

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XVI**  
**n. 4**

## **RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)**

*(Relatore PARRINI)*

---

SULLE

**MODALITÀ PIÙ EFFICACI PER L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE COSTITUZIONALI DEL PARLAMENTO NELL'AMBITO DI UN'EMERGENZA DICHIARATA**

**Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 2020**

---

*adottata nella seduta del 3 dicembre 2020 a conclusione di una procedura d'esame dell'affare assegnato dalla Presidenza del Senato il 21 ottobre 2020*

---

**INDICE**

Premessa .....	<i>Pag.</i>	3
1. Un sistema parlamentare in difficoltà, un sistema delle fonti sotto pressione .....	»	4
2. Il possibile ruolo degli organi parlamentari esistenti o di commissioni monocamerali speciali .....	»	6
3. Le Conferenze dei Capigruppo in riunione congiunta ....	»	7
4. Una bicamerale per l'emergenza .....	»	8
5. Il rapporto con le regioni e le autonomie locali .....	»	16
Allegato .....	»	17

## PREMESSA

La Commissione, a seguito di unanime determinazione dell'Ufficio di Presidenza, ha richiesto al Presidente del Senato, in data 15 ottobre 2020, l'assegnazione di un affare, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata. Il Presidente ha deferito l'affare al successivo 21 ottobre.

La richiesta trae origine, nel merito, dal disegno di legge Atto Senato n. 1834, a iniziativa del senatore Pagano, componente della 1<sup>a</sup> Commissione, volto a istituire una Commissione bicamerale competente sull'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Scopo dell'affare, pur nella consapevolezza di quanto l'argomento si prestasse ad allargamenti di campo, è stato perciò, fin dall'inizio, il tema specifico delle modalità più efficaci con le quali il Parlamento possa esercitare le sue prerogative in un contesto come quello attuale, nel senso di individuare le soluzioni più idonee dal punto di vista tecnico per il loro esercizio.

Poiché l'istituzione di una commissione bicamerale rappresenta solo una delle possibili opzioni, la Commissione affari costituzionali ha ritenuto di svolgere preventivamente un'approfondita disamina: la procedura da seguire o da promuovere sarebbe discesa dalla soluzione individuata.

La Commissione ha perciò proceduto a un serrato ciclo di audizioni informali in videoconferenza che ha permesso di raccogliere le opinioni e le riflessioni di ventinove tra i maggiori esperti in materia costituzionale e parlamentare, nonché di alcuni rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

Più nel dettaglio, nelle riunioni dell'Ufficio di Presidenza del 5, 12, 17, 18, 19, 24 e 26 novembre sono stati sentiti Fabio Cintioli, Giovanni Guzzetta, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Alfonso Celotto, Francesco Clementi, Ugo De Siervo, Fulvio Pastore, Andrea Pertici, Massimo Villone, Luciano Violante, Gaetano Azzariti, Enzo Cheli, Claudio De Fiores, Massimo Luciani, Luca Longhi, Michela Manetti, Andrea Manzella, Marcello Pera, Valerio Onida, Otto Pfersmann, Claudio Tucciarelli, Beniamino Caravita di Toritto, Salvatore Curreri, Marilisa D'Amico, Roberto Miccù, Paolo Passaglia, Guido Rivosecchi, Lara Trucco, Massimiliano Fedriga, Giovanni Toti e Antonio Decaro.

In allegato alla presente relazione è riportata una sintesi delle audizioni svolte.

Va detto subito che, all'esito dell'approfondimento, si è registrata una inusuale convergenza della comunità scientifica – in ciò appoggiata anche dagli esponenti delle autonomie territoriali – sull'opportunità di istituire una Commissione bicamerale per l'emergenza epidemiologica. Sulle caratteristiche di tale Commissione sono emerse tuttavia valutazioni eterogenee, anche se non necessariamente incompatibili tra loro, così come è emersa una varietà di sfumature sul ruolo da attribuire ad altri organi parlamentari.

La Commissione ha perciò condiviso l'opportunità di sintetizzare gli esiti dell'esame della materia in una relazione ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, da porre a disposizione del Senato quale base di discussione per l'adozione, d'intesa con la Camera, di eventuali determinazioni per un rinsaldamento sostanziale, anche nell'emergenza, della centralità del Parlamento.

Non sfugge alla Commissione come qualunque innovazione in questo ambito presupponga un'ampia consonanza tra le forze politiche: l'auspicio perciò è che la presente relazione possa favorire l'approdo a soluzioni condivise tra maggioranza e opposizione, per un rafforzamento, anche nell'emergenza, del ruolo centrale che la Costituzione assegna al Parlamento.

#### 1. UN SISTEMA PARLAMENTARE IN DIFFICOLTÀ, UN SISTEMA DELLE FONTI SOTTO PRESSIONE

La pandemia sanitaria ha rappresentato e rappresenta senza dubbio, a livello globale, anche una pandemia di tipo costituzionale. Come rimarcato da quasi tutti gli auditi, gli ordinamenti democratici si sono trovati ad affrontare una situazione senza precedenti che ha posto in crisi i loro stessi fondamenti.

Da un lato, infatti, stiamo assistendo a una limitazione inedita di diritti e libertà costituzionali e, dall'altro, a un non usuale, per quanto in larga misura inevitabile, accentramento dei poteri in capo agli esecutivi. A livello istituzionale, gli organi che più soffrono di questo contesto sono proprio i parlamenti, tanto che risulta naturale porsi l'interrogativo se l'emergenza epidemiologica possa giustificare, oltre che i restringimenti alle libertà individuali, anche una limitazione alle prerogative parlamentari (Tucciarelli). L'esperienza di altri Paesi non si discosta, nei suoi caratteri essenziali, da quella italiana e, pur nella diversità degli ordinamenti e delle risposte fornite, si è assistito a una verticalizzazione del potere e a una corrispondente limitazione del ruolo e delle funzioni dei Parlamenti. Un fenomeno non nuovo, perché già altre emergenze, ad esempio quella terroristica, avevano portato a rafforzare il ruolo del Governo e addirittura ad auspicare poteri non soggetti a vincoli, *unbound* (Napolitano), tanto che è stato notato come gli ultimi vent'anni siano stati caratterizzati da una sorta di stato di emergenza permanente, tra ricorrenti minacce alla sicurezza e perdurante crisi economica (De Fiores).

La generalità degli intervenuti ha osservato che la marginalizzazione del Parlamento non può dirsi fenomeno nuovo. Essa si presenta come il frutto di una concatenazione di accadimenti più o meno remoti i cui effetti sugli equilibri istituzionali sono stati senz'altro intensificati dalla pandemia. Nel nostro Paese, tuttavia, vi sono alcune circostanze aggravanti che sono state puntualmente richiamate (Luciani). Riprendendo l'immagine della pandemia costituzionale, verrebbe quasi da dire che, così come le conseguenze del COVID-19 sono più pericolose nei pazienti con patologie pregresse, gli effetti dell'emergenza possono essere più gravi per i parlamenti e gli organi costituzionali giunti alla pandemia in peggiore salute.

Quale conseguenza dell'accentramento dei poteri nell'Esecutivo, anche il sistema delle fonti del diritto è stato messo sotto pressione. Il nostro ordinamento costituzionale non contempla, come è noto, disposizioni specifiche sullo stato di emergenza, anche se è stato notato che vi si può ricostruire un « codice dell'emergenza » (De Fiores) che ha i suoi punti di riferimento nella legge e nel raccordo tra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo. Qualcuno osserva che sarebbe stato possibile interpretare in senso estensivo la disposizione prevista dall'articolo 78 della Costituzione per lo stato di guerra (Celotto), con il conferimento al Governo, da parte del Parlamento, dei poteri necessari. La maggior parte delle opinioni, tuttavia, è nel senso di ritenere centrale lo strumento, emergenziale per eccellenza, del decreto-legge, che investe la triangolazione istituzionale citata e consente, pur nella alterazione del normale svolgersi della funzione legislativa, il rispetto delle riserve di legge per quando riguarda la riduzione delle libertà (Pertici). Del resto, ciò è stato ribadito anche dalla risoluzione 6-00146 (testo 2) a firma Calderoli, approvata dall'Aula del Senato il 2 novembre 2020. Tuttavia, è stato da più parti riconosciuto come lo stesso decreto-legge non sia abbastanza flessibile per tenere il passo di una situazione in permanente evoluzione (Cintioli).

Sulla posizione e la legittimità dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (i noti « DPCM ») previsti dagli stessi decreti-legge che hanno disciplinato gli interventi emergenziali, così come sul procedimento di parlamentarizzazione introdotto in sede di conversione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, sono state esplicitate tesi assai differenziate. Se è abbastanza condivisa la loro riconduzione alla consolidata categoria delle ordinanze contingibili e urgenti, sulla legittimità costituzionale e i limiti di questo tipo di atti si riscontrano, tra gli studiosi, le divergenze tradizionali: un dibattito, peraltro, che ha impegnato la dottrina giuridica fin dai primi provvedimenti del febbraio 2020. Si va perciò da chi sostiene la radicale illegittimità dell'impianto, facendo da ciò discendere l'assunto che il Parlamento dovrebbe astenersi dal pronunciarsi o a reclamare maggior coinvolgimento nell'adozione dei DPCM, a coloro che invece giudicano l'impostazione formalmente rispettosa della legalità costituzionale.

Tra questi ultimi vi è stato chi comunque ha posto la questione dell'opportunità di prevedere un contraltare al potere di ordinanza del Governo che, non potendo essere rappresentato solo dal giudice amministrativo, per ragioni attinenti sia alla portata degli atti che questo sarebbe chiamato a giudicare, sia ai tempi del giudizio, non può essere che politico, e specificamente collocato nel Parlamento. Non è stato tuttavia escluso che la Corte costituzionale possa riconoscere una propria competenza al riguardo (De Siervo). In secondo luogo, è stata richiamata la necessità che i DPCM vengano limitati a quelle sole misure che, per ragioni di tempestività, non possono essere adottate per decreto-legge, lo strumento da privilegiare tutte le volte in cui ciò sia possibile (Pertici). Inoltre, è stato affermato che questi atti non devono tramutarsi in provvedimenti a medio-lungo termine (Onida). Per le loro caratteristiche, i DPCM sono stati qualificati come vere e proprie nuove fonti del diritto (Pastore). È venuta

in luce anche la circostanza per cui, trattandosi di atti sostanzialmente monocratici, lo stesso Governo collegialmente inteso è formalmente escluso dal procedimento che conduce alla loro adozione. Inoltre, è stato ricordato come, accanto ai DPCM, vi siano altre ordinanze che compongono un quadro complesso e articolato di atti *extra ordinem*. Condivisa è quindi l'opinione per cui il sistema delle fonti del diritto sia stato messo sotto pressione dal quadro emergenziale, e che debba iniziare prima possibile un cammino di ritorno alla sua fisiologia.

Il meccanismo di parlamentarizzazione di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, non ha ricevuto un particolare apprezzamento da parte degli studiosi e comunque non è stato considerato sufficiente. Se pure è stato notato come, nelle premesse al DPCM del 3 novembre, siano state citate per la prima volta le risoluzioni parlamentari (un dato, peraltro, interpretato non univocamente), è stato anche rilevato come la procedura prevista non abbia impedito l'adozione di numerosi provvedimenti senza un previo coinvolgimento del Parlamento, e come questa si risolva più che altro in un obbligo informativo.

È perciò unanimemente condivisa l'urgenza di un maggiore coinvolgimento del Parlamento che, pur nell'eccezionalità dell'emergenza, deve poter esercitare le proprie prerogative. Il discorso, peraltro, non può essere limitato all'emergenza pandemica in atto, ma deve necessariamente allargarsi, come del resto già suggerito dal titolo dell'affare esaminato dalla Commissione, a tutte le situazioni di emergenza dichiarata, affinché possa prendere forma un vero e proprio diritto parlamentare dell'emergenza in grado di superare, anche per l'avvenire, le difficoltà incontrate nei difficili mesi del 2020 e di elaborare rimedi validi anche per future contingenze eccezionali.

## 2. IL POSSIBILE RUOLO DEGLI ORGANI PARLAMENTARI ESISTENTI O DI COMMISSIONI MONOCAMERALI SPECIALI

Un primo aspetto che è stato affrontato è quello dell'idoneità di organi parlamentari esistenti a fungere da sede idonea per un efficace esercizio delle prerogative parlamentari anche nell'emergenza. Al riguardo è stato anche osservato che il Parlamento, per riappropriarsi delle proprie prerogative, deve riprendere a esercitare le sue funzioni nelle sedi di cui già dispone (Pera).

In senso opposto sono stati invece espressamente richiamati i limiti degli strumenti ordinari, sia per quanto riguarda il sindacato ispettivo, sia per l'attività delle Commissioni permanenti (Azzariti).

Con riferimento alle funzioni legislative, che ovviamente non possono che rimanere in capo alle singole Camere, è stata affrontata la questione, della quale parimenti si era discusso nel corso della prima ondata dell'epidemia, di poter convertire i decreti-legge in sede decentrata. Sebbene la Costituzione non includa questa ipotesi tra le riserve di Assemblea elencate nell'ultimo comma dell'articolo 72 e siano solo i Regolamenti parlamentari

a prevederla, l'orientamento prevalente ritiene che vi sia una riserva implicita, e che perciò la strada della sede deliberante non sia percorribile, neppure con un consenso unanime (Lupo, Clementi, Pastore, Pertici). Quanto alla sede redigente, si sono avute invece diverse aperture: viene infatti notato come la prassi di porre la questione di fiducia, in aula, su un maxiemendamento che riproduce il testo licenziato dalla Commissione referente, sia largamente sovrapponibile a quella procedura (Lupo, Pastore, Pertici). In un'ottica di valorizzazione della dimensione intercamerale, è stata avanzata inoltre la possibilità di un'istruttoria congiunta sui decreti-legge da parte delle commissioni competenti (Cheli).

Per quanto riguarda invece l'istituzione di Commissioni monocamerali speciali, occorre distinguere tra Commissioni con poteri referenti e commissioni con poteri conoscitivi, consultivi e di controllo.

La prima ipotesi, che pure aveva sostenitori nella prima fase dell'emergenza, è quella di organi modellati sull'esempio della Commissione speciale per l'esame degli atti urgenti del Governo che ciascuna Camera istituisce a inizio legislatura e alla quale assegna tutti i provvedimenti legati all'emergenza, a partire da quelli legislativi. Gli esperti auditi non hanno sostenuto questa opzione, che avrebbe un problema di mancanza di specializzazione (Tucciarelli), o la hanno relegata solo a congiunture estreme, più tipiche di stati di necessità che di stati di emergenza (Violante).

Anche la diversa ipotesi di istituire una commissione speciale di altra natura ha trovato un sostegno limitato (Guzzetta).

Nell'uno e nell'altro caso si è infatti osservato che l'esistenza di due Commissioni separate potrebbe creare un problema di funzionalità o di insufficiente interazione con il Governo (Tucciarelli, De Fiores).

È stata anche vagliata e contestualmente respinta, per l'assenza di poteri formali (Cheli), l'ipotesi di un comitato formato dai presidenti delle Commissioni competenti per materia.

In ogni caso è stato notato come, nelle more dell'istituzione di eventuali organismi speciali, quelli ordinari debbano continuare a esercitare le proprie funzioni nei confronti del Governo (D'Amico).

### 3. LE CONFERENZE DEI CAPIGRUPPO IN RIUNIONE CONGIUNTA

Anche l'ipotesi, di cui si è ampiamente dibattuto, di una riunione congiunta delle Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato quale sede per una condivisione al più alto livello della gestione dell'emergenza tra Governo e Parlamento, nonché tra maggioranza e opposizione, non ha riscosso molti consensi tra gli esperti che si sono soffermati sul punto.

Le motivazioni sono articolate e si possono così riassumere: mancanza di poteri formali (Cheli, Luciani); assenza dei caratteri delle tipiche sedi di lavoro parlamentare (Lupo) o diversa natura di questi organi (Azzariti); estraneità al procedimento legislativo (Manzella); mescolanza di funzioni politiche e parlamentari (Clementi); esperienza comparata non fortunata (Napolitano); assenza di pubblicità dei lavori, mancanza di tempo adeguato per trattare il tema e rischio che divenga un terreno di scontro politico

(Azzariti); spiccato carattere politico che non le rende una sede naturale (Longhi) o una cerniera efficace (De Fiores). Inoltre, si è paventato il rischio che l'attribuzione di funzioni di controllo e di verifica ne muti radicalmente la natura (Pera) o quantomeno le funzioni (Tucciarelli). Accanto al problema di chi in concreto debba presiedere questa « Super-capigruppo », è stato anche evidenziato come, in ogni caso, i Presidenti delle Camere perderebbero la loro neutralità a favore di un profilo inevitabilmente più politico (Pera). Peraltro si è anche osservato che, se lo scopo è rafforzare l'attività di controllo del Parlamento e non creare un organo di direzione politica, non si intravede la necessità di coinvolgere le forze politiche al livello dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (Curreri).

Tuttavia, sono stati evidenziati anche aspetti positivi, innanzi tutto per l'immediatezza dell'attuazione di una simile ipotesi (Cheli), nonché per i vantaggi che il formato inedito di una riunione congiunta delle Capigruppo porterebbe nel coordinare la programmazione dei lavori tra le Camere, e in particolare la presenza del Governo (Guzzetta), valorizzando ulteriormente la dimensione intercamerale.

In definitiva, quindi, come è stato peraltro notato (Rivosecchi), la Conferenza, se pure non potrebbe sostituirsi ad altri organi *ad hoc*, potrebbe utilmente affiancarli, sia nella programmazione che nel coinvolgimento dell'opposizione, sopperendo all'assenza di pubblicità dei lavori con una sistematica comunicazione dei loro esiti alle Assemblee.

#### 4. UNA BICAMERALE PER L'EMERGENZA

I soggetti auditi, con pochissime eccezioni, si sono invece dichiarati favorevoli all'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale specificamente dedicata al tema dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ritenendola una sede nel complesso idonea per un irrobustimento del ruolo spettante al Parlamento e per l'esercizio sulle sue prerogative costituzionali.

Circa le caratteristiche di questa Commissione, dal punto di vista della sua composizione, delle funzioni, dello strumento con il quale istituirla e anche del regime di pubblicità da adottare, sono state prospettate soluzioni diverse, talora alternative ma più spesso complementari, di cui è opportuno dare conto per favorire la ricerca di una soluzione di sintesi.

Il panorama delle Commissioni bicamerali si presenta in effetti estremamente composito: attualmente – esclusi il Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa e le Commissioni che includono componenti non parlamentari – sono in essere nove organismi bicamerali, con funzioni di indirizzo, di vigilanza e di controllo ovvero consultive, cui si aggiungono quattro Commissioni di inchiesta, senza considerare tutte le Commissioni bicamerali istituite nel passato che hanno esaurito la loro attività. È perciò abbastanza naturale che ci si interroghi sulla natura e i caratteri di un tale organismo, anche nella consapevolezza che si tratterebbe in ogni caso di una soluzione inedita per un contesto inedito, e che perciò le categorie consolidate andrebbero utilizzate con la necessaria elasticità.



*a. La composizione*

Il disegno di legge atto Senato n. 1834, su cui gli auditi si sono basati per esprimere le loro valutazioni, propone di istituire – per la durata della XVIII legislatura – una Commissione composta da dieci senatori e da dieci deputati nominati, rispettivamente, dai Presidenti delle Camere su designazione dei gruppi e in proporzione di questi, con un presidente eletto a maggioranza assoluta dei componenti (con eventuale ballottaggio) tra gli appartenenti ai gruppi di opposizione, cui si aggiungono due vicepresidenti e due segretari.

