena si verificano nei settori considerati; pareri ed ogni forma di supporto informativo alle Commissioni parlamentari competenti per materia sulla legislazione dell'emergenza (senza sottrarre ad esse tale competenza);
- indirizzi preventivi e anche riservati al Governo sugli atti da adottare in caso di emergenza;
- relazioni periodiche al Parlamento sull'evoluzione dei grandi rischi e sulla capacità di intervento dello Stato in relazione alle emergenze.

Si potrebbero così ottenere alcuni obiettivi: costruzione nel tempo di una base conoscitiva autonoma e indipendente dal Governo sui Grandi rischi e di una capacità di elaborazione tempestiva e competente, il più possibile condivisa tra maggioranza e opposizione, tale da poter generare risposte efficaci e altrettanto tempestive di fronte ad emergenze che investono duramente l'intera comunità nazionale; diffusione nel Parlamento e nel Paese di una cultura dei Grandi rischi; capacità di un controllo/*oversight* sugli atti del Governo nei termini prima evidenziati.

5. Conclusioni

In questo modo, sia che durante l'emergenza si debba agire per motivi di assoluta urgenza con ordinanze contingibili e urgenti sulla base di una fonte primaria, sia che si scelga la strada di decreti-legge specifici e di immediata applicazione, il Parlamento sarebbe più pronto a svolgere comunque un ruolo di primo piano onde valorizzare adeguatamente l'essenza democratica della nostra Repubblica. Riguardo ai decreti-legge in situazioni di imperiosa urgenza si potrebbe comunque raccogliere la proposta di alcuni studiosi di modificare i Regolamenti delle Camere per consentire in tali situazioni l'assegnazione degli stessi in sede legislativa o redigente.²⁴

L'attività del Comitato potrebbe essere infine opportunamente supportata da idonee strutture di documentazione delle Camere; a tale riguardo, ove non si ritenessero sufficienti le risorse a disposizione dei Servizi Studi e delle altre strutture di documentazione delle Camere, si potrebbe riprendere la proposta avanzata da un gruppo di scienziati²⁵ e recentemente discussa ad un Convegno organizzato dalla LUISS²⁶, relativa alla costituzione presso le Camere di un servizio di informazione e documentazione scientifica in grado di "fare da ponte" tra il Parlamento e la comunità scientifica.

²⁴ Tra i primi a proporre l'esame dei decreti-legge in sede redigente ricordiamo Francesco Clementi "Parlamento difeso con il voto a distanza", Il Sole 24 Ore, 16 marzo 2020. Scrivendo nel pieno dell'emergenza nell'articolo si ipotizzava una deroga ai Regolamenti parlamentari vigenti. In questa fase si potrebbe anche pensare ad una modifica dei Regolamenti che consenta, in situazioni eccezionali, l'assegnazione dei decreti-legge a Commissioni in sede redigente; al riguardo sarebbe tuttavia necessaria anche una modifica all'articolo 96 del Regolamento della Camera per consentire ivi, come previsto dall'articolo 36 del Regolamento del Senato, l'assegnazione diretta in redigente senza passare prima per l'avvio dell'esame in sede referente.

²⁵ Petizione #Scienza In Parlamento, lanciata in aprile 2019 su Change.org

²⁶ "La scienza al servizio della democrazia", 26 giugno 2019, Luiss School of Government

Author information

Michele Pandolfelli è consulente giuridico ISFORT ed esperto in tecnica legislativa

Contact Information
michelepandolfelli@libero.it

About Luiss School of Government

The Luiss School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the Luiss School of Government and its academic and research activities visit. www.sog.luiss.it

Submission Guidelines

Luiss School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Working this should be included on a separate sheet included with the file.

SoG Working Papers

The Luiss School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 - Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union*, SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions*, SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 - Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 - Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 - Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round*, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parliamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 - Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 - Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 - Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 - Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 - Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 - Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 - Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 - Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*, SOG Working Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *Europe 2017: Make it or Break it?*, SOG Working Papers 37, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mechanism*, SOG Working Papers 38, April 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of the ECB. The Banking Union Experience*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 - Marco CECILI, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, *La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*, SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, *The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*, SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, *The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*, SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, *Il Comitato per la Legislazione, Venti anni dopo*, SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 - Guido RIVOCCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 - Elena Maria PETRICH, *Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration*, SOG Working Papers 47, April 2019.

WP #48 - Ylenia CITINO, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto Albertino al periodo transitorio*, SOG Working Papers 48, May 2019.

WP #49 - Rafael RUBIO and Ricardo VELA, *Open Parliaments around the World. Open Parliaments' Tools in Comparative Perspective*, SOG Working Papers 49, June 2019.

WP #50 - Vincenza FALLETTI, *From the Constitutionalisation of the Principles of Environmental sustainability to the Setting Up of "Institutions for the Future": a First Appraisal*, SOG Working Papers 50, July 2019.

WP #51 - Paolo GAMBACCIANI, *Il rapporto tra il processo decisionale della legge Rosato ed il "Garbage can Model": genesi e compromessi dell'ultima legge elettorale*, SOG Working Papers 51, September 2019.

WP #52 - Sebastiano CORSO, *L'autonomia regolamentare dell'assemblea regionale siciliana*, SOG Working Paper 52, November 2019.

WP #53 - Marina PIETRANGELO, *Legislative drafting and online consultation: a contribute to law-making for better regulation?*, SOG Working Paper 53, December 2019.

WP #54 - Marta SIMONCINI, *Il passaporto del cittadino globale. Prolusione per l'apertura dell'anno accademico 2019-2020, Luiss "Guido Carli"*, SOG Working Paper 54, December 2019.

WP #55 - Gianliborio MAZZOLA, *"Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese"*. SOG Working Paper 55, December 2019.

WP #56 - Jesùs Manuel OROZCO PULIDO, *"Constitutional Means For Congress To Participate In The Sanction Of Judges. A Critic To The Impeachment Against Judges In Mexico"*. SOG Working Paper 56, February 2020

WP #57 - Antonio MALASCHINI, *"Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza"*. SOG Working Paper 57, March 2020

WP #58 - Jonathan MURPHY, *"Size and representativeness of legislatures in historical evolution; observations from the anglo-american context"*. SOG Working Paper 58, March 2020

Consulente giuridico ISFORT ed esperto in tecnica legislativa

Michele Pandolfelli
michelepandolfelli@libero.it

Luiss

School of Government

Via di Villa Emiliani, 14
00197 Roma
T +39 06 85225052
sog@luiss.it