

Audizione resa nella seduta del 19 novembre 2020 davanti alla Commissione 1^a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sull'affare assegnato ai sensi dell'art. 34, comma 1, reg. Sen., «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» (n. 588), in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) recante «Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19: Divisione dei poteri e controllo parlamentare ai tempi del coronavirus

di Guido Rivosecchi- Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Padova

SOMMARIO: 1. Qualche considerazione introduttiva a proposito di Parlamento e sistema delle fonti. – 2. Il ruolo delle Regioni nell'emergenza, tra Governo e Parlamento. – 3. Come evitare la marginalizzazione del Parlamento: il (poco) già fatto. – 4. La funzione di controllo parlamentare e il disegno di legge n. 1834 (Pagano): il (tanto) da farsi. – 5. Le torsioni da tempo in atto nella funzione legislativa e nella decisione di bilancio. – 6. Una postilla sulla questione della partecipazione alle sedute in via telematica.

1. Qualche considerazione introduttiva a proposito di Parlamento e sistema delle fonti

Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, nel nostro come in altri ordinamenti sono individuabili diversi fattori che hanno determinato la progressiva perdita di centralità dei Parlamenti nazionali.

Mi limito ad indicarne soltanto alcuni, esogeni ed endogeni al sistema costituzionale e alla forma di governo: a) l'attrazione dei processi decisionali in favore di sedi sovranazionali, a partire dall'Unione europea, che fornisce una legittimazione immediata ai Governi rispetto ai Parlamenti perché i primi sono chiamati ad assumere decisioni in un confronto diretto con gli Esecutivi degli altri Stati membri¹; b) le esigenze sempre più pressanti nell'era della globalizzazione di colmare il disallineamento tra i tempi dell'economia e delle finanza, da un lato, e quelli della politica e della decisione normativa, dall'altro lato²; c) la crisi della forma partito tradizionale e la diffusione di partiti a struttura maggiormente "verticistica" e "personale"³, che in Italia è coincisa con la scomparsa dei partiti costituenti e con la conseguente difficoltà di alcuni tra gli attori istituzionali a riconoscersi nella Costituzione da tempo divenuta terreno di scontro politico, con incisivi riflessi sulla "tenuta" del parametro costituzionale e del ruolo costituzionalmente assegnato ai partiti politici e al Parlamento; d) i mutamenti nella comunicazione politica e la centralità dei *leader* mediaticamente dotati di un *surplus* di legittimazione rispetto alle Assemblee parlamentari; e) l'instabilità della legge elettorale politica, soggetta a continui mutamenti in relazione alla congiuntura del quadro politico⁴; f) l'incidenza di questi processi sulla mobilità dell'elettorato e, conseguentemente, sulla rappresentanza politica e sulla forma di governo⁵.

In questa sede non è certo possibile prendere in esame, anche soltanto per sommi capi, tali fattori. Occorre però almeno tenerli presenti sullo sfondo di quanto dirò per chiarire il contesto da cui, in estrema sintesi, muove la progressiva perdita di centralità del Parlamento nazionale e la profonda trasformazione delle funzioni ad esso affidate, a partire dalla funzione legislativa, con riflessi particolarmente incisivi sul sistema delle fonti.

Basti pensare che, sempre a partire dagli anni Novanta, si assiste al largo ricorso alla decretazione d'urgenza, alla delegazione legislativa e ai poteri normativi di rango secondario del

¹ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido – N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2018, 361 ss.

² Cfr. G. Rivosecchi, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, 499 ss. (e i riferimenti alla letteratura ivi contenuti).

³ Cfr., ad esempio, M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

⁴ Di «ipercinetismo elettorale ed istituzionale compulsivo» ha parlato F. Lanchester, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rass. parl.*, 2017, 721 ss.

⁵ Su questi profili, cfr. F. Biondi e G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi – M. Cavino – L. Imarisio, Bologna, il Mulino, 2015, 165 ss.

Governo, anche mediante l'utilizzo di atti di normazione secondaria "atipici" adottati sotto forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e di decreti ministeriali al di fuori dell'ordinario esercizio del potere regolamentare. Come già a suo tempo affermato dalla Corte costituzionale, a tali atti viene impropriamente affidata «la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie», trattandosi di «atti statali dalla indefinibile natura giuridica»⁶.

Già all'inizio degli anni Duemila, quindi, il fenomeno in parola appariva lesivo delle riserve assolute di legge e del principio di tipicità delle fonti secondarie *ex art.* 117, sesto comma, Cost.. Da disposizioni spesso "intruse" rispetto al contenuto delle leggi in cui erano collocate, frequentemente introdotte in sede di conversione di decreti-legge, erano infatti attribuite potestà soltanto formalmente non regolamentari al Presidente del Consiglio e al singolo ministro, in elusione di fondamentali principi costituzionali: corrispondenza della forma dell'atto agli effetti normativi; collegialità del Governo nell'esercizio del potere regolamentare; ruolo di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato *ex art.* 100, primo comma, Cost.⁷. In poche parole, il fenomeno in esame già allora aveva determinato l'allontanamento dal procedimento previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 in ordine alla disciplina del potere regolamentare del Governo: parere del Consiglio di Stato; visto e registrazione della Corte dei conti; pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*; e, nel caso dei regolamenti ministeriali, previa comunicazione al Presidente del Consiglio, a cui si deve aggiungere il parere delle commissioni parlamentari per i regolamenti di delegificazione.

Se già in tempi "normali" le richiamate tendenze connotavano le trasformazioni del rapporto tra Governo e Parlamento e del sistema delle fonti del diritto (c.d. "fuga dalla legge" e c.d. "fuga dal regolamento"), la crisi pandemica ha accelerato tali processi sia negli ordinamenti dotati di una clausola costituzionale di emergenza, sia in quelli che ne sono privi (come il nostro), determinando, in ogni caso, un robusto accentramento dei poteri nei Governi a danno dei Parlamenti.

La marginalizzazione del Parlamento, quindi, è già di per sé determinata dalla dichiarazione dello stato di emergenza deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 ai sensi dell'art. 24

⁶ Sent. n. 116 del 2006, punto n. 7 del "Considerato in diritto".

⁷ Per una critica a queste tendenze, cfr., ad esempio, R. Bin, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 334 ss.

del decreto legislativo n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile)⁸, di cui sono diretta conseguenza il massiccio utilizzo della decretazione d'urgenza e il largo ricorso ai d.P.C.M. e ai poteri di ordinanza⁹.

2. Il ruolo delle Regioni nell'emergenza, tra Governo e Parlamento

La domanda che viene oggi posta con questo ciclo di audizioni è come evitare la marginalizzazione del Parlamento nella fase dell'emergenza: una domanda che induce ad interrogarsi non soltanto sulla perdita di centralità delle Camere, ma anche sul rispetto del principio della divisione dei poteri e delle garanzie costituzionali. Tali garanzie – è bene ricordare – nel nostro ordinamento passano anche per l'articolazione in senso verticale dei pubblici poteri, con riguardo ai rapporti tra centro e periferia.