La quasi totalità degli esperti ha evidenziato l'importanza di un organo snello, sul modello, quanto alla sua composizione, del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) che, come è noto, è costituito da soli dieci membri, cinque deputati e cinque senatori. Qualcuno ritiene tuttavia preferibile l'ipotesi di venti componenti prospettati dal disegno di legge, o *tout court* (Pertici, Tucciarelli) o come limite massimo (Manzella). Altri hanno invece ipotizzato dodici membri (Violante), ovvero un minimo di dodici (Caravita) o quattordici membri (Curreri) o un numero compreso tra dieci e quindici (Pfersmann). È stato anche rilevato che l'ampiezza sarebbe inversamente proporzionale alla collaborazione tra forze politiche (Pastore). Addirittura è stato richiamato come modello (Napolitano, Clementi) la *Congressional Oversight Commission* (*coc.senate.gov*), organo misto sulla gestione economica dell'emergenza istituito negli Stati Uniti, che è di soli cinque membri e che, peraltro, sta operando in una composizione ridotta a quattro. Inoltre, è emersa la preferenza per un ufficio di presidenza snello, di soli tre membri (e non cinque come nel disegno di legge), in grado di adottare rapidamente alcune decisioni (Lupo, Clementi).

La composizione può essere paritetica tra maggioranza e opposizione o proporzionale ai gruppi parlamentari. L'alternativa della rappresentanza paritetica è quella che ha riscosso i maggiori consensi, in particolare per il ruolo di sede di condivisione tra le forze politiche, oltre che di controllo parlamentare, che dovrebbe assumere la Commissione: anche alcune proposte su numeri precisi tengono conto di questa necessità, laddove dodici componenti consentirebbero di avere tre esponenti di maggioranza e tre di opposizione per ogni Camera (Violante). Minoritaria l'opzione – che pure è quella proposta dal disegno di legge – per una composizione proporzionale (Pfersmann, Rivosecchi), necessaria laddove si intendessero attribuire poteri di inchiesta ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione: sul punto, tuttavia, si segnala anche una lettura del disposto costituzionale alla luce dell'articolo 26 del Regolamento del Senato tendente a far coincidere i due requisiti (Curreri). È stata richiamata anche l'opzione, da valutare, relativa alla garanzia della presenza in seno alla Commissione di un rappresentante per ciascun gruppo presente in almeno una Camera (Tucciarelli). Quasi unanime è l'adesione alla proposta di riservarne, anche formalmente, la presidenza all'opposizione, e la vicepresidenza alla maggioranza (Pfersmann): al riguardo si richiama la legge 3 agosto 2007, istitutiva del COPASIR, che lo prevede espressamente, ma anche la prassi consolidata di altri organismi bicamerali, come la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

(Commissione di vigilanza RAI). Peraltro, è stata da più parti evidenziata la necessità che il Presidente della Commissione sia eletto a maggioranza qualificata (Azzariti, De Fiores, Curreri), affermata con ancor più forza da parte di chi invece ritiene che una composizione paritetica renda più equilibrato riservare questo ruolo alla maggioranza (Manzella).

Infine, è interessante la suggestione per cui, per garantire un raccordo con le ordinarie sedi parlamentari, i componenti della Commissione potrebbero essere scelti tra i componenti delle Commissioni permanenti maggiormente coinvolte nell'esame dei provvedimenti sulla pandemia, sulle connesse ricadute finanziarie e sui collegamenti sovranazionali (Tucciarelli).

#### *b. Le funzioni*

Secondo il disegno di legge Pagano (atto Senato n. 1834), compito principale della Commissione dovrebbe essere quello di esprimere pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo, inclusi gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto misure di contenimento e di contrasto della diffusione del COVID-19: ciò nel termine perentorio di otto giorni, decorso il quale si intenderebbe espresso un parere favorevole. È inoltre previsto che, prima di deliberare, la Commissione possa svolgere attività conoscitiva e che il suo presidente, sentito l'ufficio di presidenza, possa richiedere l'audizione del Presidente del Consiglio o di un Ministro da questi delegato. Inoltre, la Commissione svolgerebbe attività conoscitiva sull'emergenza epidemiologica e sulle misure per il suo contenimento e contrasto. Infine, vi si prevede che la Commissione presenti una relazione annuale al Parlamento, salva la facoltà di trasmettere anche informative o relazioni urgenti.

La questione delle funzioni della Commissione, senz'altro centrale, è quella su cui si è comprensibilmente riscontrata la più vasta gamma di punti di vista.

*Funzioni consultive* – Partendo da quelle consultive, sulle quali è incentrata la proposta legislativa, va detto innanzi tutto che vi è stata una diffusa contrarietà sia sull'ipotesi di prevedere un parere vincolante sugli atti del Governo, che si tradurrebbe in una eccessiva ingerenza nelle responsabilità dell'Esecutivo, sia sulla congruità del termine di otto giorni per esprimerlo, giudicato eccessivo in relazione al carattere urgente dei provvedimenti dettato dall'evoluzione del quadro epidemiologico. Al riguardo, lo stesso presentatore del disegno di legge ha dichiarato di ritenere accoglibili entrambi i rilievi, precisando, quanto al primo, che lo scopo resta quello del coinvolgimento preventivo del Parlamento, e, quanto al secondo, che il testo era stato presentato nel maggio 2020, quando la progressiva riduzione dei contagi aveva determinato una successione più diradata dei provvedimenti.

Dando per acquisito che la Commissione, se del caso, non dovrà esprimere pareri vincolanti, e che dovrà pronunciarsi in tempi più ristretti di otto giorni, si è posto il problema del perimetro del sindacato della

Commissione, innanzi tutto con riferimento ai DPCM. Si sono palesate a questo proposito alcune posizioni contrarie all'espressione di un parere preventivo su questo tipo di atti, sul presupposto della loro illegittimità o comunque dubbia legittimità (D'Amico, Guzzetta, Longhi), oppure per lasciarli alla piena responsabilità del Governo (Miccù). Peraltro, è stato evidenziato come tali decreti non siano le uniche ordinanze previste dall'impianto normativo in materia, poiché, al solo livello statale, vi sono anche i provvedimenti del Ministro della salute, quelli del Capo del dipartimento della protezione civile e quelli del Commissario straordinario (De Siervo, Pertici, Tucciarelli), senza contare i provvedimenti regionali e le ordinanze sindacali. Si pone poi il problema dei decreti-legge, che secondo alcuni potrebbero essere inclusi tra gli atti da sottoporre al parere della bicamerale (Manzella). Al riguardo, un parere preventivo sugli schemi di decreto-legge potrebbe porsi in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione (Luciani), mentre il problema non si presenterebbe qualora la Commissione venisse consultata nel corso dell'*iter* di conversione, analogamente a quanto accade per la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Infine, è necessario che la legge preveda espressamente un obbligo in capo al Governo di trasmissione degli schemi di atti alla Commissione (Tucciarelli).

*Funzioni di controllo e conoscitive* – L'accento, più che sulle funzioni consultive, è stato posto tuttavia sulle funzioni di controllo (e su quelle conoscitive ad esse presupposte), ambito al quale è stato ricondotto l'intervento della Commissione nella fase di elaborazione delle ordinanze. I presupposti, infatti, vanno in quella direzione.

In primo luogo, vi è il funzionamento insoddisfacente del meccanismo di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, che non rende obbligatorio un intervento parlamentare nella fase ascendente: quando ciò è avvenuto, ci si trovava in un momento in cui le misure erano già state delineate e comunque il Parlamento non è stato in grado di esaminarle nel dettaglio. Il nodo è stato quindi individuato nella fase in cui i dati tecnici a disposizione del Governo vengono filtrati e tradotti in decisione politica (Guzzetta). Ed è innanzi tutto in quel passaggio che l'intervento di una Commissione *ad hoc* viene visto come dirimente. In secondo luogo, e in via strettamente correlata, è stata evidenziata l'asimmetria informativa del Parlamento rispetto all'Esecutivo (Azzariti, Miccù): i dati degli organismi tecnici non sono infatti a disposizione del Parlamento. Sebbene da uno studio della Fondazione Leonardo (citato da Violante) siano stati censiti un centinaio di questi comitati, sarebbe sufficiente che la Commissione potesse rapportarsi in via diretta con il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, e, soprattutto, potesse disporre degli stessi dati. A quel punto, il dialogo con il Governo nella fase di formazione dei provvedimenti (Miccù) potrebbe avvenire anche senza la formalizzazione in un parere, bensì attraverso la partecipazione di un Ministro che, illustrando alla Commissione le misure che l'Esecutivo intende adottare, acquisisca in tempo reale

le valutazioni delle forze politiche ai fini della redazione definitiva dell'atto. Si è detto infatti che la Commissione dovrebbe avere la stessa flessibilità operativa del Comitato tecnico-scientifico e pronunciarsi anche nel giro di poche ore (Cintioli) o quarantotto ore (Curreri): in questo senso, lo strumento del parere, per quanto forte, potrebbe non essere garanzia di un reale coinvolgimento, perché non potrebbe essere compreso al di sotto di certi termini (Trucco). È stata anche avanzata l'ipotesi che, più che un parere preventivo, la Commissione possa formalizzare una richiesta di riesame successiva all'adozione dell'atto (Cintioli), anche se è stato notato che gli stessi effetti potrebbero essere ottenuti attraverso un intervento più propriamente politico (Clementi). In questa direzione è stato addirittura ipotizzato che il Presidente della Commissione partecipi ai tavoli in cui si formano gli atti governativi (Passaglia).

L'attività di controllo dovrebbe poi estendersi alla fase di attuazione dei provvedimenti e, a tal fine, è emerso come occorra un ampio ventaglio di strumenti conoscitivi, con una previsione generale che consenta di acquisire documenti dalla pubblica amministrazione e anche, eventualmente, dall'autorità giudiziaria (Clementi), nonché di svolgere audizioni di rappresentanti del Governo, non solo del Presidente del Consiglio dei ministri come previsto dal disegno di legge, ma anche di funzionari pubblici ed esperti. In particolare è stato posto l'accento (Manetti) sulla peculiare procedura introdotta dall'articolo 7-bis del decreto-legge n. 174 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, che, con riferimento ad alcune attività, prevede che il COPASIR esprima un parere preventivo sulle disposizioni da adottare e che, successivamente alla loro adozione, ne sia informato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla possibilità che la Commissione si doti di propri esperti stabili, le vedute non sono univoche: accanto a chi sostiene che questo sia auspicabile, per poter meglio esercitare la propria funzione dialettica con il Governo (Lupo), altri lo negano, per evitare un utilizzo politico di giudizi tecnici (Onida, Azzariti), anche se è stata ammessa la possibilità che la Commissione acquisisca consulenze su vicende specifiche (Clementi, De Fiore). Per evitare la contrapposizione tra consulenze tecniche, è stato proposto che la Commissione (Rivosecchi) o le forze di opposizione (Onida) possano far integrare gli esistenti organismi tecnici con esperti di propria fiducia.

*Altre funzioni* – Anche l'attività di indirizzo, a parere di numerosi esperti, dovrebbe rientrare tra le funzioni della Commissione (Cheli, Azzariti, Manetti, Onida, Tucciarelli, Miccù, Rivosecchi). Su questa posizione pesa sicuramente il giudizio ampiamente negativo sulla procedura di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, sebbene vi sia chi ha ipotizzato che essa possa essere mantenuta, in aggiunta alle funzioni svolte nella sede ristretta della Commissione (Napolitano). La funzione di indirizzo, tuttavia, non può che continuare a trovare la sua sede naturale nelle Aule parlamentari.

Poche sono invece le voci a favore dell'attribuzione di poteri di inchiesta: a parte il problema di conciliare questa natura con una compo-

sizione paritetica, la soluzione è vista di fatto alternativa rispetto alla natura di organo di controllo (Violante, Trucco), sebbene, dall'altro lato, le funzioni previste dall'articolo 82 della Costituzione siano state richiamate da alcuni come strumento per dare maggiore incisività e visibilità alla Commissione e alla sua attività di controllo (Curreri, D'Amico).

La Commissione, infine, per la sua natura bicamerale, incontrerebbe il limite costituzionale delle funzioni legislative, salvo, come si è detto, pronunciarsi, all'interno del procedimento legislativo, in sede consultiva: in questo senso, peraltro, è stato anche richiamato l'esempio del Comitato per la legislazione della Camera (Manzella).

### *c. Il regime di pubblicità*

Tra le ragioni addotte a favore di una commissione parlamentare *ad hoc* vi è anche una petizione di principio che contrappone la pubblicità e trasparenza dei lavori delle Camere all'opacità e sostanziale segretezza delle procedure governative (Celotto, D'Amico). L'orientamento prevalente va nel senso di consentire alla Commissione di modulare il regime di pubblicità dei propri lavori. Tra gli estremi di chi ritiene in ogni caso preferibile che la riservatezza sia la regola generale (Violante) ovvero l'assoluta eccezione (Pertici, Manetti, Tucciarelli, Trucco), si sono manifestate varie sfumature intermedie, tese tuttavia a privilegiare la trasparenza dei lavori.

A favore della possibilità di adottare, se necessario, un regime di segretezza vanno la possibilità di partecipare alla formazione di tutte le decisioni del Governo, di maneggiare dati sensibili, o il rischio paventato (Curreri) che la Commissione diventi una sede impropria di propaganda elettorale.

### *d. L'atto istitutivo*

Tipicamente, le commissioni bicamerali sono istituite con legge. Vi sono tuttavia precedenti in cui esse hanno visto la luce a seguito dell'approvazione contemporanea di atti di indirizzo da parte delle due Camere: tale è stato il caso delle Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali del 1983 (cosiddetta « Commissione Bozzi ») e del 1992 (cosiddetta « Commissione De Mita - Iotti »), quest'ultima seguita da una legge (nella specie costituzionale). Entrambe le strade sono perciò legittime.

La stragrande maggioranza degli auditi ritiene necessario o quantomeno preferibile l'istituzione della Commissione tramite una legge, soprattutto per poter prevedere obblighi in capo al Governo e alla pubblica amministrazione, in particolare quanto alla trasmissione di atti, schemi di atti e documenti, o per consentire alla Commissione di accedere a dati e informazioni.

Molti hanno evidenziato come, per accelerare i tempi di istituzione, la legge possa essere preceduta da atti di indirizzo poi « vestiti » dalla fonte primaria (Lupo, Manzella, Curreri, Rivosecchi). Secondo altri la legge potrebbe essere invece preceduta da un'iniziativa dei Presidenti delle

Camere (Napolitano, Cheli) o da una decisione delle Conferenze dei Capigruppo (Violante): a questo proposito, si ricorda che l'istituzione delle Commissioni speciali a inizio legislatura avviene senza un voto delle Assemblee.

In ogni caso, come è stato da più parti osservato, in presenza di una condivisa volontà politica anche i tempi di approvazione di una legge potrebbero essere estremamente rapidi.

*e. I limiti di oggetto e durata*

Un'altra questione che è stata affrontata è se la Commissione debba limitare i propri compiti ai provvedimenti e alle misure di tipo sanitario oppure essere investita anche delle questioni di tipo economico, inclusa la gestione dei fondi europei, a partire da quelli del *NextGenerationEU*. Alcune opinioni ritengono preferibile la seconda ipotesi, sul presupposto che l'emergenza sia un fenomeno da affrontare a tutto tondo (Violante, D'Amico, Longhi), soluzione che è stata anche vista come una possibilità accanto a quella di un'ulteriore commissione dedicata ai profili finanziari (Napolitano).

Quanto invece alla durata della Commissione, che il disegno di legge atto Senato n. 1834 fa coincidere con la legislatura in corso, è stata anche suggerita una sua coincidenza con quella dello stato di emergenza (Tucciarelli). All'opposto, vi è chi ritiene che la bicamerale da istituire debba essere invece un organismo permanente, da attivare per ogni emergenza dichiarata, non solo per la pandemia (Pfersmann).

In ogni caso, come del resto suggerito dal titolo stesso dell'affare assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione, le soluzioni individuate non possono che indirizzarsi al tema dell'emergenza nel suo complesso, e perciò anche la creazione di un organismo bicamerale, seppur dedicato a uno specifico contesto emergenziale, va proprio nella direzione di creare strumenti efficienti per un organico coinvolgimento del Parlamento in analoghe situazioni.

*f. La partecipazione ai lavori da remoto*

Molti dei soggetti auditi hanno anche chiamato in causa, tra le modalità che il Parlamento potrebbe adottare per esercitare le proprie prerogative nell'emergenza, la questione della partecipazione da remoto ai lavori parlamentari, e in particolare la possibilità del voto da remoto. Premesso che il tema, in via generale, a meno che non si intenda intervenire in sede costituzionale, esula dalle strette competenze della 1<sup>a</sup> Commissione per rientrare tra quelle della Giunta per il Regolamento, appare tuttavia opportuno richiamarlo con specifico riferimento ai lavori della Commissione bicamerale.

Sul voto a distanza gli esperti sono equamente suddivisi tra favorevoli e contrari. Tra le opinioni contrarie si registrano argomentazioni di illegittimità costituzionale, perché in contrasto con la lettera dell'articolo 64 della Costituzione e con i Regolamenti parlamentari (Luciani) o perché non

sovrapponibile alla disciplina regolamentare, giudicata legittima dalla Corte, su congedi e missioni, e peraltro difficilmente limitabile a una sola fattispecie emergenziale (Pertici). Più numerose sono le contrarietà legate a ragioni di sistema o di opportunità, relative ai rischi di snaturamento del lavoro parlamentare, che necessita di un confronto *de visu* (Guzzetta), in carne e ossa (Cintioli) dal momento che il voto è un processo (Violante) e, in ultima analisi, in questo modo si potrebbe essere portati anche a ritenere non necessaria una sede fisica (De Fiores), sicché occorre che il Parlamento lavori in presenza (Pera). Addirittura, si è parlato di una violazione dell'essenza stessa del principio di rappresentanza, che consiste proprio nel rendere presenti gli assenti (Pertici).

Tra i favorevoli a modalità di voto a distanza, accomunati da una lettura evolutiva dell'articolo 64 della Costituzione (Cheli, Tucciarelli, Caravita, Rivosecchi), l'argomento più diffuso è quello della garanzia della funzionalità del Parlamento, specie laddove siano richieste maggioranze qualificate (Lupo, D'Amico, Rivosecchi). Molte posizioni hanno tuttavia evidenziato come la possibilità vada limitata a casi eccezionali (Cheli) o di forza maggiore (Passaglia) poiché il confronto in presenza deve, in ogni caso, rimanere la regola (Tucciarelli, Trucco), o comunque accompagnata alla valorizzazione delle sedi decentrate (Clementi). Anche qualcuno dei contrari, peraltro, potrebbe ammetterlo ma come *extrema ratio* (Violante). È stato evidenziato come siano in ogni caso necessari strumenti affidabili per l'identificazione dei votanti (Cheli) e una piattaforma adeguata per conoscere gli esiti in tempo reale (Tucciarelli).

