

MASSIMO LUCIANI

(PROFESSORE ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA SAPIENZA)

*Appunti*

Per l'audizione innanzi la I Commissione - Affari costituzionali - del Senato della Repubblica

12 novembre 2020

\*\*\*\*\*

1.- All'ordine del giorno della Commissione è una riflessione sulle "Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata". Nel contesto di tale riflessione si inserisce anche la trattazione del Disegno di legge n. 1834 (Pagano), recante "Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19". Nelle pagine che seguono si propongono alcune considerazioni su tale d.d.l., nel contesto della più generale questione sopra indicata.

2.- Si deve preliminarmente osservare che il problema della progressiva emarginazione del Parlamento nel funzionamento concreto della nostra forma di governo, se è reso più evidente dalle recenti vicende emergenziali, è nondimeno risalente.

È ben noto che già dagli anni Novanta del secolo scorso, in tutti i Paesi di democrazia consolidata, le assemblee elettive hanno cominciato a conoscere un'evidente perdita di centralità, anche dove la loro posizione (come in Italia) era particolarmente solida. Molti fattori spiegano il fenomeno: a) riduzione delle differenze ideologiche dopo la caduta del Muro di Berlino; b) conseguente crisi dei partiti tradizionali; c) potenziamento degli esecutivi connesso al trasferimento di molte decisioni nelle sedi sovranazionali e internazionali; d) successo dell'ideologia della governabilità e della decisionalità (con conseguente diffidenza nei confronti di una sede, come quella parlamentare, che non può garantire decisioni immediate); e) cultura della verticalizzazione della *leadership*, etc. Tutto questo ha contribuito a sottrarre ai Parlamenti una parte rilevante dei loro poteri, esaltando la posizione dei Governi.

In Italia, nondimeno, si sono manifestati fattori ulteriori, che hanno aggravato il fenomeno ora ricordato. Va richiamata l'attenzione soprattutto su due dati. Il primo è la malintesa cultura del

bipolarismo, che ha suggerito pratiche escludenti il dialogo fra maggioranza e opposizione, con conseguente penalizzazione del *luogo* in cui, istituzionalmente quel dialogo può svilupparsi, cioè del Parlamento. In secondo luogo, la prassi, non sufficientemente contrastata dalla giurisprudenza costituzionale, dell'accoppiata maxiemendamento - questione di fiducia, che ha condotto anche all'approvazione di veri e propri *monstra* giuridici, cioè di leggi composte di un solo articolo con centinaia di commi, in evidente violazione dell'art. 72, comma 1, Cost. (principio dell'approvazione delle leggi "articolo per articolo", oltre che con votazione finale).

Come si vede, un'onda lunga che viene da lontano.

**3.-** Nonostante che il fenomeno sia risalente, esso si è aggravato nella presente fase emergenziale. Anche qui possiamo menzionare vari fattori, ma mette conto evidenziare soprattutto questi due: a) la difficoltà di lavoro del Parlamento, a fronte dei noti problemi sanitari (che sono stati e sono anche logistici e di organizzazione interna); b) una produzione normativa affidata soprattutto a decreti del Presidente del Consiglio (o di singoli Ministri) e a decreti-legge, con riduzione vistosa delle leggi formali ordinarie.

Si pone, a questo punto, la questione di come rimediare.

Inutile dire che non è questa la sede per affrontare le problematiche di lungo periodo, sopra segnalate, sebbene si debba sottolineare che nessun ragionamento contingente ha valore se non si dispiega un'iniziativa - all'un tempo politica e istituzionale - per porvi rimedio. Sul piano più strettamente inerente al tema dell'emergenza, comunque, si possono indicare le soluzioni che seguono.

**4.-** È da escludere che il passaggio alla conduzione dei lavori parlamentari da remoto possa costituire un rimedio efficace e legittimo.

Non è efficace, perché solo alcuni lavori parlamentari si prestano a essere effettuati da remoto (proprio le audizioni sono un buon esempio), mentre il vero e proprio confronto parlamentare presuppone, come condizione essenziale, la presenza fisica. Per soprammercato, in una stagione di crisi della rappresentanza, il passaggio al lavoro da remoto darebbe un segnale alla pubblica opinione che non esito a definire quantomeno controproducente.

Non è legittimo, perché, come ho osservato (e come spero di aver dimostrato) in altre occasioni, nessuna interpretazione “attualizzante” o “evolutiva” della Costituzione e dei regolamenti parlamentari permette di negare che sia l’una che (in particolare) gli altri, quando parlano di “presenza”, si riferiscono alla presenza fisica.

Conseguentemente, se malauguratamente l’emergenza dovesse aggravarsi e la compresenza fisica dei parlamentari risultasse davvero impossibile, il passaggio ai lavori da remoto sarebbe determinato da una causa di forza maggiore e si configurerebbe come una rottura costituzionale (*Verfassungsdurchbrechung*): inevitabile, sì, ma pur sempre rottura costituzionale.