Partirei dal diritto vigente, cioè dagli istituti che Governo e Parlamento hanno sinora apprestato di fronte all'emergenza, anche con riguardo al coinvolgimento delle Regioni, per poi svolgere qualche considerazione sulla funzione di controllo parlamentare in relazione al disegno di legge n. 1834 (Pagano) e concludere con qualche cenno alla funzione legislativa e alle modalità di organizzazione dei lavori del Parlamento.

Per effetto delle modifiche apportate in sede di conversione, l'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 ha intensificato il coinvolgimento delle Regioni e ha introdotto l'intervento del Parlamento – prima esautorato – sui d.P.C.M., mentre il potere di ordinanza del Ministro della salute è previsto soltanto in riferimento ai «casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute» (potere che è stato successivamente ampliato). Quanto agli enti sub-statali, sono previsti pareri dei Presidenti delle Regioni interessate dai provvedimenti e della Conferenza delle Regioni nei casi in cui i provvedimenti riguardino l'intero territorio della Repubblica. Quanto al Parlamento, il Presidente del Consiglio (o un Ministro da lui delegato) riferisce alle Camere in via preventiva e in via successiva all'adozione dei provvedimenti.

⁸ «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» pubblicata in *G.U.*, Serie gen., 1° febbraio 2020, n. 26.

⁹ Per un'analisi delle fonti che si sono susseguite nel tempo, cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 109 ss., spec. 116 ss.; U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 300 ss., spec. 303 ss.

Al riguardo, mi sembra particolarmente significativo che la risoluzione approvata dal Senato il 2 novembre 2020 si richiami all'esigenza di assicurare la contestuale partecipazione del *Parlamento* e degli *enti sub-statali*¹⁰.

Ritengo fondamentale il coinvolgimento delle Regioni non soltanto per una questione di riparto delle competenze e di esigenze di differenziazione nell'applicazione delle misure necessariamente decise dal centro per il contenimento dell'epidemia in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, ma soprattutto perché gli enti sub-statali, ancor più nell'emergenza, possono costituire elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo.

Quanto alle competenze, anche ammettendo che i decreti-legge che si sono susseguiti (poi attuati con i d.P.C.M.) siano prevalentemente riconducibili al titolo di competenza «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lett. q), Cost.) che vale a fondare l'intervento legislativo dello Stato non soltanto per i rapporti internazionali (basti pensare al controllo delle frontiere e all'acquisizione e distribuzione dei vaccini) ma anche per diversi profili interni della gestione dell'emergenza pandemica (pensiamo a tutto ciò che è connesso alla prevenzione e al contrasto alla diffusione del *virus*), il richiamato titolo di competenza statale non esaurirebbe tutti gli ambiti materiali intercettati dai decreti-legge che sono intervenuti in un complesso intreccio di competenze statali e regionali (protezione civile, tutela della salute, commercio, turismo).

Per quanto tali categorie, desunte dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al rigido riparto di competenze costituzionalmente previsto, non siano immediatamente trasponibili nel regime emergenziale, deve essere comunque sottolineato che molto opportunamente l'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 prevede istituti di collaborazione con le Regioni: ovviamente non

¹⁰ Cfr. la risoluzione n. 6-00146 (Calderoli) approvata dall'Assemblea del Senato il 2 novembre 2020: «Il Senato, a fronte della necessità di varare ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza Covid-19, impegna il Governo:

- a proseguire nel *coinvolgimento reale e tempestivo del Parlamento e degli enti autonomi di cui all'articolo 114 della Costituzione*;

- a proseguire nel confronto fattivo con tutte le forze politiche rappresentate nelle due Camere, da svolgersi in Parlamento nel rispetto dei principi della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari;

- a privilegiare lo strumento del decreto-legge laddove si tratti di introdurre limiti ai diritti fondamentali e comunque a comunicare tempestivamente al Parlamento ogni tipo di azione intrapresa a tutela della salute pubblica, in ossequio alla centralità dell'Assemblea elettiva e nell'ottica di promuovere un suo costante coinvolgimento; ad illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, a riferire alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 19 del 2020;

- a garantire il rispetto dell'articolo 72 e dell'articolo 67 della Carta costituzionale» (cors. ns.).

“forti” (le intese), che paralizzerebbero l’adozione dei provvedimenti di contrasto alla pandemia e la loro efficacia, bensì “deboli” (i pareri) che consentono di contemperare il coinvolgimento del livello regionale – soprattutto in materia di organizzazione del servizio sanitario – con l’urgenza del provvedere a cui deve necessariamente seguire la centralizzazione delle decisioni.

Pur non essendosi ovviamente mai pronunciata su casi simili a quello che stiamo vivendo, ricordo che, di fronte a provvedimenti legislativi adottati per fronteggiare calamità naturali e gravi emergenze ambientali ed economiche, anche la Corte costituzionale, già nell’originario quadro costituzionale di forte accentramento, permeato dall’interesse nazionale, ha costantemente affermato che lo stato di emergenza non può determinare il sacrificio illimitato e permanente dell’autonomia regionale e che l’esercizio dei poteri di ordinanza non può compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali¹¹, poiché la Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare la sospensione permanente delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti sub-statali¹². Ancora di recente, sia pure nell’ambito degli interventi di emergenza in materia di protezione civile, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito il necessario coinvolgimento del livello regionale anche di fronte alla dichiarazione dello stato di emergenza¹³. Ne consegue che, pur senza compromettere la celerità e l’efficacia degli interventi statali, le misure qui in esame richiedono una forma di collaborazione con le Regioni interessate.

A ben vedere, quella realizzata dai decreti-legge intervenuti può considerarsi da un lato legittima determinazione di inderogabili principi fondamentali della legislazione statale opponibili alle Regioni e, dall’altro lato, ragionevole accentramento di funzioni regionali a livello statale, con riguardo, tra l’altro, ai poteri di ordinanza che in questa emergenza senza precedenti sono assunti dallo Stato. In altre parole, soltanto i richiamati decreti-legge possono rispondere alle esigenze di tempestività e di funzionalità degli interventi necessari a fronteggiare l’emergenza anche per la mancanza di una legge contenente i principi fondamentali della materia «tutela della salute» che, al fine di evitare soluzioni derogatorie dell’ordine costituzionale delle competenze, dovrebbe dettare

¹¹ Cfr. sentt. n. 127 del 1995, punto n. 2 del “Considerato in diritto” e, successivamente, n. 327 del 2003, spec. punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

¹² Cfr. sentt. n. 148 del 2012, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; n. 151 del 2012, punto n. 4 del “Considerato in diritto”; n. 99 del 2014, punto n. 4 del “Considerato in diritto”.

¹³ Cfr. sentt. n. 8 del 2016, spec. punto n. 8.1.1 del “Considerato in diritto” e n. 246 del 2019, punti n. 5 e n. 6 del “Considerato in diritto”.

«norme precise sul *modus operandi* delle autorità statali, regionali e locali in caso di epidemie e altre emergenze sanitarie»¹⁴.