Va precisato che i limiti, peraltro differenziati, entro i quali le Giunte per il Regolamento delle Camere hanno consentito la partecipazione da remoto dei parlamentari ai lavori delle Commissioni, ovvero le audizioni, formali e informali, nonché, per quanto riguarda la sola Camera, anche le discussioni senza votazioni e gli uffici di presidenza riservati alla programmazione dei lavori, sono ritenuti legittimi anche da chi si è espresso nettamente contro la remotizzazione del voto (Luciani, Pertici). Di contro, da parte di chi sostiene l'opposta tesi, è stato sostenuto che, per la previsione di ulteriori forme di remotizzazione, occorrerebbe una delibera regolamentare transitoria, peraltro ampiamente condivisa tra le forze politiche (Tucciarelli).

La Commissione bicamerale di cui si discute, innanzi tutto, potrebbe ovviamente avvalersi degli strumenti attualmente consentiti alle Commissioni permanenti. Inoltre, trattandosi di un organismo creato proprio in ragione dell'emergenza e, come si è visto, caratterizzato da tempi di decisione anche estremamente ridotti, si potrebbe valutare di prevedere, laddove necessario, modalità specifiche per la partecipazione ai suoi lavori anche da remoto, ferme restando le prerogative della Giunta per il Regolamento.

#### *g. Le obiezioni*

Poche sono, come si anticipava, le voci che hanno sollevato riserve sull'opportunità di istituire la Commissione. In un caso è stata espressa una

preferenza tecnica, per ragioni di agilità, per due Commissioni speciali omologhe che lavorino in sede congiunta (Guzzetta). Un'altra opinione ritiene l'iniziativa percorribile ma probabilmente inutile, perché non contribuirebbe a superare la marginalità del Parlamento: sarebbe quindi preferibile utilizzare altri strumenti già previsti dall'ordinamento, come la Commissione bicamerale integrata di cui all'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché prevedere la pubblicità dei lavori degli organismi governativi (Villone). Infine, è stato notato che, in assenza di un accordo politico a monte, la Commissione riprodurrebbe le divisioni peculiari del complessivo contesto politico. Se invece questo organismo funzionasse, potrebbe emarginare il Parlamento nel suo complesso, che invece già dispone di tutti gli strumenti giuridici per riacquisire centralità (Pera).

#### 5. IL RAPPORTO CON LE REGIONI E LE AUTONOMIE LOCALI

Un ulteriore tema che è emerso nel corso dell'approfondimento è quello del rapporto con le regioni e le autonomie locali, realtà che sono state direttamente coinvolte, dal punto di vista sia formale che sostanziale, nella gestione dell'emergenza da parte del Governo, ma con le quali il Parlamento non intrattiene canali stabili di comunicazione. Il tema della partecipazione delle autonomie viene posto anche dalla risoluzione Calderoli del 2 novembre 2020.

A questo riguardo è stata ripresa la proposta di dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (Villone, Celotto, Pastore), anche limitatamente a quanto previsto dal comma 1 del citato articolo 11, senza cioè introdurre il meccanismo di parere rinforzato sui provvedimenti nelle materie di competenza concorrente (Curreri).

Nella consapevolezza che, per quanto siano sufficienti modifiche ai regolamenti parlamentari, non è scontato né immediato dare corso a disposizioni inattuata da un ventennio, è stato proposto (Tucciarelli) o richiesto (Toti, Fedriga) che, in caso di istituzione di una Commissione bicamerale, si attui un coinvolgimento delle regioni, anche prendendo a modello la legge sul federalismo fiscale. L'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che ha istituito la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, ha infatti previsto, al comma 4, un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che la Commissione può audire ogniqualvolta lo ritenga necessario, o del quale può acquisire il parere. Il Comitato è nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata ed è composto da dodici membri (senza specificare se politici o tecnici), sei in rappresentanza delle regioni, due delle province e quattro dei comuni. In questo caso, quindi, non si tratterebbe di una partecipazione diretta di rappresentanti delle autonomie ai lavori della Commissione, tantomeno con diritto di voto.



ALLEGATO

**Sintesi delle audizioni informali****5 novembre 2020 – Ore 9,45**

Nicola LUPU, *professore ordinario di diritto delle Assemblee elettive dell'Università LUISS Guido Carli*, ritiene che di qui alla fine della legislatura, tenuto anche conto dell'approvazione della riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari, si apra un'incredibile finestra di opportunità che il Parlamento deve cogliere per reingegnerizzare i propri procedimenti.

Ritiene che un maggiore coinvolgimento del Parlamento nell'emergenza in atto sia necessario, ancor più se si considera la natura delle disposizioni che vengono adottate, da un lato di restrizione e dall'altro di ristoro economico. Osserva tuttavia che il problema della marginalizzazione non nasca ora e sia sostanzialmente di autoemarginazione, ovvero una deriva di scelte compiute dal Parlamento stesso. Per porvi rimedio, occorre pensare a una batteria di strumenti concorrenti, che includano forme più agili di organizzazione parlamentare e l'introduzione di modalità di lavoro anche da remoto: l'andamento dei lavori della Giunta per il regolamento della Camera conferma a suo avviso questa direzione.

Nel merito, occorre distinguere tra funzione di controllo e funzione legislativa.

La prima concerne i DPCM e le altre ordinanze: il meccanismo dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, non è a suo dire sufficiente, in quanto troppo lungo e complesso; al riguardo, nota anche che le risoluzioni parlamentari sono citate per la prima volta nelle premesse del DPCM del 3 novembre 2020. Non è convinto dell'opzione di riunire congiuntamente le Conferenze dei capigruppo: somiglia infatti a un vertice politico e non ha le caratteristiche tipiche delle sedi di lavoro parlamentare.

Meglio sarebbe una bicamerale *ad hoc*, in formato ridotto, con un Ufficio di presidenza ancora più snello in grado di lavorare anche in via informale, dotata di poteri significativi, da istituire con legge per poter far valere tali poteri verso il Governo e la pubblica amministrazione. Il modello più convincente gli sembra quello del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), inclusa la possibilità di disporre, graduandola, della pubblicità dei lavori. Esprime perplessità, con riferimento al disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano, sui pareri vincolanti e sui relativi termini che, per quanto brevi, potrebbero essere problematici.

Vedrebbe poi con favore l'istituzione di un ulteriore strumento di controllo sulla finanza pubblica, anche bicamerale, attuando così l'articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Quanto alla funzione legislativa, saluta con favore la riforma del Regolamento del Senato del 2017, che ha privilegiato le sedi deliberante e

redigente. È invece perplesso sull'ipotesi, avanzata nei mesi scorsi, della conversione dei decreti-legge in Commissione, poiché ritiene vi sia una riserva costituzionale implicita, anche in emergenza. Intravede qualche possibilità sulla sede redigente, specie alla luce della prassi consolidata della presentazione di maxi emendamenti in Assemblea. Sulla scelta di privilegiare le Commissioni permanenti o commissioni speciali non esprime una posizione, anche se ritiene occorra un ridisegno complessivo delle Commissioni.

Circa il voto a distanza ritiene che sia uno sbocco necessitato, e che si possa adottare per numerose sedi, con le opportune cautele. La Costituzione non rappresenta al riguardo un ostacolo, anche alla luce del fatto che alle Camere è sempre stato riconosciuto un margine nell'interpretare la previsione sul numero legale. Il nodo maggiore, a suo avviso, vi è laddove siano richieste maggioranze qualificate: ritiene che la possibilità di esprimere un voto a distanza in Assemblea, in questi casi, si renda necessaria, nell'impossibilità oggettiva di una presenza fisica, dal momento che le alternative sarebbero non adottare tali deliberazioni o riconoscere un potere di veto alle opposizioni.

Ritiene in ogni caso che occorranو soluzioni fortemente coordinate tra Camera e Senato e che in questi mesi i cittadini abbiano avvertito come mai in precedenza il bisogno di Parlamento, quale luogo di dibattito aperto e plurale improntato al « conoscere per deliberare ».

Giovanni GUZZETTA, *professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma « Tor Vergata »*, riassume i termini della questione nelle domande: « cosa fare ? » e: « come farlo ? ».

Osserva come nella gestione della crisi vi sia stata una rilevante proliferazione di soggetti, organi e procedure. Partendo dalle competenze normative e decisionali, rileva come nel rapporto Governo-Parlamento si sia adottata una soluzione nel senso dell'esternalizzazione delle decisioni emergenziali, attraverso il modello delle ordinanze contingibili e urgenti. La stessa soluzione del decreto-legge è stata adottata solo marginalmente o come ombrello, mentre i provvedimenti concreti sono stati delegati a soggetti, segnatamente il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della salute, che comunque non rappresentano il Governo nel suo complesso. Ciò ha avuto a suo avviso riflessi sulle modalità di funzionamento del Parlamento, ridotto a un intervento eventuale di tipo consultivo e non vincolante ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020. Non è pertanto convinto riguardo soluzioni che rafforzino e consolidino questa esternalizzazione. La premessa di questi ragionamenti è infatti che lo stesso decreto-legge non sia sufficiente a tenere il passo delle decisioni da assumere, mentre a suo avviso resta in ogni caso lo strumento più idoneo. Dichiarandosi contrario alla creazione di una struttura parlamentare che insegue i DPCM, ritiene preferibile intervenire sulle procedure esistenti per concentrarsi sull'obbligatorietà e vincolatività del coinvolgimento del Parlamento, senza aggiungere ulteriori procedure eccezionali, che costituirebbero ulteriori superfetazioni procedurali. Ritiene invece vi sia più spazio per intervenire nell'ambito della funzione di controllo: vi sono profili

tecnico-scientifici e politici che interagiscono e questo è il punto più delicato della vicenda. Il limite a suo avviso non è stato ancora ben tracciato: organi tecnici producono elaborazioni a cui il Governo si richiama ma sono fuori da ogni tipo di scrutinio. Si può perciò pensare a una « sede filtro » in cui valutare e scrutinare i dati che fungono da premessa delle decisioni politiche. Il nodo della trasparenza si gioca infatti su come quelle basi di informazioni tecnico-scientifiche sono valutate al fine dell'assunzione delle decisioni politiche. Propone a tal fine la costituzione di Commissioni speciali, da istituire anche con delibere delle singole camere ma che poi lavorino anche congiuntamente. Sempre sull'attività di controllo ritiene anche che sia centrale il ruolo delle Conferenze dei Capigruppo per coordinare la presenza del governo in Parlamento.

Infine, si dichiara perplesso sulla possibilità del funzionamento da remoto dei lavori parlamentari, ritenendo che il confronto *de visu* sia fondamentale per la decisione politica. Ritiene invece che si possano adottare modalità organizzative delle sedute per garantire la sicurezza sanitaria e ricorda casi nella storia in cui i lavori parlamentari sono stati delocalizzati.

Fabio CINTIOLI, *professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi internazionali di Roma*, intende focalizzarsi sul disegno di legge del senatore Pagano. Ricorda al riguardo un suo contributo a fine marzo in cui aveva proposto uno strumento del tipo prospettato, quale mezzo per ritrovare l'equilibrio istituzionale.

Ricorda l'annoso dibattito sulle ordinanze contingibili e urgenti, nel quale la dottrina italiana ha assunto le posizioni più variegata, tra l'estremo di chi le ha ritenute incostituzionali *tout court* e chi ha invece ritenuto che potessero incidere anche sui diritti costituzionali. La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che potessero incidere anche sulle libertà costituzionali in quanto vi è un contrappeso rappresentato dal giudice amministrativo.

Ritiene perciò che, nell'attuale emergenza, il dibattito non sia stato ben centrato in quanto basato sull'assunto che non si potesse incidere sulle libertà fondamentali con un atto amministrativo ma che a tal fine fosse necessario un decreto-legge, senza tenere conto dell'esistenza di precedenti. Rileva poi il problema della tempestività: la necessità di istituire una zona rossa e di rimodulare le decisioni sulla base dell'evoluzione della pandemia non consente infatti di seguire la strada della decretazione d'urgenza, uno strumento non abbastanza flessibile.

Ciò nonostante, non ritiene che il quadro sia privo di criticità, poiché questa emergenza ha caratteri del tutto eccezionali rispetto ai precedenti di utilizzo delle ordinanze libere, per durata, estensione territoriale, incisività sulla vita dei consociati e inadeguatezza del giudice amministrativo a costituire un contrappeso adeguato, in quanto – anche senza tener conto dei tempi di decisione – non propenso a incidere su questi atti in sede cautelare. Né, a suo avviso, sono state un contrappeso le regioni.

Era perciò il Parlamento l'unico soggetto che doveva, fin dall'inizio, e deve, fungere da contrappeso. Il problema tuttavia è la modalità. Non ritiene che la Conferenza dei capigruppo sia uno strumento adeguato, mentre lo sarebbe una Commissione bicamerale guidata dall'opposizione,

con caratteristiche di azione particolarmente flessibili, poiché dovrebbe dialogare costantemente con l'esecutivo.

Evidenzia come in questi mesi siano state adottate scelte di carattere storico in cui il peso della scienza è stato enorme: il Comitato tecnico-scientifico è convocato in permanenza e se occorre può rilasciare un parere nel giro di un'ora. Non può perciò non esserci – unico possibile contrappeso – una commissione parlamentare con analoga capacità di azione, per bilanciare scienza e politica. Ritiene infatti che il diritto alla salute non sia stato sempre adeguatamente bilanciato con le altre libertà costituzionali.

Condivide l'osservazione del professor Lupo sulla necessità di un regime di pubblicità flessibile. Ha invece perplessità sullo strumento dei pareri vincolanti prospettati dal disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano, sulla premessa che ciò che conta sia l'interlocuzione costante e il coinvolgimento anticipato: al riguardo, sarebbe forse più efficace la richiesta di riesame su alcuni punti critici dei provvedimenti. Anche i termini previsti dal disegno di legge sono troppo lunghi.

E' perplesso sul voto a distanza poiché per i cittadini è importante che il Parlamento operi in « carne e ossa ».

Giulio NAPOLITANO, *professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Roma Tre*, ritiene utile partire da un'analisi comparata, dal momento che il problema che si discute ha riguardato gli ordinamenti di tutto il mondo, con effetti di straordinario accentramento in capo all'esecutivo. Non è la prima volta in cui accade: ricorda al riguardo l'emergenza terroristica a inizio 2000 negli Stati Uniti, in cui si era ipotizzato anche un esecutivo *unbound*, o più di recente in Francia, ma anche la crisi finanziaria del 2008. Non tutte le costituzioni, e la nostra è tra queste, prevedono peraltro uno stato di emergenza diverso dallo stato di guerra. In queste situazioni ne fa le spese il Parlamento e la rappresentanza parlamentare, con le conseguenze di peso politico e sulla comunità dei rappresentati.

Ritiene perciò necessario rafforzarne il ruolo.

Ricorda le esperienze di alcuni Paesi. In Francia, già pochi giorni dopo lo scoppio della pandemia, il Presidente dell'Assemblea aveva riunito i Presidenti di Commissione e dei Gruppi parlamentari per avviare una missione conoscitiva, poi affidata a una Commissione *ad hoc*, che preparerà una relazione attesa per dicembre. Successivamente anche il Senato ha attivato una Commissione per analizzare le politiche pubbliche adottate per la pandemia. In Irlanda, invece, è stato istituito un Comitato parlamentare di diciannove componenti. In Canada l'iniziativa è partita dalla Camera bassa, nella Commissione sanità, che ha svolto anche incontri congiunti, mentre in seguito è stata istituita una Commissione speciale. Anche il Senato ha avviato una propria iniziativa. In Israele, dove la stessa Corte suprema lo aveva richiesto, sono state istituite Commissioni temporanee, e similmente in Australia, in Norvegia, in Nuova Zelanda e nelle Filippine.

L'esperienza più interessante a suo avviso è quella statunitense, dove una *Congressional Oversight Commission*, composta da soli cinque membri, è stata istituita per valutare l'efficacia delle misure finanziarie adottate, con poteri di svolgere audizioni e di acquisire testimonianze e prove e il

compito di presentare una relazione mensile. Terminerà i propri lavori il 30 settembre 2025.

Evidenzia come in molti ordinamenti si sia deciso di istituire una Commissione speciale *ad hoc*, sul presupposto che le Commissioni permanenti non abbiano le caratteristiche adatte: i tentativi, invece, come in Francia, di passare attraverso le Conferenze dei capigruppo non hanno avuto fortuna.

Concorda con il professor Lupo nel ritenere che la soluzione di una Commissione bicamerale, in un regime di bicameralismo perfetto, sia la più forte: ritiene anche che occorra una legge istitutiva, magari procedendo per gradi facendola precedere da iniziative dei Presidenti delle Camere.

Su cosa debba fare la Commissione, avverte che negli altri ordinamenti gli organismi creati *ad hoc* si sono di volta in volta concentrati sull'emergenza sanitaria o sul benessere dei cittadini e si interroga se i due aspetti possano essere trattati da una stessa commissione o da due distinte. Quanto al primo aspetto, vede con favore il modello del COPASIR, anche se il tema non è quello dell'approvazione o dell'espressione di un parere vincolante sui DPCM, poiché la soluzione di far riferire il Presidente del Consiglio nelle Aule resta la migliore: ritiene invece utili tutti gli altri strumenti prospettati. Sull'emergenza economica si potrebbe pensare a una Commissione più ampia, con poteri anche di indirizzo sugli aiuti, sull'efficacia e sulla correttezza della gestione amministrativa, nonché sull'impiego delle risorse del *recovery fund*. Non esclude, tuttavia, che un comitato ristretto di pochi membri possa lavorare con successo anche sui temi economici.

Il senatore CALDEROLI ricorda che, se la norma di base per il legislatore è conoscere per deliberare, ciò non si sta verificando nell'attuale emergenza, poiché il legislatore non conosce i criteri sui quali si basano le misure adottate. Si augura che lo strumento arrivi prima del vaccino poiché, finora, ritiene sia mancata una leale collaborazione tra Esecutivo e Parlamento. Ritiene peraltro che i richiami alle risoluzioni in premessa all'ultimo DPCM non siano un gesto di bontà ma un atto dovuto.

Si dichiara critico sulla soluzione dell'istituzione di una Commissione bicamerale, che richiede tempi lunghi e potrebbe aumentare l'autoemarginazione del Parlamento: peraltro, si interroga su quali dovrebbero essere i poteri della Commissione e chiede al riguardo indicazioni agli auditi. Domanda al professor Guzzetta se ritiene che un DPCM, ancorché « ombrellato » da un decreto-legge, possa incidere sulle libertà costituzionali e, a maggior ragione, se un'ordinanza del Ministro della salute lo possa fare. Quanto al voto a distanza, un tema peraltro che non compete a questa Commissione, si dichiara assolutamente contrario.

Il senatore BRESSA pone la questione dei tempi di decisione della Commissione bicamerale e chiede se gli altri auditi condividano l'ipotesi avanzata dal professor Cintioli sulla richiesta di riesame. Pur ritenendo che sia inevitabile un'istituzione con legge, chiede se vi sia un margine per evitarlo.

Il senatore PAGANO si dichiara soddisfatto perché tutti e quattro gli auditi si sono detti favorevoli all'istituzione di una commissione *ad hoc*, e

tre su quattro hanno espresso una preferenza per una bicamerale. Ricorda, dopo alcuni confronti avuti con professori universitari durante il *lockdown*, di avere depositato il suo disegno di legge a maggio nel timore di una seconda ondata, e riconosce purtroppo che qualche mese è stato perso. Si dichiara disponibile a modificare il suo testo sulla base di alcuni suggerimenti avanzati, a partire dalla soppressione del parere vincolante e dal termine di otto giorni per esprimerlo, evidentemente troppo lungo. Pur essendo favorevole anche all'istituzione di una commissione monocamerale speciale o di due monocamerale, ritiene che quella della bicamerale sia la soluzione migliore e che, se c'è la volontà politica, si possa istituire in tempi molto rapidi.

