

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, preliminarmente, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per l'invito a prendere parte ai lavori odierni in questa autorevole Sede.

1. Il disegno di legge sottoposto oggi al nostro esame ha ad oggetto, com'è noto, l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale sull'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Sul disegno hanno avuto modo di esprimersi nelle sessioni precedenti autorevoli Costituzionalisti, dalle cui relazioni è stato possibile evincere e mettere a fuoco i termini fondamentali della vicenda.

Il mio intervento, pertanto, si muoverà nel solco tracciato dagli illustri esperti sin qui auditi, avuto riguardo, cioè, alle coordinate concettuali definite da chi ha parlato prima di me, cercando di affrontare singolarmente ciascuna delle questioni che sono state già messe sul tappeto senza tralasciarne nessuna.

2. In particolare, la vicenda che stiamo vivendo dall'inizio dell'anno, alla luce dell'oramai lungo arco di durata temporale, di cui a tutt'oggi non si riesce a intravedere la fine, impone di apprestare rimedi idonei a fronteggiare l'emergenza, oltre che da un punto vista sanitario, da un punto di vista giuridico-istituzionale.

Si è parlato a più riprese in questi mesi – in maniera più o meno appropriata, a seconda dei casi – di rotture costituzionali o di cortocircuiti ordinamentali, perpetrati in nome dell'emergenza mediante opzioni normative che avrebbero dato luogo a compressioni, anche solo parziali, di diritti e libertà fondamentali, incidendo comunque in modo significativo sulla vita dei consociati.

Quel che è certo, in questo momento, è che il perdurante stato di emergenza – al di fuori di ogni ambiguità terminologica, correlata alla nota questione dell'assenza di una disposizione costituzionale specificamente dedicata alla materia – non riveste più i profili dell'*imprevedibilità* che potevano riconoscersi nelle prime fasi della crisi.

Basti considerare che il disegno di legge in discussione è stato presentato nel maggio scorso, essendo già a quel tempo avvertita l'esigenza di riattivare le funzioni parlamentari a pieno regime, ed ora, a distanza di sei mesi e in presenza di una nuova ondata di contagi, quella stessa esigenza appare purtroppo più viva che mai.

Pertanto, all'ordinamento giuridico compete oggi l'onere di individuare percorsi adeguati a fronteggiare l'emergenza nel pieno rispetto dell'integrità dei principi fondativi dell'architettura costituzionale, senza insistere su soluzioni che marginalizzino oltremodo il ruolo del Parlamento, mortificandolo, in presenza di strumenti adeguati allo scopo.

3. Esaurita questa breve premessa, occorre considerare che l'esigenza di recuperare la centralità del Parlamento nei processi decisionali deve costituire, mai come in questo momento storico, una priorità assoluta ed un appuntamento non più rinviabile per un ordinamento con le caratteristiche del nostro, giacché, com'è tristemente noto, all'emergenza sanitaria – che pure di per sé richiederebbe puntuali risposte in ambito giuridico – si accompagna una altrettanto grave emergenza economica e, sotto certi aspetti, anche un'emergenza *democratica*.

Ho parlato di recupero di centralità per riferirmi ad un'iniziativa che si propone meritoriamente di *dare voce* al Parlamento dopo mesi in cui altri soggetti e attori istituzionali hanno riempito il centro della scena.

Si può sostenere, in altri termini, che le vicende istituzionali dell'ultimo periodo reclamino comunque, pur nelle inedite condizioni cui siamo stati costretti dalla pandemia, uno sforzo rivolto a preservare la simmetria ordinamentale, in più occasioni in questi mesi stravolta dall'emergenza.

Ad ogni modo, l'istituzione parlamentare sconta, evidentemente, una crisi che non nasce certo oggi, dovuta a fattori molteplici che sono stati ripercorsi in modo esauriente, ad esempio, nella nota prodotta dal Professor Luciani¹.

Resta, comunque, il fatto che il Parlamento abbia al suo interno le potenzialità e le risorse, se opportunamente (e *doverosamente*) valorizzate, per vedere riaffermato con pienezza il proprio ruolo.