In questo contesto, anche a prescindere dal ricorso ai poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120 Cost., di cui lo Stato potrebbe sempre avvalersi nell'emergenza di fronte all'inadempienza regionale nel garantire i livelli essenziali (si pensi, ad esempio, all'incompleta istituzione in alcune aree territoriali delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale, c.d. USCA), quanto realizzato dai decreti-legge rende superfluo il dibattito, *de iure condendo*, sull'introduzione di una clausola di supremazia nella Costituzione in favore dello Stato, già sufficientemente garantito dagli strumenti che può legittimamente utilizzare.

Se il regionalismo collaborativo tra Stato e Regioni non ha adeguatamente funzionato di fronte all'emergenza, le cause non sono a mio avviso da ricercare nell'inadeguatezza del Titolo V Cost., ma nella mancanza di sedi capaci di realizzare "a monte" – e cioè in Parlamento e nel procedimento legislativo – la cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo interessati dai provvedimenti da adottare. A ciò si aggiunga la carenza di trasparenza delle uniche sedi collaborative disponibili (il sistema delle Conferenze), idonee a garantire la fattiva ed efficace partecipazione regionale "a valle", nella fase, cioè, dell'attuazione delle decisioni assunte, ma non sempre capaci di far emergere la responsabilità delle scelte politiche e di quanto disposto.

In questo contesto, di fronte all'emergenza sanitaria né le Regioni né lo Stato si sono sempre adeguatamente assunti la responsabilità politica della gestione della crisi e dei provvedimenti legislativi e amministrativi da adottare: le prime non esercitando l'autonomia che hanno chiesto per anni e di cui dispongono a diritto vigente; il secondo non ricorrendo quasi mai ai poteri sostitutivi che può sempre esercitare di fronte all'emergenza pandemica in caso di fallimento delle Regioni nella cura degli interessi ad esse affidati.

Colpisce semmai, sul piano del controllo parlamentare e dell'inadeguato coinvolgimento degli enti sub-statali, la perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che consentirebbe di integrare con rappresentanti di Regioni ed enti locali la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, affidando contestualmente ad essa un significativo ruolo nel procedimento di esame dei progetti di legge relativi alle materie di potestà concorrente (art. 117

¹⁴ Secondo quella che, in via ordinaria, dovrebbe essere la soluzione preferibile come suggerito da G. Silvestri, *COVID-19 e Costituzione*, in *Unicost. Unità per la Costituzione*, aprile 2020 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

Cost.) e all'assetto della finanza territoriale (art. 119 Cost.) poiché il parere contrario della Commissione potrebbe essere superato soltanto con deliberazioni a maggioranza assoluta delle Assemblee.

Vero è che, a distanza di quasi vent'anni da quando avrebbe dovuto essere attuata, non è affatto scontato che essa garantirebbe l'effettiva partecipazione degli enti sub-statali nei procedimenti legislativi che maggiormente incidono sulla loro autonomia perché la giurisprudenza costituzionale ha largamente rifondato il diritto costituzionale delle autonomie territoriali. Contrariamente a quanto si immaginava all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, oggi la limitazione dell'autonomia legislativa regionale non passa tanto per la determinazione dei principi fondamentali delle materie di competenza ripartita quanto per l'espansione dei titoli di competenza statale c.d. trasversale (tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali, ambiente) a detrimento delle materie regionali di tipo residuale (commercio, ordinamento e organizzazione amministrativa, turismo). Ne consegue che la linea di conflitto su cui si è maggiormente sviluppato il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni non risulterebbe adeguatamente presidiata dall'art. 11 in parola e dalle competenze affidate alla Commissione poiché la norma costituzionale prevede un aggravamento procedurale del procedimento legislativo in caso di parere contrario della Commissione *soltanto* per i disegni di legge in materie di potestà concorrente e per quelli relativi alla finanza¹⁵.

In ogni caso, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, qualora fosse *già* stata integrata, avrebbe potuto oggi costituire strumento prezioso di raccordo tra centro e periferia nella gestione dell'emergenza, perché gli aggravamenti procedurali previsti dalla fonte costituzionale avrebbero almeno implicato un maggiore coinvolgimento degli enti sub-statali quantomeno nelle scelte relative alla finanza territoriale e all'esercizio della funzione di coordinamento finanziario che assumono ancor più rilevante significato nell'attuale crisi economica e sanitaria.

¹⁵ Al riguardo, cfr. G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castella Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 311 ss.

3. Come evitare la marginalizzazione del Parlamento: il (poco) già fatto

Si mostra più complessa e si presta a considerazioni maggiormente critiche la valutazione dei provvedimenti adottati dal Governo sotto il profilo del coinvolgimento del Parlamento. Come è stato detto, il procedimento previsto dall'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 appare "farraginoso", anche se questa è una critica un po' facile mossa da più parti di fronte al delicato contemperamento tra l'esigenza di fronteggiare tempestivamente l'emergenza e quella di assicurare il coinvolgimento del Parlamento su provvedimenti che incidono su diritti costituzionali.

L'esigenza di assicurare il continuo adattamento delle misure necessarie a fronteggiare l'andamento dell'epidemia non può essere infatti soddisfatta soltanto dai decreti-legge e richiede invece strumenti capaci di consentire l'adeguamento degli interventi decisi dal centro alla mutevole diffusione dei contagi sia per soddisfare le richiamate esigenze di differenziazione sia per assicurare l'efficacia dei provvedimenti. Basti pensare alle ordinanze del Ministro della salute, necessarie ad adeguare tempestivamente le misure adottate in base alla diversa diffusione del *virus* nei differenti contesti geografici ed economici regionali, che non potrebbero certamente essere adottate sotto forma di decreti-legge sottoposti all'incertezza del procedimento di conversione. Al contempo, però, i procedimenti volti a recuperare il ruolo del Parlamento "inseguendo" i d.P.C.M. si presentano difficili e complessi da costruire.

Rimangono comunque perplessità sul procedimento previsto dal citato art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020: da un lato, l'intervento del Presidente del Consiglio (o di un Ministro da lui delegato) sembra assolvere soltanto finalità informative, poiché non sono previsti dalla norma aggravamenti procedurali per valorizzare gli indirizzi formulati dalle Camere; dall'altro lato, l'obbligo di intervenire in Parlamento non appare idoneo a colmare le asimmetrie informative tra Governo e Parlamento di fronte all'emergenza pandemica.

Non è chiaro se la procedimentalizzazione per l'adozione dei d.P.C.M. determini l'istituzione di una nuova fonte del diritto, come da taluni è stato osservato, perché non si comprende quanto l'intervento delle Camere possa effettivamente incidere sull'atto stesso. A me pare che il doppio intervento parlamentare (preventivo e successivo) all'emanazione dei d.P.C.M. si sia tradotto soltanto in obbligo di informazione delle Camere, peraltro eludibile in caso di urgenza.