La senatrice RICCARDI ritiene sia necessario comprendere le funzioni che dovrebbe avere la Commissione e come tutelare i componenti dei gruppi che non ne fanno parte.

Il presidente PARRINI osserva che si aspettava che il tema dei tempi di approvazione di un disegno di legge istitutivo sarebbe stato posto, anche se ritiene che il problema sia relativo, poiché con sufficiente consenso politico si può procedere rapidamente. Domanda se siano percorribili modalità istitutive di un comitato con caratteristiche più agili dell'istituzione legislativa e nelle more della stessa. Ricorda anche l'incontro svoltosi di recente tra il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere sulle modalità di coinvolgimento del Parlamento.

Quanto alle funzioni della Commissione che si potrebbe istituire, ritiene debbano comprendere il potere di audizione e di acquisizione di informazioni, e che la pubblicità dei lavori possa essere modulata; si dichiara invece perplesso sull'ipotesi che un organo di questo tipo esprima pareri vincolanti. Ritiene infine del tutto legittimo che nell'ambito di questo affare assegnato si discuta anche del voto a distanza, posto che il potere decisionale resta in capo alla Giunta del Regolamento.

Il professor LUPO ricorda precedenti di Commissioni bicamerali istituite con atti di indirizzo delle due Camere, successivamente « vestite » dalla legge, anche se ribadisce che la legge è l'unico reale strumento. Ritiene che quest'organo dovrebbe poter avere anche propri consulenti tecnici, al pari del COPASIR, che resta l'esempio più calzante e la soluzione di gran lunga preferibile, altrimenti avremmo un organo profondamente depotenziato: in quel caso la legge dice anche che debba essere presieduto da un esponente dell'opposizione. L'esperienza comparata, peraltro, dimostra che i Parlamenti che hanno più Commissioni con più poteri sono anche i più incisivi nei confronti dell'Esecutivo.

Sul voto a distanza ritiene che debba essere preso in considerazione proprio per tutelare le prerogative costituzionali del Parlamento, laddove esso sia l'unico strumento per esercitarle.

Il professor GUZZETTA ritiene che lo strumento migliore sia quello che materialmente può essere messo in piedi. Su *cosa* debba fare, c'è accordo sul fatto che non debba avere poteri per incidere sul processo

decisionale, che devono restare in capo al Parlamento: anche il riesame può essere chiesto già sulla base degli strumenti esistenti. Ribadisce che lavorerebbe sull'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020 per renderlo più incisivo.

Approva l'idea di avere una struttura agile che sia l'interfaccia del *back office*, che è il luogo in cui si delinea il perimetro della decisione politica: manca infatti l'interlocuzione informativa e un'attività di scrutinio di quei dati. Concorda anche sul differenziare la politica economica dal resto. Quanto alle ordinanze di necessità del Ministro della salute, ritiene che l'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, a suo avviso, non le copra, innanzi tutto poiché intervengono su singole regioni e poi perché, sulla base dello schema da ultimo delineato, il Presidente del Consiglio non potrebbe limitare le decisioni del Ministro della salute.

Il professor CINTIOLI si sofferma sull'esigenza di conoscenza da parte dell'opposizione, che è un'esigenza di tipo costituzionale in queste circostanze. In assenza di un gabinetto di guerra, una bicamerale con reali poteri di vigilanza è una soluzione, mentre fissarsi sulla illegittimità dei DPCM porta a una marginalizzazione dell'opposizione. Ritiene che la Commissione non dovrebbe assolutamente dotarsi di suoi virologi, bensì bilanciare la scienza ~~da~~ **con il** punto di vista politico, per bilanciare il diritto alla salute con gli altri valori costituzionali, esercitando poteri conoscitivi immediati. Riconosce che non vi sono esperienze pregresse, ma del resto non vi è nemmeno un precedente emergenziale di questo tipo: molto si giocherà sul funzionamento operativo dell'organo.

Osserva anche che, quando ha letto l'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, che prevede un'informazione anche successiva del Parlamento, si è domandato come mai i parlamentari – inclusi quelli di maggioranza – lo avessero accettato.

### 12 novembre 2020 – Ore 9

Francesco CLEMENTI, *professore associato di diritto pubblico comparato presso l'Università di Perugia*, osserva che, a livello globale, le istituzioni più colpite nelle loro prerogative nel contesto della pandemia da COVID-19 sono i parlamenti, un fenomeno che suscita interrogativi in tutti gli ordinamenti democratici. Nel caso italiano ritiene che ciò sia aggravato dalle mancate riforme costituzionali e da alcune dinamiche proprie dell'evoluzione politico-rappresentativa. Il disegno di legge Pagano invita a riflettere sul rafforzamento della funzione di controllo e su come si possa operare nel rapporto Governo-Parlamento una più efficace interazione.

Osserva come, a livello comparatistico, i Parlamenti abbiano teso a concentrare i loro lavori sui provvedimenti legati alla pandemia: per una rassegna delle soluzioni rinvia allo studio di Jonathan Murphy *Parliaments and crisis: Challenges and Innovations*, edito da *Inter Pares – Parliaments in partnership*, dal quale si ricava che le soluzioni adottate sono così varie da rischiare di ingenerare confusione se non si ha in mente un obiettivo

chiaro. Ritiene che i tre elementi chiave su cui concentrarsi siano il luogo, gli strumenti e i modi e le forme di presenza attiva.

Circa il luogo, osserva che vi sono due piani distinti ma non distanti: il rapporto Governo-Parlamento e quello maggioranza-opposizione. L'individuazione di un luogo parlamentare deve rispettare l'Assemblea ma riconoscere l'utilità di luoghi agili, flessibili, efficaci, per il controllo delle scelte dei governi. Il meccanismo dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 20 a suo avviso farraginoso, al contempo complesso e lungo. Sulla scorta delle esperienze comparate, in particolare quella degli Stati Uniti, il luogo migliore è una commissione bicamerale *ad hoc*, non una bicamerale classica ma un Comitato sul modello del COPASIR, in formato ridotto quindi agile, con un ufficio di presidenza ancora più snello in grado di lavorare in via informale e con poteri significativi, che devono essere perimetrati da una legge del Parlamento. Il regime di pubblicità e trasparenza delle scelte deve essere modulabile da parte dello stesso Comitato. Non ritiene che il luogo possa essere la Conferenza unificata dei Capigruppo, poiché essa mescola funzioni politiche e funzioni parlamentari; inoltre, è una sede politica classica, sconsigliabile in questi casi.

Quanto agli strumenti, questi devono consistere nella verifica dell'attività posta in essere dal Governo in materia, con la possibilità di acquisire documenti dagli organi della pubblica amministrazione, anche attraverso l'attività giudiziaria. Non ritiene necessario che tale Commissione abbia propri esperti di questioni sociosanitarie, però non esclude che si possano acquisire pareri *ad hoc*. Esprime riserve sulle soluzioni delineate dal disegno di legge atto Senato n. 1834 per l'espressione del parere che, a suo avviso, dovrebbe essere preventivo ma non vincolante, poiché si tratterebbe di un parere già dotato di un notevole peso. Il principio è che il Parlamento deve disporre delle stesse informazioni del Governo. Non esclude il ricorso allo strumento del riesame ma ritiene anche che lo stesso effetto si potrebbe ottenere attraverso la logica dell'interlocuzione politica.

Sui modi e sulle forme di presenza attiva, ritiene che il Parlamento possa essere rafforzato anche in altro modo, e cioè con la valorizzazione, prevista dalla riforma del Regolamento del Senato del 2017, delle sedi redigente e deliberante e all'occorrenza anche con il voto a distanza. Si dichiara però contrario alla conversione in Commissione dei decreti-legge, per via di una riserva implicita di Assemblea ricavabile dalla Costituzione.

Ugo DE SIERVO, *Presidente emerito della Corte costituzionale*, ritiene fondamentale che il Parlamento riacquisti un ruolo centrale, anche se la situazione in ci troviamo è diversa da ogni precedente. Osserva che i DPCM sono in tutto poco più di venti, meno numerosi di quanto si pensi, e sono fonti effimere, mentre nello stesso periodo vi sono stati oltre trenta decreti-legge – che invece pongono disposizioni stabili nel tempo – alcuni dei quali molto lunghi e diversificati, che hanno suscitato reazioni, in sede di conversione, anche da parte del Capo dello Stato. Tra di essi ve ne sono cinque, a partire dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, che sono vere e proprie fonti sulla produzione, poiché prevedono lo strumento dei DPCM e la



definizione di quanto possano o non possano disporre. Si dichiara ostile alla lettura per cui questi atti abbiano creato diritto, poiché sono legittimati dai decreti-legge, i quali contengono disposizioni che ne costituiscono premesse a suo avviso largamente al di fuori della Costituzione. È stato infatti il Governo nei decreti-legge e il Parlamento nelle leggi di conversione ad aver condiviso una delega largamente contraria alla Carta. Le polemiche perciò non dovrebbero muoversi contro i DPCM ma contro i decreti-legge. Osserva come il decreto-legge n. 6 del 2020 sia stato convertito in pochi giorni quasi all'unanimità, presto abrogato per le sue evidenti criticità ma tuttavia ripreso nel suo nucleo fondamentale.

A suo avviso attraverso i DPCM è stata delineata una nuova fonte normativa, poiché essi hanno caratteristiche proprie e sono fonti speciali che intervengono nell'ambito dei circa trenta alinea previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020.

Ritiene auspicabile una bicamerale snella che verifichi laicemente quanto stabilito con DPCM ma anche quanto deciso dal Ministro della salute, dal Commissario straordinario e, per quanto apparentemente in ombra, dal Capo del Dipartimento della protezione civile: vi è infatti a suo avviso la necessità di un organo che controlli e che comprenda come si intersecano le responsabilità, non di uno che faccia leggi.

Luciano VIOLANTE, *Presidente della Camera dei deputati nella XIII Legislatura*, osserva che ci troviamo di fronte a un rischio da un lato di emarginazione del Parlamento e dall'altro della necessità di un contraltare al Governo. Inoltre, vi sono due aspetti: sanitario e finanziario, e l'iniziativa in atto dovrebbero riguardare entrambi i profili.

Molti sono i soggetti coinvolti: la fondazione Leonardo da lui presieduta ha appena terminato una ricerca sugli effetti della pandemia e in Italia ha censito circa cento comitati tecnico-scientifici, difficilmente controllabili.

Sul piano degli aspetti sanitari, ritiene perciò che una commissione bicamerale presieduta dall'opposizione possa essere utile. Non dovrebbe esprimere pareri vincolanti e dare indirizzi, ma potrebbe esprimere pareri obbligatori, acquisire pareri e documenti e ascoltare membri del Governo. Dovrebbe poter svolgere attività conoscitiva sulla pandemia e sulle conseguenze, anche economiche, delle misure adottate. Ritiene siano sufficienti dodici componenti, tre di maggioranza e tre di opposizione per ogni Camera. La riservatezza dovrebbe essere un presupposto per il suo operato, ma non crede che debba essere dotata di poteri di inchiesta. Dovrebbe essere costituita per legge ma, per rendere più rapida la sua costituzione, le due Conferenze dei capigruppo potrebbero autorizzarne la costituzione e la legge potrebbe intervenire successivamente.

Ritiene che forse non occorre un'ulteriore commissione che si occupi delle misure finanziarie.

Si sofferma poi – richiamandosi anche al diritto penale – sulla differenza tra emergenza e stato di necessità. Solo nel secondo caso, infatti, si possono adottare misure straordinarie, come ricorrere a una commissione speciale simile a quella istituita a inizio legislatura, costituita in maniera

proporzionale, che esamini i disegni di legge anche in sede deliberante, il che peraltro risolverebbe anche il problema del voto a distanza. Quest'ultimo infatti dovrebbe essere l'*extrema ratio*, poiché il voto è un processo, frutto di un confronto, che non può prendere corpo attraverso la rete. Ricorda che chi è impedito oggettivamente può essere considerato in missione ai fini dell'Assemblea.

Massimo VILLONE, *professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*, ritiene che la vera questione risieda nella situazione di emarginazione del Parlamento, che può essere temperata da interventi sui Regolamenti. Concorda con il Presidente Violante di ridurre il voto a distanza a casi totalmente eccezionali.

Cita ad esempio, condividendo con il presidente De Siervo la natura effimera e al contempo pervasiva dei DPCM, il tentativo, a suo avviso fallito, di parlamentarizzare questi atti. Il problema sostanziale a suo avviso è che il DPCM arriva al Parlamento già sostanzialmente definito, poiché nasce da un percorso labirintico e poco trasparente che ne fissa il contenuto: qualunque commissione si istituisca, questo sarà l'esito.

Ricorda che il 30 settembre scorso, dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il ministro Boccia diceva che stiamo assistendo alla nascita del nuovo regionalismo, quello delle cabine di regia e delle conferenze: a proprio avviso si tratta di uno scenario che giocoforza emargina il Parlamento. Non si tratta peraltro di qualcosa che accade per il COVID-19, ma di un'evoluzione che ha radici più antiche. Osserva come già nell'avvio del procedimento per il regionalismo differenziato, sul finire della passata legislatura, si seguì questa strada, adottando il modello delle intese inemendabili sulla falsariga di quelle stipulate con le confessioni acattoliche.

Il problema non è perciò come si forma la decisione parlamentare ma riportare la decisione *nel* Parlamento, che ora ha una mera funzione di presa d'atto, e poco cambia arricchendo l'esistente con preziosissimi procedurali. Investirebbe al riguardo sulla possibilità di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che peraltro lasciava ampio spazio ai regolamenti parlamentari, e che potrebbe limitare il complesso labirinto informale che caratterizza oggi le decisioni.

Prende atto dell'ipotesi di costituzionalizzare le conferenze, oggetto del disegno di legge atto Senato n. 1825, il che tuttavia potrebbe comportare l'istituzione di una terza camera paralegislativa, e al riguardo invita alla cautela.

Ritiene interessante e non dannosa l'ipotesi dell'istituzione di una Commissione bicamerale proposta dal disegno di legge n. 1834, atteso che essa non potrebbe esprimere pareri vincolanti, anche se si dichiara scettico sull'effettiva portata di quest'organo: l'obiettivo, infatti, potrebbe essere raggiunto con la resocontazione stenografica delle riunioni delle cabine di regia e delle conferenze.

Il senatore GRASSI esprime particolare apprezzamento per gli interventi del presidente De Siervo e, in parte, del professor Villone. Ritiene si voglia porre rimedio a un'aberrazione con un'ulteriore aberrazione e che,

più che a un nuovo regionalismo, siamo di fronte a una nuova gerarchia delle fonti. Ritiene che l'uso dei DPCM sia sbagliato dal punto di vista normativo: concede che un decreto-legge possa attenuare anche garanzie costituzionali, ma ciò deve avvenire con il coinvolgimento del Parlamento. Si interroga perciò se sia corretto ratificare questa situazione abnorme con l'istituzione di una nuova commissione o se non sia meglio riportare la situazione nei suoi binari istituzionali.

Il senatore BRESSA si rivolge al presidente Violante e al professor Villone. Si dichiara convinto della necessità di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l'unica difficoltà che vede è nei tempi di risposta, che potrebbero essere inadeguati. Chiede inoltre come si possa regolare la tempestività di risposta della Commissione bicamerale speciale e con quali strumenti decisionali possa intervenire, in particolare se sia necessario immaginare procedure ulteriori rispetto a quelle tipiche delle Commissioni.

La senatrice DE PETRIS considera che la presente situazione si è sovrapposta a una pregressa emarginazione del Parlamento: si dichiara perciò molto più interessata a comprendere come si possa arrivare a una procedura per rafforzare il ruolo del Parlamento che non a istituire nuove Commissioni. Il COPASIR, peraltro, rappresenta l'esperienza più oscura in ambito parlamentare e perciò non può assurgere a modello. Si mostra invece a favore dell'utilizzo delle Conferenze dei Capigruppo come sede di confronto sull'emergenza.

Il senatore CALDEROLI si dichiara colpito dall'intervento del presidente De Siervo, in particolare per quanto riguarda le ordinanze del Ministro della salute, atti sottratti al controllo della Corte costituzionale, nonostante incidano su diritti costituzionali. Osserva che se il Parlamento nella sua interezza non è riuscito a intervenire sui DPCM, nulla lascia pensare che possa farlo una bicamerale.

Il professor CLEMENTI precisa che la Conferenza dei capigruppo rischierebbe di essere troppo caricata della logica politica e si troverebbe anche materialmente in difficoltà nel trattare una materia così vasta. Osserva che se si vuole una Commissione molto operativa l'unico schema è quello del COPASIR; se si vuole invece rafforzare la dinamica parlamentare la Conferenza dei capigruppo potrebbe essere una sede idonea, ma a quel punto tanto varrebbe seguire la normale dinamica d'Aula, che fino ad oggi tuttavia non ha funzionato.

Il presidente DE SIERVO aggiunge che nel periodo estivo c'è stato un DPCM al mese, mentre durante i picchi epidemici si sono succeduti in pochi giorni. In ogni caso il DPCM è un atto applicativo del decreto-legge. Precisa che questi atti sono impugnabili davanti alla Corte costituzionale, attraverso una questione di legittimità costituzionale promossa nell'ambito di un giudizio con riferimento alla norma primaria, nonché, direttamente, in sede di conflitto di attribuzione.

Ritiene che la Commissione bicamerale possa servire a conoscere e a vigilare su questa attività di ordinanza, il che sarebbe estremamente opportuno, posto che la Commissione vivrebbe solo per il tempo della pandemia ma renderebbe un grande servizio al Paese.

Il presidente VIOLANTE condivide le risposte appena date. Osserva che le regioni non sono l'unico interlocutore del Governo: ritiene infatti che i tempi per il parere debbano essere molto compressi e che le procedure consultive e informative dovrebbero essere quelle tipiche delle Commissioni permanenti, seppur con tempi più ridotti. Ritiene infatti che sia utile per il Parlamento disporre di uno strumento di conoscenza, posto che il Parlamento conserva tutti i suoi poteri e all'occorrenza deve intervenire. In generale, crede che il problema dell'emarginazione del Parlamento derivi da procedimenti farraginosi. Ritiene infine che il COPASIR sia un organismo che funziona e che sia utile conservarlo.

Il professor VILLONE evidenzia come nella Costituzione non vi sia la parola « emergenza » ma vi sia lo strumentario per affrontarla. Osserva che la marginalità del Parlamento deriva da una scelta delle forze politiche parlamentari, non da un destino avverso: tutto ciò si corregge solo riportando le decisioni in Parlamento. Per questo crede poco a una commissione speciale, innocua ma inutile, mentre sarebbe più efficace attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che consentirebbe di recuperare sulla marginalità non connessa alla pandemia: operativamente immagina una Commissione in seduta permanente dove la decisione prende via via forma. Ritiene infine che la lentezza del Parlamento non sia imputabile alle regole ma alla coesione della maggioranza.

Il senatore GRASSI chiede un chiarimento al presidente De Siervo sulla possibilità di sindacare i DPCM da parte della Corte.

Il presidente DE SIERVO precisa che, quanto ai conflitti, non è richiesta la natura di atto con forza di legge. Incidentalmente invece osserva che, laddove il DPCM sospenda la legge, ciò legittimerebbe un'espansione del sindacato della Corte costituzionale al quale potrebbe non essere perciò sottratto. La disapplicazione di una norma primaria è un'operazione complicata e finora è stata ammessa dalla Corte per le ordinanze di protezione civile in termini molto limitati. Crede che presto o tardi si arriverà a riconoscere una competenza della Corte al riguardo.