In conclusione sul punto, comunque, non si può fare a meno di rendere atto al Parlamento italiano di aver comunque fatto molto in questo delicato periodo emergenziale. Esso, infatti, si è riunito stabilmente in presenza, rimanendo presente sul campo molto più di altri (i Parlamenti di Francia e Regno Unito, ad esempio, non hanno fatto certo meglio).

**5.-** La seconda soluzione è indicata dal d.d.l. n. 1834. Ivi si propone, fra l’altro, di:

a) istituire una Commissione parlamentare bicamerale “*composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi*” (art. 1, comma 2);

b) far presiedere la Commissione da un rappresentante dell’opposizione (art. 1, comma 4);

c) affidare alla Commissione il potere di “*esprime[re] pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, inclusigli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]*” (art. 2, comma 1);

d) imporre, per l’emissione del parere, il termine perentorio di otto giorni (art. 1, comma 2);

e) stabilire che la Commissione “*presenta una relazione annuale al Parlamento per riferire sull’attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza*” (art. 2, comma 5).

Queste proposte si prestano a più di un commento.

**5.1.-** Condivisibile, anzitutto, è la proposta di istituire una Commissione bicamerale (opportunamente presieduta da un componente dell’opposizione) e di istituirla con legge (sebbene

siano anche immaginabili soluzioni informali alternative, meno performanti, però, quanto a stabilità della soluzione). Una Commissione, infatti, è strumento assai efficace, perché anche dal punto di vista organizzativo l'organo, in forza dei regolamenti parlamentari, può contare su un adeguato supporto.

Quanto alla bicameralità, poi, essa sembra addirittura imposta dalla natura del problema che si intende risolvere, che riguarda entrambi i rami del Parlamento allo stesso identico modo. Non solo: la bicameralità migliora la rapidità della risposta, qui particolarmente importante a fronte di problemi emergenziali.

La sede snella della Commissione, ancora, rende lo strumento particolarmente flessibile, consentendo un confronto fra Governo e soggetti della rappresentanza più duttile ed efficace di quello che è permesso dai meccanismi attualmente previsti (a partire dalla presentazione in Parlamento dei decreti del Presidente del Consiglio).

L'ipotesi alternativa della Conferenza dei capigruppo, che - pure - risulta essere stata da qualche parte avanzata, non convince. Per un verso, se si lasciassero distinte le Conferenze di Camera e Senato, il problema di un coordinamento sarebbe molto delicato; per l'altro, se le si unificasse, non si comprende perché non si dovrebbe istituire una Commissione bicamerale. Tanto, sia per i vantaggi in termini organizzativi (di supporto da parte della struttura) sopra segnalati, sia per il minor carico di lavoro e responsabilità che grava sui parlamentari che non esercitano la delicata funzione di capogruppo, sia per l'assenza nelle Conferenze di poteri formali, paragonabili a quelli previsti dai regolamenti in favore delle Commissioni.

Semmai, si deve ritenere inopportuno il conferimento alla Commissione - anch'esso proposto da taluno - dei poteri d'inchiesta ai sensi dell'art. 82 Cost. L'utilità della Commissione sta nell'interlocuzione con il Governo ch'essa riesce ad assicurare, non nell'esercizio del sindacato ispettivo sull'operato dell'Esecutivo e dell'amministrazione, che semmai dovrebbe coinvolgere una Commissione d'inchiesta *ad hoc*, ammesso (ma non necessariamente concesso) che si ritenga mai opportuno istituirla.

**5.2.-** Discutibile, invece, appare la qualificazione del parere della Commissione come "vincolante". Qui, infatti, possono prospettarsi significativi dubbi di costituzionalità.

Quanto ai d.P.C.M., il parere vincolante si risolve in un'invasione parlamentare del campo che

la Costituzione confida all'amministrazione.

Quanto ai decreti-legge (che l'ampia formula dell'art. 2, comma 1, non esclude dalla sottomissione al parere), la natura vincolante del parere sembra determinare la violazione dell'art. 77 Cost., che riserva l'adozione dei decreti-legge al Governo (laddove, come è noto, il parere vincolante esprime una forma di co-decisione del contenuto dell'atto sul quale è reso).

**5.3.-** Perplessi lascia anche il termine di otto giorni per rendere il parere, che non appare compatibile con le esigenze di celerità che ispirano l'azione dei pubblici poteri nelle fasi emergenziali.

**5.4.-** Qualche perplessità (forse apotropaica...) sollecita anche la previsione di una relazione "annuale". La natura emergenziale della fase d'interesse della Commissione non necessariamente impone una simile periodizzazione.

**5.5.-** Le considerazioni che precedono suggeriscono di meditare su forme di interlocuzione fra Commissione e Governo diverse da (ma non necessariamente alternative a) quella del parere (per quanto non vincolante). V'è da chiedersi, infatti, se non sia possibile immaginare apposite riunioni della Commissione con uno o più rappresentanti del Governo sugli schemi di provvedimento, al fine di trovare "in tempo reale" una soluzione il più possibile condivisa.