In ogni caso, anche ritenendo che l'intervento del Parlamento sia sostanziale e non formale, se si muove dal presupposto che i d.P.C.M. sono espressione di poteri di ordinanza che trovano

fondamento nella doppia base normativa costituita dalla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi del Codice della protezione civile e dai decreti-legge¹⁶, gli atti in questione, abilitati a derogare alla legislazione vigente, sarebbero assimilabili a ordinanze contingibili e urgenti su cui si è già ripetutamente pronunciata la giurisprudenza costituzionale riconoscendo ad essi natura amministrativa ed affermando che il principale contrappeso è rappresentato dal sindacato del giudice amministrativo¹⁷.

4. La funzione di controllo parlamentare e il disegno di legge n. 1834 (Pagano): il (tanto) da farsi

Se queste sono le tendenze, si comprende come si riveli cruciale il potenziamento del controllo parlamentare perché il delicato bilanciamento di cui parliamo non può essere lasciato soltanto al giudice e perché il rafforzamento del controllo parlamentare costituisce strumento per assicurare il rispetto della divisione dei poteri e garantire che l'opinione pubblica sia adeguatamente informata.

Il controllo parlamentare dovrebbe essere a mio avviso indirizzato lungo due direttrici: sia nei confronti dell'emergenza sanitaria, sia nei confronti dell'emergenza economica perché l'una e l'altra sono strettamente connesse nelle scelte a cui sono oggi chiamati Governo e Parlamento.

In questo contesto, si colloca il disegno di legge n. 1834 (Pagano) che si propone di reinserire il Parlamento nei circuiti decisionali e nel controllo dei provvedimenti adottati e di quelli da adottare.

In sintesi, tale disegno di legge prevede di:

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

b) garantire, anche mediante le modalità di elezione, che la Presidenza della Commissione sia affidata a un rappresentante dell'opposizione, sia pure con un ampio consenso tra i suoi membri (art. 1, comma 4);

¹⁶ Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 116 ss.; U. De Siervo, *Emergenza Covid e sistema delle fonti*, cit., 303 ss.

¹⁷ Cfr., tra le tante, sentt. n. 187, n. 201 e n. 617 del 1987; n. 127 del 1995; n. 115 del 2011.

c) affidare alla Commissione ampi poteri conoscitivi (art. 2, commi 3 e 4) anche al fine di esprimere «pareri vincolanti sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19, inclusi gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» (art. 2, comma 1), entro il «termine perentorio di otto giorni dalla trasmissione alle Camere dello schema di decreto» (art. 2, comma 2);

d) consentire alla Commissione di richiedere, ove necessario, «l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato» (art. 2, comma 3);

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

Quanto a questa iniziativa, possono essere svolte le seguenti osservazioni in ordine al necessario potenziamento del controllo parlamentare.

Il carattere bicamerale della Commissione è preferibile rispetto a soluzioni monocamerale perché assicurerebbe rapidità, tempestività e potrebbe concorrere a superare i limiti del bicameralismo paritario concentrando il controllo in un unico organo sia nell'esame dei provvedimenti adottati dal Governo sia nello svolgimento dell'attività conoscitiva sugli sviluppi dell'epidemia e sui provvedimenti da adottare. Beninteso: non che le commissioni monocamerale siano necessariamente più deboli nell'esercizio delle funzioni di controllo e di indirizzo rispetto agli organi bicamerale. All'opposto, uno degli argomenti che venivano addotti contro le ipotesi di differenziazione funzionale tra le Camere era proprio quello di non indebolire il controllo parlamentare sul Governo ritenuto rafforzato perché costituzionalmente radicato nei due rami in quanto connesso all'esercizio della stessa funzione legislativa¹⁸. Di fronte all'emergenza di oggi, invece, la soluzione bicamerale è preferibile sia per l'oggetto del controllo parlamentare, sia per l'esigenza di assicurare una rapida "reazione" di fronte alle esigenze imposte dall'andamento della pandemia.

Non convince del tutto il "modello" rappresentato dagli organi bicamerale di controllo, più volte richiamati nel dibattito, costituiti dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), istituito dalla legge n. 124 del 2007, e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, istituita dalla legge n. 103 del 1975, a meno di non

¹⁸ In questo senso, cfr. A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, FrancoAngeli, 1985, 77 ss.; L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, 219 ss.; Id., voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988, 7.

voler limitare le funzioni dell'istituendo organo bicamerale a poteri *conoscitivi* e di *vigilanza* espliciti nella fase *successiva* rispetto ai provvedimenti del Governo. Non mi sembra però questo il percorso, per quanto ancora incompiuto, avviato dal richiamato tentativo di "parlamentarizzare" i d.P.C.M. da parte dell'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, già rivolto ad assicurare funzioni di *controllo normativo* mediante interventi di carattere *preventivo* del Parlamento sui provvedimenti governativi, come sembra emergere anche dalla citata risoluzione approvata dall'Assemblea del Senato il 2 novembre scorso.

In questa prospettiva, parrebbero allora maggiormente conferenti i "precedenti" rappresentati da Commissioni bicamerali dotate di incisive *funzioni* non soltanto di controllo e indirizzo ma anche *consultive* su *atti normativi*, allora affidate a tali organi nell'ambito di processi di attuazione di riforme caratterizzate da ampie deleghe al Governo: si pensi alle Commissioni bicamerali istituite dall'art. 5 della legge n. 59 del 1997 sulla riforma dell'amministrazione e sul trasferimento delle funzioni amministrative agli enti sub-statali e dall'art. 3 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

Le competenze della Commissione bicamerale andrebbero coordinate e armonizzate dalle fonti istitutive con quelle delle commissioni monocamerali permanenti, non essendo a mio avviso possibile, di fronte alle esigenze dell'emergenza, immaginare la duplicazione dei pareri parlamentari ed essendo invece necessario concentrare le funzioni consultive parlamentari nell'organo bicamerale, fatte salve, ovviamente, le funzioni delle Assemblee di per sé capaci di prevalere nell'esercizio del controllo secondo le regole e le prassi usuali del diritto parlamentare.

Quanto alla fonte istitutiva non mi sembra necessariamente preferibile la legge rispetto a soluzioni alternative rappresentate da atti di indirizzo monocamerali che, analoghi nel contenuto, potrebbero essere più rapidamente adottati dalle Camere al fine di assicurare l'immediata istituzione e l'avvio dell'attività dell'organo parlamentare. Segnalo, al riguardo, i "precedenti" rappresentati dalle Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali della IX e della XI legislatura, Bozzi (1983) e De Mita-Iotti (1992), istituite con paralleli atti di indirizzo dei due rami del Parlamento; atti di indirizzo a cui potrebbe seguire la legge al fine di meglio definire e strutturare organizzazione e funzioni dell'organo, secondo un procedimento già sperimentato nel secondo dei due precedenti che ho richiamato.