Alfonso CELOTTO, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università Rome Tre*, osserva che questo assetto delle fonti poteva essere accettabile nelle prime settimane, mentre è molto perplesso circa il consolidamento del doppio binario formato dai DPCM per le limitazioni alle libertà personali e dai decreti-legge per le misure economiche: ora occorre un contemperamento per il protrarsi dell'emergenza. Si poteva utilizzare l'articolo 78 della Costituzione attraverso un'interpretazione estensiva ma, non avendo scelto questa strada, la fonte più propria in alternativa sarebbe stata quella del decreto-legge.

In generale vede un problema di bilanciamento tra Governo e Parlamento. Le riserve di legge sulle libertà fondamentali sono una garanzia sostanziale di coinvolgimento dell'opposizione ma anche di trasparenza, data dalla pubblicità delle sedute parlamentari, e cita al riguardo la vicenda dell'opacità dei ventun parametri per cambiare « colore » alle regioni. Osserva che i cittadini, in quanto tali e non sudditi, hanno il diritto di essere coinvolti.

Ritiene che il disegno di legge Pagano potrebbe essere una rapida soluzione. Del resto serve anche un coordinamento tra lo Stato e le regioni, ora carente: l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe stato una buona soluzione ove attuata in precedenza. Ritiene in ogni caso che il tema vada affrontato con urgenza, poiché non si possono tollerare ulteriori sospensioni della Costituzione.

Andrea PERTICI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa*, concorda sul fatto che la pandemia faccia emergere la pregressa debolezza del Parlamento: il suo coinvolgimento è necessario, però occorre che sia sostanziale, poiché un coinvolgimento solo formale sarebbe controproducente.

Si sofferma sull'attività di controllo: può essere utile una bicamerale laddove ciò consenta una maggiore operatività. Rispetto al disegno di legge atto Senato n. 1834 ritiene che debbano essere sottoposti alla Commissione non solo i DPCM ma anche le ordinanze del Ministro della salute e tutti gli atti adottati da componenti del Governo, escludendo invece gli atti legislativi. Concorda con il professor Celotto sul potenziamento della trasparenza: la pubblicità, per quanto modulabile, dovrebbe essere la regola.

Comprende l'esigenza di non eccessiva ampiezza della Commissione, che tuttavia non dovrebbe essere nemmeno eccessivamente ristretta: la proposta del senatore Pagano di venti componenti lo convince. È invece perplesso sulla natura vincolante dei pareri. Non vede tuttavia la Commissione come strumento risolutivo e, in ogni caso, ravvisa la necessità di un coordinamento con l'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020. Ritiene che si potrebbe portare in quella sede la preventiva esposizione dei contenuti dei DPCM, lasciando invece all'Aula – uno spazio che in ogni caso deve rimanere – la previsione del comma 5, ossia riguardante l'informativa periodica prevista dal comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020.

Le Camere potrebbero anche richiamare il Governo all'opportunità di preferire lo strumento del decreto-legge ai DPCM, pur comprendendo che questi ultimi sono più duttili: crede in ogni caso che alcune scelte sarebbero state da portare più opportunamente al livello della fonte primaria.

Infine, sulle modalità di riunione ritiene che si debbano potenziare le sedi decentrate, anche se per la conversione dei decreti-legge occorre preservare l'Assemblea, fatta salva la possibilità di esplorare l'utilizzo della sede redigente.

È invece molto perplesso sull'adozione di modalità di riunione a distanza. Innanzi tutto per l'essenza stessa della rappresentanza, che consiste nel rendere presenti gli assenti, il che già escluderebbe una presenza da remoto. Poi richiama il problema dell'articolo 64 della

Costituzione: le sentenze della Corte costituzionale sulla possibilità di una sua interpretazione da parte delle Camere si riferiscono infatti al computo degli assenti e non riguardano il tema della partecipazione da remoto degli assenti. Non vede peraltro come lo spazio di tale interpretazione, una volta aperto, si possa poi contenere entro i limiti di una specifica malattia e di una specifica fase emergenziale. Ritene che la soluzione adottata da ultimo dalla Giunta per il Regolamento della Camera con riferimento alle Commissioni si situi ancora entro una dimensione possibile: osserva anche che le riunioni a distanza funzionano tra un numero ridotto di partecipanti, oltre un certo numero invece diventano molto meno efficaci, ragion per cui per le Assemblee tale soluzione è massimamente sconsigliata.

Fulvio PASTORE, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « Federico II » di Napoli*, ricorda che la Costituzione italiana non prevede lo stato di emergenza e che, anche laddove previsto, come in Francia e in Germania, tali clausole non sono state attivate. Non ritiene peraltro percorribile la strada di una riforma costituzionale, ma occorre ragionare a Costituzione vigente. Lo strumento più adatto è il decreto-legge poiché rappresenta una rottura rispetto alla funzione legislativa del Parlamento, rottura sanata tuttavia con la conversione e con tutti gli strumenti in capo al Parlamento per controllare questi atti. La figura del DPCM, vera e propria nuova fonte del diritto, suscita invece perplessità. Ritene tuttavia che queste vicende, seppur con tensioni, si siano svolte nel quadro della legalità costituzionale.

Da un lato vede un'esigenza di riforma del sistema politico-istituzionale, di largo respiro, evidenziata dall'emergenza in atto e, dall'altro esigenze che riguardano la presente situazione. Evidenzia l'assenza di una sede di leale collaborazione tra Stato e regioni, con il nodo irrisolto a monte della creazione di una Camera delle regioni: nell'immediato sarebbe sufficiente l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che richiederebbe soltanto un intervento sui regolamenti parlamentari.

L'uso delle ordinanze di protezione civile, peraltro, è un problema che si è manifestato già in passato.

È contrario alla conversione dei decreti-legge in sede deliberante, poiché ritiene che vi sia una riserva implicita, mentre è favorevole alla sede redigente, anche alla luce della prassi dei maxi emendamenti governativi in Aula.

Sui DPCM vi è un problema di rispetto del principio di legalità sostanziale: il pluralismo insito nelle Camere richiede un loro maggiore coinvolgimento. Premesso che è bene, in ogni caso, che questa fonte si esaurisca con la fine dell'emergenza, *medio tempore* occorre adottare soluzioni organizzative che tuttavia dipendono dal clima politico. Una Commissione snella, con la presidenza attribuita all'opposizione, andrebbe bene in una situazione di collaborazione tra forze politiche, mentre diventa meno percorribile in un clima di contrapposizione, che invece rende più opportuno seguire la via di una Commissione più ampia, con composizione proporzionale rispetto ai gruppi, fermo restando che si possa lasciare la presidenza all'opposizione.

Sulle funzioni, non immagina la possibilità di un parere vincolante, bensì obbligatorio e con un termine più ridotto rispetto agli otto giorni proposti. La pubblicità dovrebbe essere massima, in contrapposizione ai lavori delle Conferenze.

**12 novembre 2020 – Ore 14**

Enzo CHELI, *Vice Presidente emerito della Corte costituzionale*, premette che la Costituzione non prevede una disciplina specifica per l'emergenza. In secondo luogo, la pandemia ha fortemente stressato il sistema istituzionale, che per i suoi caratteri tende a concentrare il potere decisionale in capo all'Esecutivo. Quando le decisioni del Governo incidono su libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, al Parlamento solo spetta di dettare i confini che il Governo è tenuto a rispettare per non incidere sulle riserve di legge poste a garanzia. Occorre perciò rendere compatibile l'eccezionalità dell'emergenza con i principi costituzionali.

Al Governo spetta dunque il compito di decidere politicamente sulle soluzioni tecniche e al Parlamento di esercitare un'azione di controllo, con il coinvolgimento di tutte le forze politiche.

Il Parlamento dovrebbe orientarsi in primo luogo sulla costituzione di una struttura più specificamente dedicata per l'esercizio di poteri di vigilanza, di indirizzo e di controllo e poi dotare questa struttura di procedure più rapide ma che consentano sempre la partecipazione delle minoranze.

Una prima strada potrebbe muovere da un accordo tra le presidenze per un comitato formato dai Presidenti dei Gruppi parlamentari delle Commissioni parlamentari interessate dalla pandemia. Ciò avrebbe il vantaggio dell'immediatezza ma lo svantaggio di un organo privo di poteri di tipo giuridico.

Senz'altro preferibile è perciò a suo avviso la strada verso una specifica Commissione bicamerale, da istituire con legge, secondo il modello del COPASIR, a formato ristretto e a presidenza dell'opposizione. Il disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano rappresenta una traccia utile ma ne enfatizza la funzione di controllo sui soli atti del Governo: la Commissione dovrebbe essere anche sede istruttoria per gli atti di indirizzo e controllo delle Camere. La legge dovrebbe prevedere una periodicità ristretta delle riunioni. Il limite insito nei tempi per l'approvazione della legge istitutiva è a suo avviso superabile con l'attivazione *medio tempore* di una struttura corrispondente tramite un'intesa dei Presidenti delle Camere.

È consapevole che occorre una riflessione preliminare sulle condizioni politiche per approvare tale legge in tempi rapidi.

A suo avviso la funzione legislativa non dovrebbe invece subire modifiche nel suo svolgersi anche in emergenza, e propone solo la possibilità di un'istruttoria congiunta sui decreti-legge.

Per quanto riguarda la partecipazione da remoto, ritiene che l'articolo 64 della Costituzione vada interpretato in senso evolutivo e possa essere esteso alla presenza virtuale, purché sia garantita l'identificazione dei partecipanti e sia limitata solo a casi eccezionali.

Massimo LUCIANI, *professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « Sapienza » di Roma*, osserva che la perdita di centralità del Parlamento è fenomeno antecedente rispetto alla pandemia,



per dinamiche quali la riduzione delle contrapposizioni ideologiche, la cultura della verticalizzazione della *leadership*, la riduzione delle differenze tra le forze politiche. In Italia si è aggiunto un malinteso senso del bipolarismo, oltre all'abbinamento invalso di maxi emendamenti e questione di fiducia, in evidente violazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione.

Oggi il fenomeno si è aggravato, con una difficoltà materiale di lavoro da parte del Parlamento e l'accentramento della funzione normativa in capo al Governo.

Ritiene che lo strumento dei lavori parlamentari da remoto non sia efficace, se non per alcune procedure. Dal punto di vista della legittimità ricorda che i regolamenti parlamentari non lasciano spazio a tale possibilità: peraltro ciò darebbe un segnale molto negativo alla pubblica opinione e si tratterebbe di una – per quanto inevitabile – rottura costituzionale. Dà atto al Parlamento italiano di aver fatto molto in questa fase, riunendosi stabilmente in presenza, a differenza di altri Parlamenti.

Quanto al disegno di legge atto Senato n. 1834, la proposta si presta a più di un commento. Innanzi tutto, è favorevole all'istituzione di una commissione bicamerale con legge: la bicameralità peraltro è una soluzione quasi imposta, anche per rapidità di decisione, ed è uno strumento molto più duttile di quelli oggi previsti.

Non è convinto dalla soluzione delle Conferenze dei capigruppo in seduta congiunta: se le si unifica, non si comprende come mai, allora, non si debba istituire una bicamerale, che sarebbe maggiormente efficace, mentre le Capigruppo risentirebbero di un aggravio di carico di lavoro e della mancanza di poteri formali.

L'utilità della Commissione bicamerale risiederebbe nell'interlocuzione con il Governo, ragion per cui non avrebbe motivo di vedersi attribuiti i poteri di inchiesta *ex* articolo 82 della Costituzione.

È contrario all'espressione di un parere vincolante, che peraltro, se si estendesse anche ai decreti-legge, entrerebbe in conflitto con l'articolo 77 della Costituzione. È perplesso anche sul termine di otto giorni e sulla previsione di una relazione annuale, poiché spera che l'operatività della Commissione sia più ridotta.

Si chiede se non sia possibile immaginare riunioni con i rappresentanti del Governo direttamente sugli schemi di decreto, per individuare anticipatamente soluzioni condivise.

Gaetano AZZARITI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « Sapienza » di Roma*, ricorda che ci troviamo nell'ambito di un'emergenza anche dal punto di vista costituzionale e istituzionale, poiché la pandemia porta a una verticalizzazione della decisione politica, pur in sé compatibile con la Costituzione, in particolare in materia sanitaria. Ricorda l'articolo 117 della Costituzione, poi l'articolo 120 con la previsione dell'esercizio dei poteri sostitutivi, che peraltro il Governo non ha ancora utilizzato. Anche le leggi ordinarie attribuiscono poteri al Governo, a partire dalla legge n. 833 del 1978 fino al decreto-legge n. 19 del 2020.

Se la concentrazione di poteri è inevitabile, è anche ineludibile la tendenza a estendere e prolungare oltre il necessario i poteri emergenziali.

Evidenzia come i conti definitivi debbano tuttavia farsi alla fine: la responsabilità, anche politica, è difficile da farsi valere nel corso dell'emergenza. Per il momento attuale ricorda invece il richiamo del Capo dello Stato alla collaborazione.

L'organo che deve assumere le funzioni di controllore della legittimità delle scelte operate non può che essere a suo avviso il Parlamento. I parlamentari potrebbero usare gli strumenti ordinari di sindacato ispettivo, però questi non sono tempi ordinari. Si può ritenere che siano gli organi ordinari parlamentari a occuparsi del tema, tuttavia ritiene più opportuna l'istituzione di una commissione *ad hoc*, anche per rendere più incisiva l'azione del Parlamento, in un quadro di marginalizzazione.

Tale Commissione dovrebbe essere ovviamente bicamerale, snella per essere più efficace, con un Ufficio di presidenza ristretto. Quanto alle funzioni, dovrebbero essere esclusivamente informative e di indirizzo, senza poteri interdettivi, normativi, operativi: lo scopo è quello di vedere le carte. Non è convinto dall'ipotesi di pareri vincolanti, per tenere separate le responsabilità. I poteri normativi invece devono essere riservati ai competenti organi delle Assemblee. Per garantire la trasparenza, dovrebbe godere di ampi poteri conoscitivi, ovvero di ottenere tutti i dati necessari e interloquire direttamente con il Comitato tecnico-scientifico, mentre non dovrebbe avere propri esperti. Per la composizione e la scelta del presidente si dichiara a favore del modello del COPASIR. Il presidente dovrebbe essere garante di tutte le parti, eletto a due terzi o quantomeno a maggioranza assoluta.

La fonte istitutiva dovrebbe essere la legge. Sull'obiezione circa i tempi di approvazione, osserva che la Commissione può venire alla luce solo se c'è a monte un ampio consenso, tale da consentire di approvare la legge in pochi giorni.

Non crede invece proficua l'attribuzione di competenze speciali alle Conferenze dei capigruppo in seduta congiunta: per l'assenza di pubblicità, per la loro natura organizzativa e programmatica ben diversa, per l'assenza di tempo per seguire la pandemia e, infine, per il rischio che si trasformi in una sede impropria di incontro/scontro. Infine, è contrario all'attribuzione di funzioni speciali alle Commissioni permanenti: vi è infatti l'esigenza di una sede unitaria per la comune responsabilità dei soggetti politici.

Osserva che le Commissioni ordinarie proseguiranno la loro attività e il Presidente del Consiglio dei ministri continuerà a rispondere all'Aula ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione.

Claudio DE FIORES, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi della Campania « Luigi Vanvitelli »*, ritiene che il tema investa l'intera società, poiché mai come ora vi è stato bisogno di Parlamento, anche se mai come ora esso è rimasto ai margini. Ricorda i danni fatti dalla retorica della democrazia decidente e come il Governo è stato favorito da una situazione di emergenza strisciante e ricorrente ormai da decenni. Sarebbe giunto il momento di invertire la rotta, quale urgenza del sistema.

Il Parlamento ha di fronte due sfide: la prima è portare a termine la riforma elettorale e dei Regolamenti. La seconda è il rafforzamento del

proprio ruolo nella crisi sanitaria. Il fatto che non sia richiamata l'emergenza in Costituzione non esclude che possa esserci una sorta di codice dell'emergenza nel dettato costituzionale, dato da un lato dal raccordo ternario tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica e, dall'altro, dal ruolo della legge.

Se questa è la situazione, ritiene che il DPCM sia uno strumento fuori asse, poiché marginalizza gli stessi Ministri oltre a escludere il Parlamento e il Presidente della Repubblica, né è sindacabile dalla Corte. Il raccordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti di regione non è un contrappeso poiché coinvolge solo gli esecutivi, né lo è il giudice amministrativo. Si tratta di disposizioni non comparabili con le ordinanze libere.

Il contrappeso è necessario e non può che essere politico, anche se finora è mancata una sede politica di mediazione degli interessi.

Giudica positivamente sia l'iniziativa della Commissione sia il disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano, di cui lo convince l'idea dell'istituzione di una sede di confronto bicamerale, poiché vi è il bisogno di una commissione *ad hoc* istituita per legge, in coerenza con l'impianto paritario del bicameralismo. La funzione di cerniera non può invece essere svolta efficacemente a suo avviso dalle Conferenze dei Capigruppo. Di contro, l'istituzione di due diverse Commissioni ridurrebbe fortemente la capacità di interlocuzione con il Governo. Concorda con una presidenza di opposizione eletta a maggioranza qualificata. Ciò permetterebbe di riportare il confronto in Parlamento superando le soluzioni posticce fin qui adottate.

Quanto alle funzioni della Commissione, esse dovrebbero essere essenzialmente di controllo. A tal fine la Commissione dovrebbe disporre di poteri conoscitivi e istruttori. Il regime di pubblicità potrebbe essere modulato. Dovrebbe avvalersi di indagini, audizioni e consulenze tecniche. Non è sufficiente che possa essere richiesta l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, perché l'ambito di ispezione e di controllo deve essere più ampio. Eviterebbe di affidarle funzioni normative, poteri consultivi e meno che mai vincolanti, perché vi sarebbe un'invasione di campo rispetto al Governo: in ogni caso, il termine di otto giorni sarebbe eccessivo.

Infine, non ritiene auspicabile l'introduzione del voto da remoto: si incrinerebbe l'immediatezza del confronto, poiché il Parlamento non è un votificio ma il luogo di presidio delle libertà costituzionali e a tal fine occorre che vi sia uno spazio fisico in cui i rappresentati convengono. In tal modo si darebbe invece l'idea che si possa fare a meno di una sede tangibile in cui il Parlamento opera.

Il senatore PAGANO nota una grande convergenza tra gli esperti auditi sull'istituzione di una Commissione bicamerale, per lui fonte di soddisfazione in quanto presentatore dell'unico disegno al riguardo. Concorda sulla necessità di modificare la sua proposta per rendere il parere non vincolante, per non sconfinare nei compiti del Governo e ridurre il termine di otto giorni, ipotizzato a maggio, quando la pandemia sembrava essere in fase di rientro.

Apprezza il suggerimento del professor Cheli sull'istituzione della Commissione in due fasi, prima attivata con atti interni delle Camere e poi

« coperta » da una legge. Osserva che la sua istituzione avrebbe l'appoggio della comunità scientifica dei costituzionalisti e farebbe venir meno molte delle criticità lamentate nel rapporto tra Governo e Parlamento.