4. Per recuperare la centralità perduta, dunque, si potrebbero, ad esempio, valorizzare maggiormente le sedi redigenti e deliberanti (nei limiti in cui ciò sia reso consentito dalla Costituzione), prima di pensare di demandare stabilmente a modalità da remoto la gestione dei lavori parlamentari, che ritengo debbano rappresentare, invece, solo un'*extrema ratio* eventuale.

D'altronde, la previsione di una Commissione bicamerale con compiti specifici milita proprio nel senso di favorire, al massimo grado possibile in questo periodo, l'effettivo esercizio delle prerogative parlamentari, meglio di quanto potrebbe garantire un sistematico ricorso allo strumento telematico.

¹ Cfr. audizione informale sed. n. 112 del 12 novembre 2020.

5. In questo contesto, il disegno di legge in esame ritengo che offra una soluzione efficace per garantire l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nello stato di emergenza.

L'istituzione di una Commissione bicamerale appare, da questo punto di vista, l'opzione migliore, per le caratteristiche che avrebbe un organo così concepito e per l'efficienza (leggi: celerità, snellezza procedurale e procedimentale) che lo stesso che andrebbe ad assicurare.

È indispensabile, difatti, visti i precedenti degli ultimi mesi, prevedere un maggiore coinvolgimento del Parlamento in funzione di controllo dell'operato del Governo, da attuarsi attraverso un organo che sia, ad un tempo, *rappresentativo*, *snello*, prontamente *operativo* e che sia messo nelle condizioni di operare in via *preventiva*.

Ecco perché si ritiene che la formula della Commissione bicamerale, sul modello del Copasir (fatti salvi, evidentemente, gli opportuni distinguo), con la presidenza affidata all'opposizione, possa rivelarsi la più congeniale a vedere realizzate le esigenze poc'anzi descritte, decisamente più di quanto non potrebbe avvenire demandando la medesima funzione alle Conferenze dei capigruppo, che, presentando una più spiccata connotazione politica, non costituirebbero la sede naturale per il suo efficace svolgimento.

6. I compiti assegnati alla Commissione dall'art. 2 del disegno di legge sono astrattamente utili a realizzare un proficuo dialogo tra Governo e Parlamento, nello spirito di quella leale collaborazione più volte invocata in questi mesi.

Non si tratta tanto di inseguire i DPCM, ma di *prevenirli*, ovvero sia di prevedere una sede istituzionale idonea a discuterne in via preventiva, vista la loro ipotizzabile numerosità anche per il prossimo futuro, secondo lo schema indicato dall'art. 2 d.l. n. 19/2020.

D'altronde, per tutti i motivi compiutamente illustrati nelle audizioni precedentemente acquisite, i DPCM hanno dato luogo alle ben note perplessità di ordine costituzionale, con riferimento, ad esempio, alla loro *sfuggente* sindacabilità e giustiziabilità, sottraendosi, di fatto, al controllo parlamentare, preventivo e successivo.

Come si può leggere anche nella relazione di accompagnamento, lo strumento del DPCM ha giocato un ruolo da protagonista assoluto nell'ambito del paradigma istituzionale inaugurato in occasione dell'emergenza.

Il disegno di legge in discussione contiene la presa d'atto di una tendenza normativa invalsa nella gestione dell'emergenza e mira a porre rimedio proprio alle criticità sollevate dalle soluzioni finora percorse.

Una Commissione bicamerale *ad hoc* per l'emergenza assolverebbe alla funzione di pronunciarsi in via preventiva sugli schemi di tali decreti, limitando, in larga parte, gli elementi di debolezza

denunciati dalla dottrina sin dalla loro prima adozione in febbraio e che qui sono stati solo sommariamente richiamati.

7. La Commissione bicamerale sull'emergenza risponderebbe, inoltre, a quei bisogni conoscitivi lamentati a più riprese dai parlamentari e dall'opinione pubblica, mirando a ripristinare la trasparenza sui vari aspetti della crisi rimasti opachi in questi mesi.

Tale obiettivo potrebbe essere conseguito garantendo per i lavori un regime di pubblicità flessibile, così come osservato anche nelle precedenti relazioni.