Quanto alla composizione, mi sembra condivisibile la scelta di proporre l'istituzione di una Commissione a composizione snella (dieci deputati e dieci senatori), idonea a garantire comunque

la proporzione esistente tra i gruppi parlamentari. Tale opzione sembra preferibile, come nei precedenti da ultimo richiamati, rispetto alle ipotesi di assicurare la composizione paritetica tra maggioranza e opposizione sia in ragione delle funzioni che potrebbero essere affidate all'organo (capaci di andare oltre quelle di controllo e vigilanza in senso stretto), sia perché la Commissione potrebbe costituire il luogo privilegiato in cui concentrare i pareri parlamentari sugli atti del Governo, ponendosi conseguentemente l'esigenza di assicurare tempestive decisioni a maggioranza che non possono non riflettere la composizione delle Camere.

Tale composizione renderebbe più efficace il controllo e, affidando la Presidenza dell'opposizione, potrebbe consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nella valutazione delle misure adottate e di quelle da adottare.

L'organizzazione della Commissione dovrebbe trovare solidi presupposti negli atti istitutivi, che potrebbero definire anche i raccordi con gli altri organi del policentrismo parlamentare, rispondendo all'esigenza di consentire l'adeguamento del controllo parlamentare e di assicurare la "reazione" in tempi rapidi del Parlamento di fronte all'andamento della pandemia.

Quanto alle funzioni, alla Commissione dovrebbero essere affidati ampi poteri conoscitivi, di controllo e indirizzo, estendendo l'oggetto del controllo a tutti i provvedimenti adottati dal Governo. Ciò potrebbe indurre ad ampliare le funzioni consultive della Commissione bicamerale. Al riguardo, però, occorrerebbe distinguere. Non mi sembrano immaginabili pareri preventivi né, tantomeno, vincolanti sui d.P.C.M. rispondenti a particolari esigenze di urgenza, non perché la legge non possa astrattamente prevederli, bensì perché l'intervento parlamentare si porrebbe, in questi casi, in contrasto con la natura dei provvedimenti di governo dell'emergenza. Sul punto, si deve anzitutto ricordare che, alla stessa stregua di un qualsiasi regolamento ministeriale, i d.P.C.M. devono trovare fondamento in una fonte di rango primario; conseguentemente tale fonte dispone *anche* della loro procedura di approvazione e può liberamente prevedere eventuali *aggravamenti procedurali*, inclusi *pareri parlamentari*: non sussisterebbe, a mio avviso, alcuna violazione della riserva di amministrazione¹⁹.

Il punto mi sembra un altro. Se pensiamo ai d.P.C.M. della prima fase, abilitati a derogare alla legislazione vigente, o alle più recenti ordinanze del Ministro della salute, il coinvolgimento

¹⁹ In questo senso, per un inquadramento dei decreti ministeriali nel sistema delle fonti estensibile ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, si veda già sent. C. cost. n. 79 del 1970.

preventivo degli organi parlamentari costituirebbe un'inutile superfetazione procedimentale sia rispetto alle esigenze di celerità dei provvedimenti rivolti a contenere la pandemia, sia rispetto all'efficacia del controllo parlamentare stesso (che, limitatamente a questi casi, non può che esaurirsi negli *indirizzi preventivi* precedentemente formulati al Governo). Al contrario, i d.P.C.M. adottati in questa seconda fase, quelli cioè che, pur nella loro natura ibrida, assumono valore regolamentare potrebbero essere sottoposti anche a pareri preventivi della Commissione bicamerale.

La Commissione dovrebbe soprattutto assicurare la costante interlocuzione con il Governo sui provvedimenti da adottare. Per acquisire le relative informazioni e dati – rispetto ai quali occorre assicurare la necessaria trasparenza – l'interlocutore privilegiato non può che essere il Comitato tecnico-scientifico: un conto è garantire alla Commissione la facoltà di attivare ampi poteri conoscitivi e di predisporre audizioni dei soggetti che ritiene più utili per colmare le asimmetrie informative tra Parlamento e Governo; un altro conto sarebbe dotare la Commissione di un "proprio" Comitato tecnico-scientifico "parallelo" a quello già istituito. Il Parlamento potrebbe semmai proporre di integrare quello del Governo.

Sarei invece critico sulle ipotesi di attribuire alla Commissione bicamerale i poteri propri di una commissione di inchiesta ai sensi dell'art. 82 Cost. che sembrerebbero inconciliabili con l'attività consultiva, di controllo e di indirizzo rivolta ad assicurare l'interlocuzione con il Governo sui provvedimenti adottati e su quelli da adottare.

Perplessità non dissimili possono essere manifestate anche nei confronti dell'ipotesi di individuare il possibile "modello" di riferimento nel Copasir. Quest'ultimo, infatti, analogamente alle Commissioni di inchiesta, dispone di poteri di indagine in alcuni ambiti materiali analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria anche in deroga a talune disposizioni di Codice di procedura penale quanto all'acquisizione di atti relativi ad inchieste in corso. Mi pare che sarebbe più utile disciplinare e indirizzare i poteri dell'istituenda Commissione bicamerale sul piano del controllo e dell'indirizzo e dello svolgimento di funzioni consultive sui provvedimenti del Governo. Tali funzioni mi sembrano ben diverse da quelle di accertamento di fatti e responsabilità in via successiva con i poteri e i moduli procedimentali propri dell'inchiesta parlamentare.

Anche a prescindere da ragioni di opportunità, l'istituzione di una commissione di inchiesta di fronte all'emergenza pandemica amplificherebbe tre ordini di problemi che si sono manifestati nella prassi delle inchieste parlamentari degli ultimi trent'anni: a) l'inchiesta come strumento nella disponibilità della maggioranza parlamentare e, quindi, scarsamente efficace come strumento di

controllo; b) il rapporto intercorrente tra commissioni di inchiesta e Camere, che ha visto talvolta commissioni di inchiesta dotate di “eccessiva” autonomia, mentre avrebbe dovuto essere garantito il puntuale rispetto degli atti istitutivi e del principio della collegialità nelle attività istruttorie e di indagine²⁰; c) i problemi posti dal concorso tra inchieste parlamentari e indagini giudiziarie, a partire dal non sempre rispettato principio di leale collaborazione tra commissione di inchiesta e autorità giudiziaria richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, anche in relazione ai limiti del c.d. “segreto funzionale”²¹.

Si discutono anche proposte rivolte ad affidare funzioni di coordinamento alle Conferenze dei Presidenti di gruppo in sede congiunta, su cui sinora l’orientamento dei colleghi auditi è stato prevalentemente critico perché le Conferenze finirebbero per eccedere dalle loro attribuzioni – relative all’organizzazione dei lavori parlamentari – e per la carenza di trasparenza di quelle sedi.

Sarei molto più cauto. Vero è che alle Conferenze dei Capigruppo sono riconducibili poteri di programmazione esterni al procedimento legislativo. Tuttavia a me pare che, di fronte a questa emergenza senza precedenti, sia possibile immaginare un doppio strumento di intervento per assicurare il reinserimento del Parlamento nei circuiti decisionali: le Conferenze dei Capigruppo potrebbero tenere riunioni congiunte per svolgere, soprattutto grazie alla presenza dei Presidenti di Assemblea, un’utile funzione di coordinamento inter-camerale dei lavori parlamentari – di cui il nostro sistema parlamentare ha estremo e urgente bisogno – nonché efficaci funzioni di garanzia allo scopo di coinvolgere le opposizioni nelle decisioni da assumere, mentre alla Commissione bicamerale potrebbero essere affidate funzioni di controllo e indirizzo.