**17 novembre 2020 – Ore 14**

Marcello PERA, *Presidente del Senato della Repubblica nella XIV Legislatura*, premette che svolgerà alcune brevi considerazioni non di natura giuridica bensì di tipo politico-istituzionale. Osserva come il problema che si intende affrontare sia l'emarginazione del Parlamento a motivo della pandemia, con il rischio correlato di scivolare verso una sorta di dittatura dell'Esecutivo: una preoccupazione che condivide appieno, già peraltro segnalata a maggio sul *Corriere della sera* in un articolo a firma propria e di Antonio Malaschini. Ritiene che il Parlamento abbia un modo ordinario e semplice per non essere emarginato, ovvero di riunirsi in presenza, proporre, discutere dibattere e votare.

Nota come l'opposizione lamenti di non essere coinvolta nella gestione della pandemia ovvero coinvolta in forma impropria, come settori della maggioranza si uniscano in questa critica, come Governo e maggioranza si lamentino dell'atteggiamento dell'opposizione e come anche i presidenti di regione lamentino un loro scarso coinvolgimento.

Ritiene che la domanda decisiva e cruciale sia perciò se il Governo intenda realmente coinvolgere l'opposizione e fino a che punto e, simmetricamente, se l'opposizione intenda essere coinvolta e fino a che punto. Le domande sono politiche e anche il nodo a suo avviso è politico, ovvero dove ci si voglia situare tra i due estremi massimo e minimo del coinvolgimento, rappresentati, da un lato, da un Governo di unità nazionale e, dall'altro, un *sms* da parte del Governo a cose ormai decise. Poiché le soluzioni tecniche vengono di conseguenza e non possono surrogare la politica, senza un accordo che definisca l'ambito di coinvolgimento non vi è soluzione tecnica adeguata.

La Conferenza dei Capigruppo in seduta congiunta, che potrebbe essere un luogo di scambio di informazioni e di posizioni e di individuazione di soluzioni, verrebbe trasformata nella sua natura rispetto all'organo programmatico quale oggi è. In secondo luogo, si porrebbe il problema della presidenza di quest'organo: in ogni caso i Presidenti delle Camere sarebbero costretti a perdere la loro neutralità. Il problema più serio però, a suo modo di vedere, è che in quella sede si riproducano gli stessi conflitti presenti nell'Aula e al di fuori di essa, e nulla permette di ritenere il contrario.

Si dichiara scettico anche sulla soluzione proposta dal disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano, in quanto lo strumento del comitato bicamerale, in assenza di un accordo tra le forze politiche, riprodurrebbe le stesse dinamiche di divisione richiamate. Supponendo invece che un comitato siffatto funzioni e permetta di addivenire a una posizione condivisa, si produrrebbe il paradosso per cui il Parlamento, che chiede maggiore coinvolgimento, avrebbe nominato una commissione *ad hoc* capace di esautorare il Parlamento stesso.

Ritiene in sintesi che non vi sia una soluzione tecnica migliore di un'altra e che occorra perciò tornare alla domanda iniziale, ovvero se e quanto i vari soggetti citati ritengano di essere coinvolti nella gestione della pandemia. In caso affermativo, il Parlamento disporrebbe già di tutti gli

strumenti per superare la propria emarginazione, peraltro favorita da una tendenza all'autoemarginazione.

Andrea MANZELLA, *Presidente del Centro di studi sul Parlamento dell'Università Luiss di Roma*, nota che ogni osservazione procedurale deve sfuggire alla precarietà del provvisorio ed essere concepita come se la nuova legislatura, con l'applicazione della riforma costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, fosse iniziata. Occorre perciò che, al di là della contingenza, sia individuata una soluzione stabile per la gestione di future emergenze. Una Commissione bicamerale è a suo avviso lo strumento naturale ed efficace al riguardo, nella direzione di una pratica di intercameralismo sempre più affermata, anticipata dalla proposta di riforma del Senato del 2017 e rinvenibile anche nella giurisprudenza costituzionale, che ha parlato di disvalore di una sola Camera individualmente considerata. Cita la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017 che ha negato la legittimità di sistemi elettorali che portino a maggioranze disomogenee e l'ordinanza n. 60 del 2020 che ha invece negato il sindacato della Corte in materia di apposizione della questione di fiducia.

La salvaguardia delle procedure garantiste nel nostro sistema risiede proprio, a suo avviso, nello sviluppo di procedimenti intercamerali. Prassi e giurisprudenza stanno recuperando appigli inespressi nel nostro sistema costituzionale: in particolare, da un lato, fin dal 1948, nell'articolo 126 della Costituzione e poi nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. È su queste basi che si può pensare a un comitato bicamerale di controllo dotato di poteri che non può avere la Conferenza dei capigruppo, che sono estranei al procedimento legislativo. Ritiene che tale comitato potrebbe avere non solo il controllo preventivo sui decreti-legge, che sono oggi considerati la fonte originaria di legittimazione dei DPCM, ma anche potenzialmente su tutti i decreti-legge: in tal senso richiama la risoluzione del senatore Calderoli approvata dall'Aula del Senato il 2 novembre scorso con l'impegno a privilegiare l'utilizzo del decreto-legge. Il comitato dovrebbe essere anche la sede del preventivo esame parlamentare del contenuto dei DPCM ed essere dotata di tutti i poteri conoscitivi, che potranno essere rafforzati da una legge di copertura.

Il problema fondamentale, osserva, è dove collocare questo comitato, che potrebbe costituire un filtro tra il potere normativo del Governo e il potere referente o redigente delle Commissioni, in linea con la risoluzione Calderoli. In alternativa, se si pensasse a un comitato di vigilanza, questo avrebbe funzioni diverse e dovrebbe essere collocato tra gli altri organi di vigilanza (RAI, COPASIR, etc.). Non ritiene tuttavia appropriato per le esigenze attuali il modello del COPASIR o quello della Commissione di vigilanza RAI, preferendo riferirsi al modello del Comitato per la legislazione della Camera, che entra nel procedimento normativo. Richiama anche il modello dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per il quale se gli emendamenti proposti sono respinti dalle Commissioni di merito, l'Assemblea deve votare per appello nominale: un meccanismo di questo tipo assolverebbe alla funzione di richiamare l'attenzione l'Assemblea sulle parti sensibili dei decreti-legge. Il comitato, istituito con atti interni salva la successiva copertura legislativa, non dovrebbe eccedere i

dieci o massimo i venti membri, con composizione paritaria maggioranza-opposizione e l'elezione del presidente a maggioranza assoluta, posto che le esigenze dell'opposizione sono già tutelate dalla pariteticità; riservare ad essa la presidenza rischierebbe di interferire sul potere di decretazione d'urgenza del Governo.

Ritiene che una soluzione siffatta potrebbe condurre a una positiva torsione istituzionale per una più generale gestione dell'emergenza, nell'ottica dell'unità funzionale delle due Camere, componenti dell'unico Parlamento: è evidente infatti che, ad esempio, l'utilizzo dei fondi europei non può essere definito con indirizzi parcellizzati tra i due rami del Parlamento.

Michela MANETTI, *professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Siena*, si associa nel ritenere fondamentale che il Parlamento riprenda ad esercitare il proprio ruolo costituzionale, anche alla luce del fatto che il popolo ha manifestato la sua disaffezione con il recente *referendum*: occorre perciò rassicurare l'opinione pubblica sul fatto che il Governo non possa essere lasciato solo a decidere.

Ritiene che una Commissione bicamerale sia la sede idonea per attivare un intervento parlamentare, concentrando e rendendo più efficace la funzione di indirizzo e di controllo. Sul modello di commissione registra opinioni differenziate: a suo avviso, tuttavia, il nuovo organismo, che non dovrebbe essere un comitato tecnico ma un organismo politico che detta indirizzi ed esercita poteri di vigilanza, avrebbe in sé gli strumenti per superare la conflittualità, qualora vi fosse una volontà politica in tal senso.

Ritiene che il bicameralismo non si possa aggirare nel procedimento legislativo, mentre possano essere condivise in quella sede tutto le altre funzioni. A suo avviso il COPASIR non può essere un modello, poiché ha una funzionalità ancorata sul principio della segretezza, svolge una funzione di controllo di legittimità su alcuni atti del Governo e tende ad esprimersi all'unanimità. Viceversa la commissione che si potrebbe istituire – posto che la segretezza potrebbe essere necessaria in alcune circostanze, ma non potrebbe essere la regola – dovrebbe verificare la tutela di tutti gli interessi in gioco, svolgendo una funzione anche di indirizzo. In ultimo, ciò si tradurrebbe nella compartecipazione della commissione nella decisione. Il parere, in ogni caso, non andrebbe a suo avviso a ingerire nell'attività riservata al Governo, poiché si tratterebbe di una modalità operativa adottata sulla base dello stato di necessità, sul presupposto della difficoltà del Parlamento a esercitare il proprio ruolo e dell'impossibilità, di fatto, di adottare decisioni. In questo senso, non vede la violazione di riserve di amministrazione.

Non intravede nemmeno il rischio di una esautorazione del Parlamento nel suo complesso: proprio alla luce dell'appello del Capo dello Stato, si tratta della soluzione necessaria per fare fronte a una situazione di emergenza. Il Governo a suo avviso si troverà rafforzato, e il Parlamento si assumerà responsabilità che potrebbero rilegittimarlo.

In ultimo, ritiene che il disegno di legge Pagano si sia rifatto alla disciplina introdotta dall'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015,

n. 198, relativa alla gestione di decisioni che riguardano la sicurezza nazionale, laddove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri dapprima chieda e ottenga il parere preventivo del COPASIR, nell'esercizio di una funzione di controllo e indirizzo, sull'adozione di proprie disposizioni e, successivamente, anche che vi riferisca sulle misure assunte. Ritiene che questa procedura sia molto più efficace di quella di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020.

Luca LONGHI, *professore associato di istituzioni di diritto pubblico l'Università telematica « Universitas Mercatorum »*, vede l'esigenza di recuperare la centralità del Parlamento anche alla luce del rischio di un'emergenza democratica. Sforzo rivolto a preservare la simmetria ordinamentale. Il processo di autoemarginazione è risalente: il Parlamento ha tuttavia le risorse per riaffermare il suo ruolo. La proposta della bicamerale, opzione migliore per celerità e snellezza procedimentale, militerebbe proprio nel senso dell'esercizio efficace delle prerogative parlamentari, meglio di quanto potrebbe garantire l'introduzione di procedure a distanza. L'organo deve essere messo in condizione di operare in via preventiva: perciò il modello del COPASIR, con la presidenza affidata all'opposizione potrebbe essere la soluzione più efficace. Le Conferenze dei Capigruppo, per lo spiccato carattere politico, non sarebbero invece a suo avviso la sede naturale.

I compiti previsti dal disegno di legge atto Senato n. 1834 sarebbero quelli oggi utili: non si tratta infatti di inseguire ma di prevenire i DPCM, che hanno dato adito a perplessità di tipo costituzionale. Prendendone atto, il disegno di legge cerca di porre rimedio a questa anomalia, e risponde ai bisogni conoscitivi lamentati da più parti. Quanto al regime di pubblicità, potrebbe essere flessibile. Ritiene inoltre che la legge rappresenterebbe la copertura più idonea.

Quanto alla composizione, condivide la proposta del disegno di legge. Il parere a suo avviso potrebbe essere lo strumento idoneo, però dovrebbe avere carattere obbligatorio, non vincolante; il termine di otto giorni dovrebbe invece essere ridotto. Ritiene infine preferibile non distinguere le misure sanitarie da quelle di tipo economico, anche per la loro interrelazione.

### **18 novembre 2020 – Ore 14.30**

Valerio ONIDA, Presidente emerito della Corte costituzionale, osserva come si pongano due ordini di tematiche, diverse ma intrecciate: da un lato quella dei rapporti tra Governo e Parlamento e, dall'altro, quella dei limiti del nostro bicameralismo paritario. A suo avviso si possono pensare innovazioni organizzative dei lavori parlamentari che potrebbero essere utili anche per l'avvenire, a partire da ulteriori strumenti di coordinamento tra le due Camere per favorire lo svolgimento dei lavori. Nota come la Costituzione, al di là delle regole sui poteri deliberativi, permetta di istituire nuove forme di coordinamento. Le Commissioni bicamerali stesse non sono vietate dalla Costituzione, anche se volte a prevenire conflitti tra le Camere.



Il tema a suo avviso non è tanto quello dell'istituzione di una Commissione di conciliazione, ma di favorire momenti di coordinamento e collaborazione prima che i conflitti stessi si manifestino: finora di questi strumenti è stato fatto un uso troppo scarso e, mentre la Costituzione lascerebbe il più ampio spazio al riguardo, si è teso ad evidenziare l'autonomia dei due rami. Peraltro, si è fatto scarso uso anche dell'unica bicamerale prevista dalla Costituzione, all'articolo 126, ovvero la Commissione per le questioni regionali. Venendo al tema dell'emergenza, distingue tra l'aspetto degli strumenti di coordinamento per rendere più efficace l'intervento del Parlamento e quello della distinzione dei compiti tra Parlamento e Governo. Poiché in linea di principio si richiede rapidità e concentrazione di poteri, esprime una contrarietà di fondo sull'espressione di pareri parlamentari preventivi, vieppiù se con tempi dilatati. Trova ingiustificate alcune critiche mosse ai DPCM, perché le ordinanze contingibili e urgenti sono gli strumenti da adottare in questi casi e non possono avere aggravii procedurali, anche se non devono travalicare in una disciplina a medio-lungo termine. Mentre nella prima fase questo strumento rispondeva chiaramente alle esigenze di dettare le misure emergenziali, oggi, accanto al problema di rispondere con immediatezza a situazioni di necessità e di urgenza, si pone quello di dettare linee di indirizzo sui modi per far fronte alle conseguenze della pandemia. Nel primo caso la concentrazione è opportuna, nel secondo, invece, occorre cercare procedure più distese nel tempo: il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali richiede ad esempio procedure concordate.

Condivide perciò l'idea di una commissione bicamerale specifica, dove si elaborino indirizzi e si controllino gli effetti dei provvedimenti adottati. Una commissione che esprima perciò non pareri preventivi sulle ordinanze, bensì pareri sulle linee di indirizzo. Lo scopo, al riguardo, non è solo il coinvolgimento del Parlamento, bensì ottenere il massimo di condivisione tra le forze politiche.

Sulla proposta del senatore Pagano registra il largo consenso di fondo tra gli esperti, così come sull'inopportunità che la Commissione disponga di poteri deliberativi ed esprima pareri preventivi vincolanti. Essa dovrebbe piuttosto essere uno strumento di istruttoria comune, che riceva tempestivamente tutte le informazioni e i dati. Non crede sia opportuno che essa abbia un proprio apparato tecnico-scientifico perché tale apparato creerebbe il rischio di un dualismo con le strutture a servizio dell'Esecutivo; ritiene però che si potrebbero integrare quegli stessi organismi tecnici con esperti indicati dalle forze di opposizione, per evitare che divergenze di opinione sul piano tecnico vengano portate sul terreno di un'opposizione di tipo politico.

Nota in conclusione come il vero problema sia la volontà politica, più che parlamentare, di addivenire a una politica comune di gestione della pandemia informata a uno spirito di collaborazione.

Claudio TUCCIARELLI, *Consigliere di Stato*, premette che l'essenza del quesito è se prevedere nuove prassi e procedure o utilizzare gli strumenti esistenti, posto che le Camere sono chiamate a individuare nuove soluzioni per la gestione dell'emergenza. Nel tema delle prerogative costituzionali del Parlamento nella pandemia, oltre all'equilibrio tra i poteri entra in gioco

anche la consistenza dei diritti fondamentali: si tratta infatti di misurare se e in quale misura tali prerogative possano essere compresse, così come, per analogia, sono limitati e compressi alcuni diritti fondamentali dei cittadini in nome di esigenze di salute collettiva.

Quanto alla capacità operativa del Parlamento, non è convinto dagli argomenti utilizzati per escludere in radice la possibilità di svolgere lavori da remoto: già oggi i Regolamenti permettono di considerare presenti gli assenti per missione o congedo, sicché l'articolo 64 della Costituzione di principio può consentire anche la partecipazione virtuale. Il voto a distanza tuttavia compromette la negoziazione e il confronto continui, con compressione dei caratteri propri del Parlamento. La piattaforma dovrebbe peraltro consentire di avere i risultati in tempo reale. Sebbene anche il Parlamento europeo abbia realizzato un sistema da remoto che viene ritenuto efficiente, ritiene in ogni caso necessario che su un tema del genere sia raggiunto un consenso ampio tra le forze politiche. Occorrerebbe una modifica regolamentare transitoria, limitata alla pandemia o ad altre emergenze, da attivare al verificarsi di situazioni di fatto predeterminate, con la garanzia di un adeguato funzionamento dei sistemi tecnici approntati.

Sui rapporti tra Parlamento e Governo non crede sia un dato solo formale il richiamo, nelle premesse dell'ultimo DPCM, alle risoluzioni approvate dalle Camere. La soluzione della Commissione speciale non gli sembra risolutiva, per la sua natura monocamerale e l'assenza di specializzazione: del resto, è un organo che viene istituito nella prassi solo all'inizio della legislatura. Neppure sarebbe a suo avviso funzionale l'attribuzione di funzioni di controllo e di verifica alle Conferenze dei Capigruppo, perché presupporrebbe una radicale mutazione delle funzioni di tali organi.

Maggiormente idonea gli sembra una commissione bicamerale, che corrisponde a un modello ampiamente sperimentato e che potrebbe soddisfare un'esigenza di operatività. Ispirata al modello del COPASIR, potrebbe essere una sede ristretta e dedicata, con *focus* che va dall'attività legislativa a quella di indirizzo e di controllo. Quanto al disegno di legge del senatore Pagano, ritiene che sia necessario lo strumento legislativo per offrire una solida base giuridica alla Commissione, anche perché i tempi di approvazione, laddove vi sia la condivisione politica, possono essere estremamente rapidi. Il numero attuale dei gruppi parlamentari sarebbe compatibile con una composizione di dieci deputati e dieci senatori, atteso che a ogni gruppo sia garantito un rappresentante, anche di una sola Camera. La durata dell'organo andrebbe comunque legata al permanere dell'emergenza. Poiché è auspicabile uno sforzo condiviso tra forze politiche, è coerente l'attribuzione della presidenza all'opposizione. Il disegno di legge tace sul profilo dei componenti, che però potrebbero appartenere alle principali Commissioni di settore interessate. Bisognerebbe tenere anche conto dei collegamenti internazionali della Commissione.

Si dichiara contrario all'espressione di pareri vincolanti. Sull'oggetto dell'esame, ovvero gli « atti del governo », occorrerebbe valutare se includervi anche le ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Ministro della salute. In ogni caso occorre prevedere espressamente

l'obbligo di trasmissione degli schemi di questi atti. Concorda nel ritenere il termine di otto giorni troppo lungo. La trasparenza deve essere la regola ma si deve poter garantire anche la segretezza dei lavori. Nota la mancanza, nel disegno di legge, dei temi relativi al rapporto tra scienza e politica: al riguardo, deve essere prevista la possibilità di un'interlocuzione diretta della Commissione con il Comitato tecnico-scientifico.

Infine, si sofferma sul rapporto con le autonomie territoriali: anche se non è stato attuato l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la creazione di una sede idonea a tal fine, la Commissione non può prescindere dal rapporto con le regioni. Ricorda anche che la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale aveva previsto l'istituzione di un Comitato di rappresentanti degli enti territoriali destinato a interloquire con le Camere.