Del resto, l'emergenza sanitaria in corso presenta di per sé elementi di nebulosità dal punto di vista scientifico tali da non poter ammettere ulteriori fragilità sul piano giuridico e istituzionale.

Non vi è dubbio che la legge rappresenti la fonte normativa più adeguata a disciplinare e consacrare l'istituzione dell'organo, in presenza, naturalmente, di una volontà politica e dell'auspicato clima di *concordia* nazionale (unità, solidarietà, coesione, collaborazione) per assumere in tempi rapidi un'iniziativa del genere.

8. Alla luce dell'opzione istituzionale prescelta, si può discutere, poi, sull'opportunità dei singoli aspetti organizzativo-funzionali che la riguardano.

In particolare, si può ragionare sulla composizione numerica della Commissione, benché la soluzione individuata all'art. 1 del disegno di legge («*dieci senatori e dieci deputati nominati rispettivamente dai Presidenti delle Camere di appartenenza nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi*») appaia assolutamente equilibrata e convincente.

Di maggiore rilievo mi sembrano, invece, le questioni relative alle modalità operative della Commissione e alla natura giuridica dei pareri che sarebbe chiamata ad adottare.

Se da un lato il parere può costituire la forma privilegiata di espressione di un organo così concepito per le sue interlocuzioni con l'esecutivo, dall'altro, questo potrebbe rivestire il carattere dell'obbligatorietà anziché quello della vincolatività, diversamente da quanto riportato nell'art. 2 del disegno di legge.

Difatti, un parere obbligatorio ma non vincolante risulterebbe munito della necessaria *autorevolezza* richiesta, senza alterare, al tempo stesso, l'articolazione di una corretta dialettica tra Governo e Parlamento.

Analogamente, in nome dell'efficienza-efficacia dell'esercizio delle prerogative parlamentari espresse dal disegno di legge in esame, si potrebbe pensare di ridurre il termine perentorio di otto

giorni per l'adozione dei pareri, previsto dal secondo comma dell'art. 2, che, sulla scorta dell'esperienza di questi mesi, potrebbe apparire oggettivamente eccessivo.

Per quanto attiene, poi, all'ambito di competenza della Commissione, tenuto conto anche degli ammonimenti emersi nel corso delle precedenti audizioni sul rischio di possibili superfetazioni procedurali, penserei di non tenere distinte le misure sanitarie da quelle più strettamente economiche, considerato che entrambe le categorie di misure hanno costituito – e, verosimilmente, costituiranno ancora – oggetto del copioso *corpus* normativo di questa emergenza, non essendo nemmeno possibile in molti casi distinguere in maniera nitida quali provvedimenti e quali disposizioni vadano ad incidere sulla prima piuttosto che sulla seconda sfera.

9. In sintesi, riassumendo i punti precedentemente illustrati e alla luce delle argomentazioni che si è avuto modo di sviluppare, sia pure in maniera sommaria, si possono formulare le seguenti brevi conclusioni:

- la sede istituzionale più idonea ad assolvere una funzione di dibattito e controllo sull'operato del Governo nell'emergenza in corso potrebbe essere una Commissione parlamentare;
- sarebbe opportuno optare per una Commissione bicamerale, conformemente al sistema organizzativo parlamentare vigente;
- si potrebbe prevedere tutt'al più per le Conferenze dei capigruppo una diversa modalità di coinvolgimento, in forma ad esempio di coordinamento o di cabina di regia, ferme restando le insostituibili funzioni che sarebbe chiamata a svolgere la Commissione, quasi per sua vocazione naturale;
- la Commissione potrebbe essere chiamata ad esprimersi attraverso pareri rilasciati in via preventiva aventi natura obbligatoria e non vincolante;
- il termine di otto giorni inserito nel testo del disegno di legge in esame risulta probabilmente eccessivo in vista degli obiettivi di efficienza e tempestività che l'organo mira a salvaguardare.

Restando a disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono i migliori saluti.

Luca Longhi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico

Università Telematica Universitas Mercatorum

luca.longhi@unimercatorum.it