Il rispetto del principio di pubblicità potrebbe essere garantito mediante la previsione dell’obbligo di rendere sistematiche comunicazioni alle Aule parlamentari di quanto deciso in sede di Capigruppo (in base ai “precedenti” parlamentari, mi pare che le decisioni ad effetto immediato siano regolarmente comunicate alle Assemblee). Deve essere tra l’altro ricordato che un eccesso di pubblicità, oltre a quanto costituzionalmente dovuto, in fasi e procedimenti decisionali che si svolgano tra Governo e Parlamento può rischiare di limitare la mediazione politica e la necessaria

²⁰ Si pensi ad alcuni profili critici dell’attività della Commissione antimafia in alcune legislature o alle Commissioni di inchiesta “Telekom Serbia” e “Mitrokhin” istituite nella XIV legislatura: per un approfondimento, cfr. G. Rivoecchi, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, 232 ss.

²¹ Cfr. sentt. n. 13 del 1975, spec. punto n. 4 del “Considerato in diritto”; n. 231 del 1975, spec. punto n. 5 del “Considerato in diritto”; n. 26 del 2008, punti n. 4.1, n. 4.2 e n. 4.3 del “Considerato in diritto”.

duttilità degli strumenti di controllo²². Sul punto, si può pertanto ipotizzare che la Commissione bicamerale non sia assoggettata a tassativi e inderogabili principi, ma possa scegliere liberamente le forme di pubblicità dei suoi lavori, avvalendosi anche di procedure informali tipiche dei procedimenti conoscitivi nell'acquisizione delle informazioni e nella consultazione degli esperti per seguire l'andamento dell'epidemia.

Ritengo infine necessario che gli organi parlamentari siano adeguatamente coinvolti anche in relazione al secondo profilo dell'emergenza, quello della crisi economica, strettamente connesso all'emergenza sanitaria. In questo più ampio disegno, il potenziamento del controllo parlamentare potrebbe essere occasione di attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio, che affida alle Camere il controllo sulla qualità ed efficacia della spesa, coinvolgendo gli organi parlamentari nei circuiti di verifica dell'impiego dei fondi derivanti dal *Recovery Fund*, da cui dipende in buona parte la "tenuta" delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale.

5. Le torsioni da tempo in atto nella funzione legislativa e nella decisione di bilancio

Un'analisi, per quanto sommaria, delle principali questioni connesse al necessario miglioramento dell'«esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» – come reca il titolo dell'affare assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato – non può non soffermarsi conclusivamente sulle recenti tendenze della funzione legislativa e sulla questione della partecipazione ai lavori in via telematica, oggetto di discussione in questo e in altri cicli di audizioni parlamentari.

Dal primo punto di vista, nella fase dell'emergenza sanitaria si assiste al rinnovato e largo ricorso alla decretazione d'urgenza – quantitativamente ben più rilevante di quello ai d.P.C.M. – che ha finito per acuire i problemi risalenti nel tempo a cui ho fatto in premessa riferimento.

²² Non deve essere dimenticato che il principio di pubblicità e di documentazione dei lavori parlamentari è stato ritenuto da alcune pronunce della Corte costituzionale bilanciabile con altri valori costituzionali, sia pure in relazione a fattispecie particolari relative alla segretezza di alcune attività delle Commissioni di inchiesta (sent. n. 231 del 1975, spec. punto n. 6 del "Considerato in diritto") e all'irrelevanza in sede di giudizio di costituzionalità della documentazione istruttoria preliminare ai lavori parlamentari (sent. n. 246 del 2010, punto n. 4 del "Considerato in diritto").

Occorre anzitutto ricordare che le norme costituzionali sulle fonti e sul procedimento legislativo riflettono il principio della separazione dei poteri e, quindi, sono rivolte ad assicurare la distinzione dei ruoli tra Governo e Parlamento. All'opposto, l'evoluzione della forma di governo degli ultimi venti anni è stata caratterizzata da una forte incidenza del Governo nelle procedure parlamentari, realizzata soprattutto in via di prassi con un significativo distacco dalla lettera del regolamento parlamentare e talvolta anche dalle norme costituzionali che ha segnato la confusione di ruoli e l'appannaggio del principio della responsabilità politica. Di tali processi è vittima non soltanto l'opposizione, ma anche la maggioranza che, accettando tali prassi, si sottopone a un processo di autolimitazione delle proprie prerogative nel procedimento legislativo a fronte del perdurante rafforzamento dell'Esecutivo, conseguito già da tempo attraverso la prevalenza del diritto parlamentare non scritto sulla scorta di una male intesa dottrina del precedente parlamentare, come vera "fonte" regolatrice della materia²³. Basti pensare a come è stato utilizzato tale approccio per consentire al Governo di acquisire un ruolo centrale nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo mediante il ricorso sistematico al maxi-emendamento e alla questione di fiducia²⁴.

Il largo ricorso ai decreti-legge, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia limita i tempi a disposizione per l'esame in commissione e per lo sviluppo del contraddittorio in Assemblea²⁵.

Anche tali tendenze si sono ulteriormente acuite con l'emergenza pandemica perché si riducono i tempi e aumentano le difficoltà per l'ordinaria attività legislativa.

L'esame in commissione è fondamentale nel ramo del Parlamento in cui sono presentati i provvedimenti del Governo perché viene successivamente recepito il testo che emerge in quella sede. Invece, a causa delle discutibili prassi sopra richiamate, tale esame acquista rilievo soltanto per definire l'estensione e la portata del maxi-emendamento che, quando interamente sostitutivo del

²³ In questo senso, cfr. N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 42 ss.; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 756 ss.; G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 812 s.

²⁴ Sui nodi critici del nesso tra maxi-emendamento e questione di fiducia, quale «*unicum* concettualmente inscindibile» in quanto istituto sempre più specializzato, si veda la prima significativa analisi di G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 259 s.

²⁵ Per un approfondimento di queste prassi degenerative, cfr. G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 11 ss.

testo discusso, prescinde completamente dall'esame parlamentare sino a quel momento condotto e assorbe ogni altro argomento di discussione, impedendo l'esame nel merito delle decisioni.

In questo contesto, il rinnovato ricorso alla decretazione d'urgenza preclude l'attuazione della programmazione dei lavori e l'esercizio di un effettivo controllo parlamentare in sede di conversione dei decreti-legge, nonostante il sindacato sempre più incisivo sviluppato dalla Corte costituzionale nel corso degli anni²⁶ e il controllo svolto dal Presidente della Repubblica²⁷.