Osserva infine che le soluzioni richiamate ci proiettano anche sul medio termine, in cui le Camere dovranno adattarsi alla riforma della riduzione del numero dei parlamentari. In ogni caso, occorre riaffermare i principi e le regole della democrazia parlamentare.

Otto PFERSMANN, *professore presso l'École des hautes études en sciences sociales di Parigi*, osserva che la crisi sanitaria è anche una crisi dello stato di diritto democratico, sotto pressione anche per lo spostamento di competenze normative verso l'Esecutivo, che incidono sui diritti fondamentali e sollevano dubbi di legittimità costituzionale. I Parlamenti e gli organi costituzionali in genere sono messi in discussione, oltre che in conflitto velato con istituzioni sovranazionali. Gli ordinamenti giuridici europei sono arrivati impreparati alla crisi causata dall'epidemia da COVID-19, e ovunque le misure incontrano criticità dal punto di vista costituzionale.

Le grandi epidemie erano scomparse dalla fine dell'800 e la legislazione sanitaria era concepita per casi eccezionali, riguardanti poche persone e luoghi, con riduzioni anche radicali di libertà ma molto circoscritte, ora invece estese ad ampie parti o anche alla totalità del territorio. È uno stato di eccezione intermedia perché non si spinge al cambio di regime ma comporta modifiche radicali e temporalmente limitate del quadro costituzionale. Guerra, stati insurrezionali, superamento illegale dell'ordinamento costituzionale: le costituzioni vigenti regolano queste fattispecie, e solo quella francese prevede la dittatura presidenziale; invece le sfide che si sono in concreto presentate sono altre, ovvero il terrorismo e ora la pandemia. Parla di impastamento delle regole antiche di gestione di malattie contagiose con quelle più recenti di risposta al terrorismo, con lo spostamento della compressione dei diritti fondamentali al di fuori dei canali previsti dalle costituzioni, un quadro che pone ulteriormente in crisi parlamenti già di per sé in crisi.

Ricorda come in Francia, già all'entra in vigore della Costituzione del 1958, le competenze del legislatore erano ridotte rispetto al dettato costituzionale, perché rimaneva in vigore la legge del 1955 sullo stato di emergenza in Algeria, poi modificata, ma tuttora vigente, che delinea un quadro diverso di competenze: una legge di dubbia costituzionalità, sanzionata però solo marginalmente dal Consiglio costituzionale. Anche il

codice della sanità francese manteneva una clausola generale dormiente sulla riduzione di libertà fondamentali in caso di emergenza. Si tratta di leggi che delegano al potere regolamentare del Governo in ambiti che l'articolo 34 della Costituzione riserva invece al Parlamento. In Austria vi sono invece provvedimenti che delegano il potere regolamentare al Governo in caso di emergenza, ma la clausola non è mai stata attivata. A marzo è stata adottata una legge originata dall'emergenza da COVID-19 che delega il potere regolamentare al Governo: la Corte costituzionale ne ha annullato una sola disposizione. In Germania invece la legge federale delega importanti funzioni ai *Laender* e il coordinamento con il Governo federale si svolge in maniera informale.

Ritiene che il sistema italiano sia un po' particolare, in quanto, sebbene la Costituzione preveda il decreto-legge, le limitazioni alla libertà sono attuate tramite DPCM, non sindacabili da parte della Corte costituzionale. La base legale del codice della protezione civile è a suo avviso un po' labile. La limitazione dei diritti fondamentali operata in questo modo gli sembra di dubbia costituzionalità, e anche la presentazione dei DPCM al Parlamento prevista dal decreto-legge n. 19 del 2020 non ha avuto molto successo. Ritiene che occorra un riaccostamento delle misure limitative della libertà nella legge parlamentare e, per l'adozione di misure urgenti, una chiara delega di rango costituzionale. Poiché tale riforma non si può introdurre rapidamente, nell'immediato ritiene possibile l'approvazione di una legge che contenga chiare e limitate deleghe ai Ministri e agli enti territoriali e la previsione dell'adozione di regolamenti da sottoporre, a pena di decadenza, al voto delle Camere entro due settimane.

Infine si esprime favorevolmente sul coinvolgimento di una commissione parlamentare permanente bicamerale formata da dieci-quindici parlamentari eletti dalle Camere in proporzione dei gruppi, con presidenza dell'opposizione e vicepresidenza della maggioranza. I suoi pareri dovrebbero essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale senza tuttavia essere vincolanti. La Commissione dovrebbe restare in carica non per la sola emergenza in atto ma per tutta la legislatura e oltre il suo spirare, fino all'insediamento della successiva Commissione. A suo avviso occorrerebbe una riforma costituzionale che preveda il suo coinvolgimento per ogni misura emergenziale.

### 19 novembre 2020 – Ore 12

Beniamino CARAVITA DI TORITTO, *professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « Sapienza » di Roma*, intende guardare la vicenda attraverso il canone di proporzionalità, utilizzato dalle Corti per giudicare la legittimità dei provvedimenti limitativi dei diritti. La Corte costituzionale a suo avviso non è ancora stata chiamata in causa per l'esigenza di evitare di congelare il tema nell'uno o nell'altro senso, non per l'impossibilità di adirla.

Si sofferma sui contesti in cui sono intervenuti i provvedimenti: il primo è quello sociosanitario, che presenta una similitudine a livello globale

e che porterà a riorganizzazioni di vari settori. Gli altri elementi di contesto sono di carattere politico-istituzionale. L'emarginazione del Parlamento è fenomeno di lungo periodo, non solo perché la rappresentanza è peggiorata, ma perché si sono modificati i meccanismi di selezione degli interessi e delle scelte. Le decisioni non si prendono più a Roma ma a Bruxelles e vi prende parte il Governo, oppure sono concertate con gli enti territoriali, e anche in quella sede si interfaccia meglio il Governo. Il rapporto maggioranza-opposizione è distorto ed è peggiorato rispetto al passato: il primo partito alle elezioni del 2018 è stato oggetto di varie tensioni, ha cambiato alleanze, ha ridotto la consistenza dei suoi gruppi parlamentari di quasi un terzo ed è in continua ricerca di una linea: tutto ciò si riflette nel rapporto con l'opposizione, la quale a sua volta ha dinamiche al suo interno. Il dialogo diventa perciò assai difficile.

Infine vi è il dato di un rapporto tra centro e autonomie totalmente distorto: a livello regionale e locale vi sono legittimazioni personali e dirette molto forti che non si riescono a coordinare. La mancata utilizzazione dell'articolo 120 della Costituzione è a suo avviso una scelta politica: i Presidenti di regione sono infatti in gran parte espressione del principale partito di opposizione o del partito che costituisce l'elemento vertebrale della maggioranza politica.

Giudica negativamente il quadro: l'elemento sociosanitario sfugge al controllo politico-istituzionale, ma gli altri tre elementi di contesto (emarginazione del Parlamento, rapporto maggioranza-opposizione e rapporto nevrotico Stato-regioni) sono invece nella disponibilità della politica.

Una bicamerale sarebbe a suo avviso una sede corretta e sarebbe giusto che la presidenza fosse riservata all'opposizione. Concorda su una composizione snella, di venti membri o anche meno, con un minimo di dodici. Dovrebbe essere un luogo di dialogo anche con le regioni. Non vede con favore l'ipotesi di riunire congiuntamente le Conferenze dei Capigruppo: si rischierebbe un eccesso di politicizzazione.

Infine, non ritiene possibile agganciarsi a disposizioni costituzionali per vietare la partecipazione da remoto. Osserva che la tesi dell'originalismo è stata ampiamente superata: la maggioranza dei presenti di cui all'articolo 64 della Costituzione va valutata alla luce degli strumenti adottati.

Salvatore CURRERI, *professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Enna « Kore »*, crede sia innegabile che lo *stress test* dell'emergenza pandemica abbia impietosamente manifestato ed aggravato la preesistente debolezza e (auto) marginalità del Parlamento. Se così è, ne consegue in primo luogo che le misure proposte possono solo correggere alcune distorsioni legate al periodo emergenziale, senza però rimuoverne le cause strutturali di lungo periodo che abbisognano di un più ampio e profondo intervento.

Tale marginalità è dipesa da cause più politiche che strutturali, dovute sia alla (comprensibile, ma non per questo giustificabile) scelta del Governo di accentrare la gestione dell'emergenza nelle sedi collegiali più ristrette, tecnocratiche e segrete di cui si è circondato, sia alla scelta delle forze politiche di privilegiare sedi di interlocuzione extraparlamentari.

Ne consegue il consapevole rischio di creare sovrastrutture che potrebbero rivelarsi inutili, e perciò ulteriormente dannose per la percezione del ruolo del Parlamento, in assenza di una reale volontà delle forze politiche di valorizzare il confronto in sede parlamentare.

Se l'obiettivo delle riforme che si vorrebbero introdurre dovrebbe essere quello di creare le condizioni strutturali e funzionali più a rafforzare il controllo del Parlamento sull'attività normativa del Governo che a favorire la collaborazione tra il *continuum* Governo-maggioranza e opposizione, una funzione più di vigilanza che di indirizzo, la sede istituzionale in cui tale funzione deve esercitarsi non comporta necessariamente la rappresentanza delle forze politiche parlamentari al loro massimo livello, quali sono i rispettivi Presidenti di gruppo. Il dibattito che si è sviluppato intorno alla possibile creazione di una Conferenza unificata dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (cosiddetta « super-capigruppo »), cui aggregare volta per volta i Ministri competenti o lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, al di là delle fondate obiezioni di merito che sono state già mosse (pletoricità, eccessivo carico di lavoro, improprio coinvolgimento dei Presidenti delle Camere), sottende proprio lo scioglimento di questo nodo di fondo. Risponderebbe meglio all'esigenza di individuare un organo più di direzione politica che di controllo.

Tralasciando altri aspetti pure interconnessi, ritiene che i problemi principali ruotino intorno a due assi: il rapporto tra Stato, regioni e autonomie locali da un lato, e il rapporto tra maggioranza e opposizione dall'altro.

Sul primo punto, per favorire il dialogo tra Stato ed autonomie regionali locali, trovare una sede istituzionale potrebbe essere un incentivo ad attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: si potrebbe anche scindere la previsione del secondo comma dell'articolo 11 da quella della semplice possibile partecipazione dei rappresentanti regionali e locali, prevista nel primo comma, che si potrebbe introdurre in periodo di emergenza.

Sul secondo punto, come detto, occorre rafforzare la funzione di controllo del Parlamento, in un'ottica di bilanciamento che contemporaneamente non appesantisca, o addirittura intralci, la gestione governativa dell'emergenza: la soluzione preferibile sarebbe quella di rendere più fluida ed efficace la procedura prevista dall'articolo 2, commi 1 e 5, del decreto-legge n. 19 del 2020, attraverso l'istituzione di una apposita Commissione bicamerale, che in tal senso si sostituisca alle rispettive Assemblee delle due Camere. La Commissione (e in particolare la sua Presidenza) deve avere una struttura agile e snella, in grado di riunirsi eventualmente *ad horas*: potrebbe essere composta da quattordici parlamentari, sette della maggioranza e sette dell'opposizione, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere su segnalazione dei gruppi parlamentari, sul modello del COPASIR, con un Presidente appartenente all'opposizione eletto a maggioranza assoluta.

Per quanto chiamata a svolgere un'attività eminentemente di controllo, tale Commissione dovrebbe essere contemporaneamente dotata di forti

poteri ispettivi, pari a quelli dell'autorità giudiziaria previsti per le Commissioni d'inchiesta. All'obiezione secondo cui il requisito della proporzionalità *ex* articolo 82, secondo comma, della Costituzione, osterebbe alla composizione paritaria si potrebbe replicare che il suo riferimento ad entrambe le Camere, sommando i Gruppi parlamentari corrispondenti, non implica la necessaria prevalenza della maggioranza sull'opposizione. Richiama anche l'articolo 26 del Regolamento del Senato che prevede che « quando si deve procedere alla formazione di organi collegiali bicamerali, il Presidente del Senato promuove le opportune intese con il Presidente della Camera dei deputati al fine di assicurare, nel rispetto del criterio di proporzionalità, la rappresentanza del maggior numero di Gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento ». Una disposizione che, come noto, ha finito per condizionare anche la Camera dei deputati, benché il suo regolamento non contenga una disposizione analoga.

Concorda con quanti hanno già evidenziato l'opportunità di una pubblicità dei lavori graduabile per evitare che la pubblicità integrale incentivi lo spirito di contrapposizione tra le forze politiche.

Circa le funzioni da esercitare, ritiene che dovrebbe esprimere pareri non vincolanti in tempi brevissimi (ipotizza quarantotto ore), per non compromettere l'efficacia dell'atto normativo del Governo, ferma restando l'opportunità che quest'ultimo possa coinvolgere la Commissione fin dalla fase di elaborazione dei DPCM. Osserva che il numero dei casi in cui i DPCM sono stati sottoposti a parere preventivo tramite risoluzione dell'Aula sostanzialmente sia uguale a quello in cui invece il parere è stato successivo, perché il Governo può eludere la procedura prevista dall'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020. Ritiene che prevedere come obbligatorio il parere di una Commissione bicamerale agile, in grado di riunirsi *ad horas*, darebbe forza al suo ruolo senza costituire motivo di ritardo o intralcio. Reputa opportuno che tale Commissione sia istituita non per decisione dei Presidenti delle Camere, ma tramite atto non legislativo approvato da ciascuna Assemblea (come nel caso delle Commissioni per le riforme istituzionali « Bozzi » nel 1983 e « De Mita-Iotti » nel 1992), da formalizzare successivamente in legge.

Marilisa D'AMICO, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano Statale*, parte dall'anomalo utilizzo delle fonti del diritto, che ha relegato il Parlamento in un ruolo marginale, fin dal 23 febbraio 2020. Si è consentito a una fonte secondaria monocratica di disciplinare l'emergenza. Sebbene l'autoemarginazione del Parlamento sia fenomeno pregresso, l'emergenza ha fatto esplodere la situazione e le sue contraddizioni.

Si è tentato di parlamentarizzare la procedura di adozione dei DPCM con l'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020. Ricorda però in senso contrario episodi significativi, come l'apposizione della questione di fiducia il 14 maggio 2020 in Senato e l'obbligo di riferire rispettato solo saltuariamente. Ritiene significativa la risoluzione a prima firma del senatore Calderoli approvata dal Senato il 2 novembre 2020: emerge a suo avviso un'emergenza democratica di cui il Parlamento si rende conto, con

la necessità di ribadire il suo tempestivo coinvolgimento e il ricorso all'articolo 77 della Costituzione.

È perciò favorevole all'istituzione di una bicamerale snella presieduta dall'opposizione. Quanto ai compiti, non li limiterebbe ai pareri preventivi e sarebbe perplessa a inserirla in un meccanismo di parlamentarizzazione dei DPCM, strumento rispetto al quale è critica in via generale. Si interroga sull'opportunità che la Commissione abbia poteri di inchiesta ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, che potrebbero darle maggiore visibilità e incisività. La Commissione dovrebbe occuparsi anche del tema del rapporto Stato- regioni, ed essere investita del compito di dare indirizzi sull'utilizzo del *recovery fund*. La Commissione potrebbe anche valutare la problematica della distribuzione del vaccino.

Per quanto riguarda la pubblicità e la trasparenza, ritiene che un luogo democratico che tratti i propri temi in maniera pubblica e trasparente potrebbe offrire strumenti per far capire ai cittadini come ci si stia muovendo.

Vede tuttavia il rischio, da scongiurare, che l'istituzione di una Commissione correlata all'emergenza derivante dall'epidemia da COVID-19 sia un implicito riconoscimento della legittimità dell'utilizzo dello strumento del DPCM e che, nelle more della sua costituzione, il Parlamento non attivi gli strumenti ordinari di controllo di cui dispone.

Osserva che l'introduzione dei lavori a distanza sia non solo opportuna ma necessaria per permettere al Parlamento di funzionare ed esercitare le proprie prerogative anche nell'emergenza.

Paolo PASSAGLIA, *professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di Pisa*, parte dalla funzionalità da remoto del Parlamento: sebbene la soluzione non sia entusiasmante, ritiene che sia inevitabile che ciò accada, incluse le votazioni. Occorre tuttavia non svilire l'importanza della sede fisica, limitando il ricorso a tale strumento alle sole situazioni di forza maggiore. Richiama un *Rapport* approvato il 12 novembre dall'Assemblea nazionale francese sulle modalità per i lavori parlamentari in tempo di crisi, laddove si richiede che il regolamento venga riformato prevedendo il voto da remoto per tali situazioni. Ritiene in ogni caso che il problema non sia giuridico, ma eminentemente politico.

Una volta assicurato il funzionamento da remoto, bisogna garantire un ruolo non marginale del Parlamento. L'abbassamento *praeter constitutionem* del livello delle fonti lo ha infatti tagliato fuori dal procedimento normativo, con effetti sui corretti rapporti tra poteri. A suo avviso occorrerebbe tornare alla Costituzione, facendo il ricorso più ampio possibile al decreto-legge. In alternativa, la proposta dell'istituzione di una commissione bicamerale appare lungimirante, mentre la soluzione adottata in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2020, non è efficace poiché troppo a monte nel procedimento: bisogna solo conciliare esigenze di celerità ed esigenze di intervento. Con termini per esprimersi troppo brevi il coinvolgimento sarebbe solo formale, con termini troppo lunghi si pregiudicherebbe invece l'efficacia delle misure. Il tempo giusto in assoluto non esiste, e va valutato di volta in volta. Non è invece ipotizzabile un parere vincolante.



Si deve anche prevedere un'interlocuzione con i tecnici per dare la possibilità al Parlamento di intervenire in termini informati. La Commissione bicamerale potrebbe essere coinvolta direttamente nel procedimento formativo dell'atto: il Presidente potrebbe, a suo avviso, avere un ruolo di intermediario partecipando alle riunioni nelle quali prende corpo la stesura dei DPCM. Un'ipotesi tutta da costruire che però potrebbe ampliare i compiti della Commissione.

Roberto MICCU', *professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma « Sapienza »*, ritiene che le soluzioni individuate garantiranno un maggiore coinvolgimento delle Camere, non solo per la necessità costituzionale di un più pregnante controllo parlamentare, ma anche nell'ottica di mantenere un più alto tasso di democraticità. I procedimenti di approvazione di atti del Governo sono contraddistinti da opacità e sostanziale segretezza, vieppiù per atti come i DPCM. Peraltro si tratta di provvedimenti che incidono direttamente sull'esercizio dei diritti fondamentali. Vi è poi il problema della fattiva partecipazione della cittadinanza nella fase di attuazione: la partecipazione dei cittadini alla *ratio decidendi* favorirebbe l'efficacia dei provvedimenti. E tale partecipazione è possibile solo attraverso il Parlamento.

È perciò corretto interrogarsi sul ruolo del Parlamento in un'emergenza globale. Nel prossimo futuro apparirà necessario un coinvolgimento delle Camere per delineare uno stato di emergenza stabile distinto da quello previsto dal codice della protezione civile. Cita Vittorio Emanuele Orlando, il quale riconduceva allo stato di necessità l'esercizio di poteri eccezionali del Governo ma tuttavia riconosceva la necessità di un intervento del Parlamento (*bill of indemnity*).