L'eterogeneità dei decreti contribuisce a segnare la progressiva perdita di centralità del Parlamento in tutte le fasi del procedimento legislativo. Anzitutto in sede di assegnazione dei disegni di legge in relazione alle competenze delle commissioni perché la disomogeneità dei decreti impone un'assegnazione sulla base di "macro-finalità": vale a dire o alla Commissione Affari costituzionali o alla Commissione Bilancio, con la conseguenza di limitare l'esame parlamentare alle sole conseguenze istituzionali o a quelle relative alle compatibilità finanziarie dei provvedimenti d'urgenza. Ne consegue che viene precluso l'esame delle commissioni di merito in ordine ai riflessi dei provvedimenti del Governo sui singoli ambiti materiali (sanitari ed economico-produttivi), quindi proprio su ciò che, invece, dovrebbe essere oggetto di approfondimento di fronte alla crisi sanitaria e a quella economica.

Analoghi effetti negativi delle prassi sopra richiamate si producono in Assemblea, laddove l'eterogeneità dei decreti-legge *omnibus* impedisce il confronto tra i gruppi parlamentari sull'impianto complessivo dei provvedimenti del Governo e sull'emersione di proposte alternative, incentivando, all'opposto, la presentazione di emendamenti da parte dei singoli parlamentari.

Dovrebbe essere invece preservato il ruolo delle commissioni parlamentari competenti per materia perché è quella la sede del confronto più proficuo con il Governo nel procedimento legislativo. Questa è anche una delle ragioni per le quali sono contrario all'istituzione di una Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge nel periodo dell'emergenza sanitaria, sul modello di quelle istituite in avvio di legislatura, in ipotesi composta da un numero esiguo di

²⁶ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2016, 1967 ss.

²⁷ Si veda, da ultimo, la lettera del Presidente Sergio Mattarella dell'11 settembre 2020 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), che ha richiamato al rispetto del requisito dell'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, anche nell'adozione dei provvedimenti di emergenza finalizzati a fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica.

parlamentari “in presenza”: tale soluzione avrebbe infatti l’effetto di penalizzare ulteriormente le Commissioni permanenti.

Le tendenze sopra richiamate nei rapporti tra Governo e Parlamento si riflettono nell’approvazione della legge di bilancio e nella legislazione finanziaria, assumendo un significato ancor più critico se si pensa che la decisione di bilancio è diventata la sede principale dei processi di produzione normativa con l’effetto di deprimere ulteriormente il ruolo del Parlamento. Tali prassi, infatti, riducono i tempi di esame costringendo i parlamentari a riversare gli emendamenti negli unici disegni di legge a tempi garantiti (disegno di legge di bilancio e disegni di legge di conversione di decreti-legge).

Occorrerebbe innovare le prassi per favorire un reinserimento del Parlamento nei processi di produzione normativa, soprattutto in materia economico-finanziaria. All’opposto, nel periodo più recente si conferma la tendenza a ricorrere a decreti-legge *omnibus* per la manutenzione legislativa di diversi e rilevanti settori dell’ordinamento: il decreto-legge c.d. “fiscale” e il decreto-legge c.d. “proroga termini”, assieme alla legge di bilancio, compongono ormai da diversi anni un vero e proprio “trittico” in cui si articola a cadenza annuale la “reale” manovra finanziaria, determinando un’impropria fungibilità tra decretazione d’urgenza e legge di bilancio.

Quanto alla legislazione finanziaria, ad esempio, un’innovazione particolarmente significativa potrebbe essere quella di cui si discute in questi giorni: designare un doppio relatore, di maggioranza e di opposizione, per l’esame del disegno di legge di bilancio per il 2021. Tale soluzione, di fronte a un’emergenza economica senza precedenti, potrebbe consentire di assicurare il fattivo apporto delle opposizioni nelle scelte fondamentali sull’impiego delle risorse, nazionali ed europee, che condizioneranno il governo dell’economia nei prossimi anni, ben oltre l’orizzonte di questa legislatura, nella prospettiva dell’attuazione dei “Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza” concertati in sede europea.

Non si dimentichi che le richiamate alterazioni del procedimento legislativo si manifestano con particolare evidenza proprio nell’esame e approvazione del disegno di legge di bilancio, connotata da una crescente conflittualità tra maggioranza e opposizione culminata nei due conflitti tra poteri, sollevati da gruppi parlamentari di opposizione, dapprima di centro-sinistra, quindi di centro-destra, e aventi ad oggetto le modalità di approvazione delle leggi di bilancio rispettivamente per il 2019 e per il 2020 caratterizzate dalla discutibilissima prassi del maxi-emendamento del Governo interamente sostitutivo su cui è posta la questione di fiducia.

In fondo, anche tali conflitti esprimono una “reazione” delle minoranze parlamentari alla limitazione delle loro prerogative, fornendo l’impressione che, dopo anni di procedure non trasparenti in cui il Governo ha assunto il controllo delle procedure di bilancio, il Parlamento, sia pure soltanto mediante i ricorsi delle minoranze, tenti di riaffermare il ruolo ad esso costituzionalmente assegnato.

Con le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, la Corte ha però dichiarato inammissibili tali conflitti, negando che la riduzione dei tempi dell’esame parlamentare potesse determinare «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»²⁸.

In disparte ogni considerazione circa gli argomenti addotti per negare che sussistessero i requisiti sotto il profilo oggettivo ai fini dell’ammissibilità dei conflitti stessi, con l’ordinanza n. 17 del 2019 la Corte ha valorizzato l’argomento delle compatibilità finanziarie quali discendono dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea come elemento “presupposto” alla decisione di inammissibilità. In tal modo, i Giudici costituzionali hanno potuto negare che la riduzione dei tempi dell’esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea», potesse integrare gli estremi ai fini dell’ammissibilità del ricorso²⁹. In altre parole: il “fatto” economico-finanziario, costituito dai vincoli di bilancio euro-unitari, determina l’esigenza di modificare i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un’ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la limitazione dei tempi di esame del provvedimento³⁰.

Analogamente, nell’ordinanza n. 60 del 2020, la Corte si richiama costantemente alle esigenze di «efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di

²⁸ Ord. n. 17 del 2019, spec. punto n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

²⁹ Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

³⁰ Ord. n. 17 del 2019, punto n. 4.4 del “Considerato in diritto”. Criticamente, sul punto, F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. 4 s., il quale pone in rilievo «le contraddizioni dell’ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi-emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019»; M. Manetti, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, spec. 618 s., la quale definisce «problematici e dubitativi» gli argomenti addotti dalla Corte per dichiarare il conflitto inammissibile, risolvendosi, essi, nell’idoneità del coinvolgimento della Commissione bilancio a «compensare la restrizione inferta ai poteri delle Camere» sotto la spinta dei vincoli al governo dei conti pubblici.

bilancio, in ragione di fini essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei» che conducono al «necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio»³¹ e, quindi, a sacrificare il ruolo del Parlamento.

In tal modo la Corte concorre a salvaguardare le compatibilità finanziarie, essendo difficilmente ipotizzabile un annullamento per conflitto dell'intera legge di bilancio³², ma, nel vagliare le modalità di esame e approvazione del disegno di legge di bilancio, giustifica la limitazione dei tempi conseguente all'abuso del maxi-emendamento e finisce per agevolare prassi assai discutibili in quanto riflesso di un parlamentarismo talmente "specializzato" da essere molto vicino a un monocameralismo di fatto. Infatti, l'ordinanza n. 60 del 2020 da un lato "razionalizza" la prassi di "scorporare" parte dei contenuti della legge di bilancio in decreti-legge e, dall'altro lato, afferma che l'allungamento dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio in prima lettura al Senato giustifica la successiva contrazione dei tempi di esame alla Camera e al Senato in seconda lettura quando il testo risultante dall'approvazione del maxi-emendamento del Governo costituisce una versione diversa da quella precedentemente esaminata «solo per sottrazione»³³.

Almeno al momento, non sembra quindi che, stando alle sue ultime decisioni, peraltro rese nel periodo anteriore all'emergenza COVID-19, la Corte costituzionale abbia fornito alcuna "sponda" al potenziamento del controllo parlamentare, dando anzi l'impressione di assecondare prassi che rischiano di comprimere la delicata funzione di controllo parlamentare che si esprime nell'approvazione della legge di bilancio.

6. Una postilla sulla questione della partecipazione alle sedute in via telematica

Vengo infine alla questione relativa alle modalità di svolgimento delle sedute di fronte all'emergenza pandemica con particolare riguardo alla partecipazione ai lavori parlamentari in via telematica. Al riguardo, occorrerebbe trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di preservare il

³¹ Ord. n. 60 del 2020.

³² In questa prospettiva, sui rischi di una decisione caducatoria della legge di bilancio, cfr. E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio* (21 febbraio 2019), in *Forumcostituzionale.it*, spec. 2.

³³ Ord. n. 60 del 2020.

fondamento della funzione rappresentativa, da un lato, e quella di assicurare la funzionalità dei lavori parlamentari, dall'altro lato³⁴.

La funzione rappresentativa presuppone, come indica il tenore letterale di diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari, la presenza fisica alle sedute non soltanto in relazione a quelle in cui i parlamentari sono chiamati a votare, ma soprattutto a quelle in cui si sviluppa il contraddittorio parlamentare. Quest'ultimo, infatti, anche per una questione di numeri e di ampiezza delle Assemblee parlamentari, ben difficilmente potrebbe realizzarsi mediante una sistematica ed esclusiva partecipazione "a distanza".

Nondimeno, tutto ciò a mio avviso non impedisce di privilegiare un'interpretazione evolutiva dell'art. 64 Cost. nella parte in cui prevede che le deliberazioni parlamentari siano «adottate a maggioranza dei *presenti*» (cors. ns.), avendo la Corte costituzionale rimesso all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera la determinazione dei criteri di validità delle sedute e delle relative votazioni³⁵.

Che la partecipazione alle sedute in via telematica e, in certi casi, le stesse votazioni, possano essere ritenute – come credo – compatibili con la Costituzione non risolve ovviamente i numerosi problemi, giuridici e tecnici, posti da questa delicatissima questione. Occorrerebbe anzitutto una modifica regolamentare che individuasse in maniera tassativa i necessari presupposti di fatto e di diritto, connessi alle situazioni emergenziali, idonei a giustificare il voto a distanza; le fattispecie previste dovrebbero essere strettamente connesse all'esigenza di assicurare la *funzionalità dei lavori parlamentari*, esclusivamente in ordine ai casi in cui essa non possa essere altrimenti garantita; gli uffici e gli apparati tecnici delle Camere dovrebbero assicurare che la partecipazione e la votazione siano costantemente assistite dalle garanzie costituzionali previste per il singolo parlamentare.

La partecipazione alle sedute e soprattutto le votazioni potrebbero essere quindi consentite esclusivamente in relazione alle situazioni di emergenza che precludono di assicurare la presenza fisica di una larga parte dei parlamentari. Si tratterebbe, quindi, di disciplinare le fattispecie in termini *rigorosamente alternativi* all'ordinaria attività parlamentare che esige la presenza fisica.

³⁴ Per un'attenta disamina delle prassi parlamentari più recenti rispetto a questo difficile bilanciamento, cfr. F. Biondi – P. Villaschi, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020, 28 ss.

³⁵ Cfr. sent. n. 78 del 1984, punto n. 4 del "Considerato in diritto". Sul punto, cfr. N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in questa *Rivista*, n. 3/2020, 27 ss.

In questa prospettiva, potrebbe essere minimizzato il rischio di alterare i caratteri fondanti – simbolici e sostanziali – della rappresentanza politica e del compromesso parlamentare in senso kelseniano che poggia, ora come in origine, sul confronto e sulla discussione in ordine all’intera attività delle Camere, incluse le fasi presupposte alla deliberazione finale.

Soltanto alle richiamate condizioni, potrebbero essere ampliate le fattispecie di partecipazione in via telematica oltre quanto indicato dai recenti pareri delle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato rispettivamente del 4 e del 10 novembre 2020, che hanno esteso tale partecipazione a tutte le audizioni di parlamentari di carattere formale e informale sia nelle commissioni sia negli organi bicamerali nei quali si applica il regolamento del Senato. Alla Camera, inoltre, sin dalla prima fase dell’emergenza, possono svolgersi “a distanza” anche l’Ufficio di Presidenza (delle Commissioni) integrato dai rappresentanti dei gruppi per la programmazione dei lavori e, dal 4 novembre scorso, le sedute di commissione, sia pure soltanto per la discussione generale.

Il nodo centrale è quindi quello relativo all’estensione della modalità telematica alle altre attività parlamentari e, in particolare, ai lavori dell’Aula e alle votazioni. Al riguardo, di fronte all’emergenza che stiamo vivendo, sarei favorevole ad introdurre sperimentazioni innovative in forza dell’esigenza costituzionalmente imposta di garantire la funzionalità dei lavori parlamentari. Irrigidire l’interpretazione delle norme regolamentari sulla partecipazione e validità delle sedute precludendo, in qualsiasi caso, la partecipazione in via telematica potrebbe infatti rendere difficile il raggiungimento del numero legale, portando al risultato paradossale di consentire all’opposizione di impedire la discussione.

Il problema non si pone tanto per le Commissioni, in cui sono possibili le sostituzioni da parte dei colleghi del gruppo parlamentare di appartenenza e viene così rispettato il principio di proporzionalità tra i gruppi. In Assemblea, invece, potrebbero porsi seri problemi di funzionalità dei lavori: quanto alla validità delle sedute, non potendo sostituire i parlamentari, potrebbe non essere sufficiente l’espedito sinora utilizzato di considerare in missione i parlamentari in quarantena ai fini della verifica del numero legale; quanto alle deliberazioni, senza ricorrere al voto telematico potrebbe non essere garantita la possibilità di conseguire le maggioranze qualificate richieste dalla Costituzione come quelle necessarie all’approvazione degli scostamenti dal divieto di indebitamento nelle decisioni di bilancio che saranno cruciali nelle prossime settimane.