È a suo avviso fuori dal sistema costituzionale rimuovere in blocco il controllo delle Camere. Il Parlamento non è un « ufficio conversione decreti » o un centro di ascolto cui riferire a cose fatte. Le consulenze tecniche non possono infatti sostituirsi alle funzioni di indirizzo e controllo e nascondersi dietro la tecnica potrebbe elidere le forme di responsabilità politica del nostro sistema. Osserva anche come il programma su cui questo Governo ha ottenuto la fiducia sia radicalmente mutato: il Parlamento deve tornare a condividere con il Governo la funzione di indirizzo politico.

La proposta del disegno di legge n. 1834 trova riscontri in altre esperienze europee (cita Belgio e Spagna, ma anche la Germania, dove è stata adottata una legge quadro di recente ulteriormente modificata). Condivide sia l'opzione di una commissione bicamerale, sia la sua istituzione con legge. Non crede sia opportuno che le attività della commissione incidano direttamente sul merito di provvedimenti che il Governo deve adottare sotto la propria responsabilità. I DPCM si reggono su valutazioni e informazioni che possono anche non rientrare in tempo nella sfera di conoscenza del Parlamento, il cui ruolo deve essere perciò accresciuto dal lato della possibilità di avere contezza esatta della situazione. Andrebbero ampliati i poteri di indirizzo e di controllo, senza trascinare in una commissione di inchiesta, per consentire alle Aule parlamentari di essere messe alla pari con il Governo. La considera perciò come organo propulsivo per le Camere più che come organo di codecisione.

Rifiuta la natura vincolante del parere (anche in virtù dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione), che potrebbe invece essere obbligatorio. Non esclude tuttavia forme di interlocuzione più agili con il Governo sui testi in preparazione. La capacità di interlocuzione andrebbe ampliata, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, agli altri membri del Governo, al Comitato tecnico-scientifico e alle ulteriori *task force*, per ampliare il flusso in entrata di dati. Sarebbe utile che la Commissione potesse avvalersi di propri esperti anche per interloquire in maniera informata con il Governo. Dovrebbe poter adottare anche atti di indirizzo.

Guido RIVOSECCHI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Padova*, intende chiarire che l'attuale marginalizzazione del Parlamento è solo l'ultimo capitolo di un processo risalente, comune a ordinamenti che prevedono o non prevedono una disciplina costituzionale dell'emergenza. Il tema perciò è come restituire al Parlamento il suo ruolo costituzionale

Ritiene significativo che la risoluzione Calderoli approvata dal Senato il 2 novembre scorso si richiami anche alla partecipazione delle regioni, anche perché esse possono costituire un elemento di bilanciamento rispetto all'accentramento dei poteri in capo all'Esecutivo. I decreti-legge hanno sì fondamento nelle competenze esclusive dello Stato, ma incidono anche su ambiti riservati alle regioni, ed è perciò corretto che l'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 preveda il loro coinvolgimento nell'adozione dei vari provvedimenti.

È più complesso come far intervenire il Parlamento; il citato articolo ha rivelato le sue inadeguatezze, e non è chiaro se il Parlamento possa intervenire sul contenuto dell'atto: a suo avviso si tratta di un semplice obbligo informativo. Il ruolo del Parlamento si deve esercitare più che altro in sede di conversione dei decreti-legge, è molto più difficile sui DPCM che, se sono ordinanze contingibili e urgenti, sono atti amministrativi soggetti al sindacato del giudice amministrativo. Questo quadro tuttavia non può essere ritenuto sufficiente ed è perciò necessario il coinvolgimento del Parlamento.

In merito al disegno di legge di iniziativa del senatore Pagano: è convinto dal carattere bicamerale della Commissione, quanto alla fonte istitutiva ritiene sia possibile procedere con atti monocamerale di indirizzo, che possano trovare in un secondo momento una precisazione nella fonte legislativa. È anche convinto da una composizione snella proporzionale ai gruppi, più che paritetica, ma con presidenza affidata all'opposizione. Dovrebbe avere ampi poteri conoscitivi ma anche funzioni di indirizzo e di controllo. Non ritiene immaginabili pareri preventivi e vincolanti: non perché la legge non possa prevederli ma perché sarebbero interventi distonici sia rispetto alle misure, sia rispetto all'efficacia del controllo stesso. I DPCM adottati in una seconda fase, con natura regolamentare, potrebbero invece esservi sottoposti. L'importante, in sostanza, è che venga assicurata l'interlocuzione con il Governo: i dati non possono che essere quelli del Comitato tecnico-scientifico, la Commissione non potrebbe avere un proprio comitato, potendosi semmai integrare quello esistente. È invece

scettico sull'attribuzione di poteri di inchiesta, poiché l'accertamento delle responsabilità è un aspetto diverso rispetto al controllo parlamentare.

Ritiene che le Conferenze dei Capigruppo, accanto alla bicamerale, potrebbero garantire un coordinamento intercamerale della programmazione, nonché anche una funzione di coinvolgimento dell'opposizione, con obbligo sistematico di informazione di quanto deciso dalle conferenze congiunte alle Aule.

Inoltre ricorda come le decisioni sull'emergenza economica che il Governo dovrà assumere siano importantissime e che bisognerebbe attuare sul punto la legge costituzionale n. 1 del 2012. La proposta di nomina di un doppio relatore sul disegno di legge di bilancio gli appare praticabile perché consentirebbe di coinvolgere le opposizioni sulle scelte decisive che vanno oltre l'orizzonte della legislatura.

Sulla partecipazione in forma telematica ai lavori parlamentari, la contingenza consente un'interpretazione evolutiva dell'articolo 64 della Costituzione e in tal senso sarebbe favorevole ad andare oltre a quanto deciso dalle giunte per il Regolamento. C'è una esigenza costituzionalmente imposta di garantire la funzionalità delle Camere, che non si pone tanto per le Commissioni quanto per le assemblee, perché in caso contrario si arriverebbe a consentire all'opposizione di impedire la validità delle sedute. Quando la Costituzione richiede maggioranze qualificate, come per lo scostamento di bilancio, potrebbe essere messa in discussione la funzionalità del Parlamento.

#### **24 novembre 2020 – Ore 13.30**

Massimiliano FEDRIGA, *Presidente della regione Friuli -Venezia Giulia*, osserva che le regioni, in questi mesi, hanno contribuito in maniera importante al superamento di molte delle criticità emerse. Ricorda le misure ulteriormente restrittive adottate nel corso della prima ondata, nonché le linee guida regionali per le riaperture nel corso dell'estate. Anche con la seconda ondata sono state adottate iniziative autonome delle regioni. Non ritiene suo compito entrare nel merito di come il Parlamento debba intervenire, ma ritiene che sarebbe importante che una presenza costante, sotto forma di consultazione, delle regioni. Osserva che ad oggi sono state prese misure che incidono direttamente sulle libertà costituzionali, quindi il ruolo di garanzia del Parlamento è ineliminabile. A ciò si aggiunge l'emergenza economica, che riguarda anche il bilancio di regioni e comuni, ai quali non è consentito indebitarsi per finanziare la spesa corrente, il che può creare problemi nell'erogazione di servizi essenziali garantiti dalla Costituzione. La sua regione, che finanzia integralmente la sanità e non partecipa al fondo sanitario nazionale, ma non ne può nemmeno beneficiare, rischia di avere danni rispetto alle regioni a statuto ordinario. Auspica pertanto un confronto diretto tra Parlamento e regioni, quale passaggio fondamentale per affrontare in modo unitario questa difficile fase per il Paese.

Il senatore CALDEROLI ricorda come, nel corso delle audizioni, si sia accantonata l'ipotesi di istituire commissioni monocamerale speciali a

favore invece di una commissione bicamerale, che avrebbe come naturale interlocutore il Governo e i suoi esperti. Osserva come vi sia senz'altro una lacuna nella mancata attuazione, attraverso i regolamenti parlamentari, dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dubita ci si arrivi ora. Dovendo perciò intervenire per legge, e manifestando una certa invidia per il fatto che le regioni hanno un proprio luogo di confronto con l'Esecutivo nel sistema delle conferenze, riterrebbe paradossale che nel consesso creato dal Parlamento non vi fosse una la presenza delle regioni e degli enti locali. Chiede pertanto se l'auditò si riferisse a una presenza fissa, nella bicamerale, di esponenti delle regioni e degli enti locali.

Il senatore BRESSA osserva come, sulla partecipazione al fondo sanitario nazionale, il presidente Fedriga ponga una questione reale: atteso che le regioni a statuto speciale, nell'ordinarietà, si autofinanziano, nella presente situazione non può essere ignorato il fatto che debbano poter accedere a risorse nuove poste a disposizione dallo Stato. Questa istanza ad oggi, tuttavia, non è stata presa in considerazione e deve essere fatta propria da tutta la Commissione.

Il senatore CALDEROLI si associa.

Il presidente FEDRIGA ritiene che sarebbe molto utile una partecipazione costante, non episodica, delle regioni, anche nell'ambito di una commissione bicamerale, attraverso una delegazione che le rappresenti, e possa aiutare in un percorso costruttivo.

Ricorda che, quando in passato vi fu una contrazione del fondo sanitario nazionale, alle regioni a statuto speciale sono state richieste in via indiretta maggiori risorse per lo Stato. Sarebbe perciò singolare che, in caso di incremento del fondo, a quelle stesse regioni non fosse riconosciuta una maggiore compartecipazione alle risorse.

Lara TRUCCO, *professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Genova*, esprime soddisfazione per l'unanimità di intenti e il clima esemplarmente costruttivo. Nota come l'indebolimento del Parlamento sia un processo di lungo corso, accentuato ora dalla pandemia. La situazione, tuttavia, potrebbe offrire opportunità per modernizzare e reingegnerizzare i procedimenti: intervenire nel breve periodo per l'emergenza permette infatti di predisporre riforme di più ampio respiro.

Lo stesso uso dei DPCM pone a suo avviso problemi sia dal punto di vista delle fonti del diritto, sia perché non marginalizza solo il Parlamento ma anche i Ministri, la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica.

Registra il consenso sulla creazione di una commissione bicamerale *ad hoc*, da istituire con legge o, *medio tempore*, attraverso un'intesa tra i presidenti delle Camere. Quanto alla composizione, concorda che dovrebbe essere agile, con adeguato spazio alle opposizioni. Si sofferma sulle funzioni, che dovrebbero essere di controllo e non di tipo legislativo: è importante a tal fine attribuirle con legge poteri conoscitivi e istruttori, per consentirle di audire esponenti del Governo, di ottenere informazioni e di

interloquire con il Comitato tecnico-scientifico. Si dichiara contraria all'espressione di pareri vincolanti o di indirizzi.

Dal suo punto di vista non vede controindicazioni per l'acquisizione di pareri istruttori di esperti, mentre è contraria all'attribuzione di poteri di inchiesta, in contrasto con l'impostazione snella che si intende seguire. Posto che un termine di otto giorni per esprimersi è eccessivo, ritiene che, per consentire un esame reale, non possa essere ridotto oltre certi limiti. Circa l'oggetto del sindacato, ritiene che dovrebbe essere ampio, non limitato ai soli DPCM, e focalizzato più su poteri conoscitivi che su poteri intrusivi.

Condivide il principio per cui la Commissione dovrebbe disporre delle stesse informazioni del Governo e lavorare informata a un principio di trasparenza, anche in risposta all'opacità di alcune procedure governative. Privilegiare la riservatezza configurerebbe invece un diverso tipo di commissione: al limite, la pubblicità potrebbe essere modulabile.

Il modello delle Conferenze dei capigruppo congiunte, invece, a suo avviso resta a margine della dinamica tratteggiata.

Suggerisce parallelamente di affrontare il tema, antico e irrisolto, del coinvolgimento delle regioni, a partire dalla mancata attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: ritiene che questa potrebbe essere l'occasione propizia, anche se – posto che un qualche coinvolgimento delle regioni può essere necessario – intravede il rischio di un appesantimento procedurale.

Infine, sul voto a distanza, non comprende la *ratio* della contrarietà, dovuta probabilmente a un sentimento nostalgico: nell'attuale situazione si tratterebbe infatti di una soluzione imposta. È d'accordo tuttavia sull'opportunità di fare un ragionamento di lungo periodo, con la dovuta cautela, per garantire la sicurezza del voto, gestito da piattaforme *in house* e sul presupposto che la sua introduzione rappresenterebbe un notevole passo avanti.

Il senatore GRASSI, pur comprendendo le ragioni alla base dell'apparente utilità del voto a distanza, osserva tuttavia che il momento della votazione è il punto di approdo di un complesso *iter* di formazione del consenso, che si alimenta attraverso un confronto da svolgersi in presenza, che non può essere surrogato. Teme perciò che il consenso informato alla base della votazione, già compresso, possa venire del tutto meno.

La professoressa TRUCCO concorda con il senatore Grassi, precisando di non essere a favore della sostituzione delle procedure correnti con modalità a distanza, bensì all'introduzione di nuove opportunità, ferma restando la regola del dibattito in presenza, in nome di un principio di fisicità. Del resto, anche con riferimento al processo penale sono state avanzate riserve simili. Teme soltanto, da un lato, l'impossibilità materiale per il Parlamento di lavorare, per cui il voto da remoto diviene l'*extrema ratio* da adottare per garantirne la funzionalità; dall'altro, si interroga se in alcuni casi e procedure – oppure per l'impossibilità di singoli parlamentari a essere presenti – il voto da remoto non possa essere uno strumento di

ausilio. Per queste ragioni non condivide le posizioni che escludono in radice tale possibilità.

Giovanni TOTI, *Presidente della regione Liguria e Vice presidente della Conferenza delle regioni*, ritiene opportuna la decisione di sentire alcuni Presidenti di regione: nota infatti l'assenza del sistema del regionalismo nel disegno di legge atto Senato n. 1834. Nota come sia chiaro che, dal punto di vista istituzionale, la pandemia abbia creato più profili di torsione, sia a livello centrale, sia nei rapporti tra Stato e regioni. Evidenzia l'uso estensivo dello strumento del DPCM, che sfugge, in quanto atto amministrativo, ai meccanismi di controllo parlamentare, nonché l'annessa acquisizione di un ruolo preminente da parte del Presidente del Consiglio dei ministri all'interno dello stesso Esecutivo. Il rapporto Stato-regioni è stato essenzialmente un rapporto tra esecutivi, con il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri per gli affari regionali e la salute da un lato e, dall'altro, i Presidenti delle giunte, con esclusione del Parlamento e dei legislativi regionali.

Una commissione bicamerale sarebbe a suo avviso molto opportuna, anche perché altri organi, *in primis* il Comitato tecnico-scientifico, sfuggono ai meccanismi di controllo del Parlamento sul Governo. Aggiunge inoltre che è stata la Conferenza delle regioni, organo al di fuori dello schema costituzionale, ad assumere il ruolo di cabina di regia fra le regioni e di interlocutore del Governo, con un sistema di controlli incrociati che sfuggono allo stesso disegno costituzionale dei rapporti tra i livelli di governo.

Circa l'assenza, nel disegno di legge, di un coinvolgimento del livello regionale di governo, ritiene che l'istituzione della bicamerale, condivisibile, debba costituire un'occasione per creare un canale di comunicazione istituzionale tra il Parlamento e le regioni. Ricorda l'esempio della legge n. 42 del 2009, laddove si prevede che la Commissione sul federalismo fiscale sia supportata da un comitato consultivo con una rappresentanza delle regioni. In questo modo, peraltro, si potrebbero coinvolgere anche le assemblee elettive regionali.

Ritenendo una bicamerale preferibile a una o due Commissioni monocamerali, esprime perplessità sull'ipotesi di un parere vincolante, anche se il tema non riguarda le regioni, nonché sulla compatibilità tra lo strumento legislativo e la necessaria rapidità di adozione.

Sull'attribuzione di poteri di inchiesta *ex* articolo 82 della Costituzione invita la Commissione a valutare attentamente, anche perché si potrebbe trasmettere il messaggio che si intenda svolgere un sindacato giurisdizionale dell'azione politica.

Il senatore CALDEROLI evidenzia come finora il rapporto tra Stato e regioni abbia escluso le assemblee legislative. Ricordando la definizione di cui all'articolo 114 della Costituzione, vorrebbe che la Commissione bicamerale rappresentasse la Repubblica, con il necessario coinvolgimento, perciò, regioni ed enti locali. Richiama un ricorso presso il TAR della Sicilia contro l'ordinanza del ministro Speranza che aveva reso la regione arancione, che è stato respinto ma con l'ordine di produrre i ventuno criteri

utilizzati dal Governo e chiede se gli risulti che la decisione sia stata ottemperata.

Il senatore PAGANO ricorda che il proprio disegno di legge fu presentato a maggio allo scopo di provocare una discussione per ridare centralità al Parlamento. Spiega di non avere contemplato le regioni – pur avendo egli una lunga carriera politica regionale – perché queste già dispongono di una sede di dialogo nel sistema delle conferenze. Se ciò fosse possibile non sarebbe tuttavia contrario a coinvolgerle, alla luce dei precedenti, nei lavori della Commissione. Peraltro, ricorda come esista anche la Conferenza delle assemblee legislative regionali un organismo che dà prova di un efficiente funzionamento.

Ricorda infine di avere già modificato la propria posizione sia sul parere vincolante sia per quanto riguarda il termine di otto giorni.

Il presidente TOTI afferma di non avere notizia della trasmissione di atti del Comitato tecnico-scientifico alla Conferenza delle regioni, né che la regione Sicilia lo abbia posto come tema. La Conferenza ha formalizzato una commissione tecnica per il confronto con il Comitato tecnico-scientifico sui ventuno parametri in questione, che auspica venga attivato prima della data del 3 dicembre.

Ritiene, alla luce del ruolo assunto dalla Conferenza delle regioni, che sia opportuno tornare a ragionare su una sede parlamentare che garantisca la piena rappresentanza del livello regionale.

## **26 novembre 2020 – ore 9**

Antonio DECARO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani*, osserva che inizialmente l'assetto ordinamentale per la gestione dell'emergenza era inadeguato.

Dal punto di vista dei comuni tuttavia si è instaurata presto una proficua interlocuzione con il Governo, in diverse sedi, ed è stato possibile anche contribuire concretamente alla redazione dei DPCM: per esempio è stata accolta la richiesta di sospendere, nella prima fase, i poteri di ordinanza dei sindaci in materia di sanità, dal momento che occorreva un segnale univoco a livello nazionale e, inoltre, questi non disponevano di un supporto scientifico adeguato per le proprie decisioni.

La collaborazione è proseguita anche nelle fasi di apertura.

Osserva infine che anche il Parlamento ha fatto proprie le istanze avanzate dai comuni e, conseguentemente ha portato modifiche ai decreti legge in sede di conversione.

Il senatore Ruotolo chiede se la sospensione del potere di ordinanza di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sia stato poi ripristinato: si è sentito infatti di sindaci che hanno vietato di fumare sul suolo pubblico. ti locali, di cui al decreto legislativo

Il presidente Decaro conferma che il potere di ordinanza è stato ripristinato durante la fase delle riaperture, dal momento che le dinamiche di contagio erano meglio conosciute, anche se tali provvedimenti debbono rimanere all'interno dei confini tracciati dai DPCM e possono derogare solo in senso restrittivo. A tale riguardo, ritiene che il livello comunale sia quello idoneo, anche per tarare i divieti sulle abitudini delle popolazioni, che differiscono da realtà a realtà. Ricorda anche la vicenda della responsabilità che il governo intendeva attribuire ai sindaci di chiudere strade e piazze: poiché tale misura non era stata in realtà concordata con i comuni, è stata coerentemente accolta la richiesta di modificare la disposizione.