

Sintesi dell'audizione informale svolta presso la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato su
*Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento
nell'ambito di un'emergenza dichiarata* (affare n. 588)
seduta del 19 novembre 2020

Per meglio circoscrivere e focalizzare il tema assegnato e individuare le soluzioni che possano permettere al Parlamento di esercitare in modo più efficace le sue prerogative costituzionali nella (attuale e non) fase di emergenza, occorre svolgere alcune premesse.

Innanzitutto, credo 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. Scelta comprensibile per la maggioranza, che così ha talora celato i suoi dissidi interni, meno per le opposizioni che nel Parlamento dovrebbero trovare la sede istituzionale deputata per l'esercizio delle sue funzioni di controllo e di contro-proposta politica.

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. Intervenire sulle tecnicità formali può certo favorire, ma mai di per sé determinare gli esiti politici sperati se non c'è una convinta adesione di fondo degli attori politici. Le diverse riforme regolamentari rimaste inattuato, come l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 11 l. cost. 3/2001) o il controllo parlamentare sulla finanza pubblica (art. 5.4 l. cost. 1/2012), mi sembra confermino tale assunto.

Obiettivo delle riforme che si vorrebbero introdurre dovrebbe essere quello di creare le condizioni strutturali e funzionali volte più a rafforzare il controllo del Parlamento – e quindi principalmente delle opposizioni – sull'attività normativa del Governo in periodi di emergenza che a favorire la collaborazione (e tanto meno la co-gestione) in tale fase tra il *continuum* Governo-maggioranza ed opposizione. Una funzione quindi più di vigilanza che di indirizzo.

Se così è, la sede istituzionale in cui tale funzione debba 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 (c.d. super-capogruppo), cui aggregare volta per volta i ministri competenti o lo stesso Presidente del Consiglio, al di là delle fondate obiezioni di merito che sono state già mosse in codesta Commissione contro tale soluzione (pletoricità, eccessivo carico di lavoro, improprio coinvolgimento dei Presidenti delle Camere), sottende proprio lo scioglimento di questo nodo di fondo. Mi pare evidente, infatti, che la

Conferenza dei capigruppo, proprio per il suo rappresentare ai massimi livelli i gruppi parlamentari, risponderebbe meglio all'esigenza di individuare un organo più di direzione politica che di controllo, come dimostra peraltro la tendenza, ormai consolidata, ad estendere le sue funzioni ben al di là di quelle strettamente previste nei regolamenti.

Infine, oggetto dell'indagine mi pare debbano essere gli interventi strutturali e procedurali che coinvolgono il Parlamento (nel senso bicamerale del termine), più che le singole camere, di competenza piuttosto delle rispettive Giunte per il regolamento, come noto già attivatesi sul punto.

Pertanto, per quanto si tratti ovviamente di profili interconnessi, volutamente tralascio in questa sede ogni riferimento a possibili riforme regolamentari interne, attinenti soprattutto al procedimento legislativo, quali la partecipazione ai lavori parlamentari da remoto, la valorizzazione della sede deliberante e redigente e, in tal senso, la *vexata quaestio* della possibile conversione in commissione dei decreti legge.

Sulla base di tali premesse, mi pare che i problemi principali ruotino intorno a due assi: il rapporto tra Stato, regioni ed autonomie locali da un lato, e il rapporto tra maggioranza ed opposizione dall'altro.

Sul primo punto, per favorire il dialogo tra Stato ed autonomie regionali locali, credo che occorra trovare una sede istituzionale in cui esso debba svolgersi. Come accennato, questo potrebbe essere un incentivo ad attuare il sopra citato art. 11 l. cost. 3/2001. Pur consapevole dei motivi che ne hanno finora impedito l'attuazione (resistenze da parte delle altre commissioni, timore che l'indeterminatezza delle materie soggette a legislazione concorrente estenda eccessivamente le leggi da approvare a maggioranza assoluta), credo che essi possano essere superati, ad esempio scindendo quest'ultima attribuzione, prevista dal secondo comma dell'articolo citato, da quella della semplice possibile partecipazione dei rappresentanti regionali e locali, prevista nel primo comma, che si potrebbe giustappunto 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. In quest'ottica, in scia alle considerazioni già svolte in questa sede dai colleghi che mi hanno preceduto, sembra anche a me che la soluzione preferibile sia quella di rendere più fluida ed efficace la procedura prevista dall'articolo 2, commi 1 e 5, del d.l. 19/2020, attraverso l'istituzione di una apposita Commissione bicamerale, che in tal senso si sostituisca alle rispettive Assemblee delle due camere.

In primo luogo, tale Commissione (ed in particolare la sua Presidenza) deve avere una struttura agile e snella, in grado di riunirsi eventualmente ad horas. A tal fine, senza con ciò escludere le forze politiche costituite in gruppo parlamentare nelle due camere, ritengo che, in un'ottica di ragionevole compromesso tra proporzionalità e rappresentatività, tale organo potrebbe essere composto da 14 parlamentari, sette della maggioranza e sette dell'opposizione, nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere su segnalazione dei gruppi parlamentari (modello Copasir). Secondo tale modello, il Presidente di tale Commissione dovrebbe appartenere all'opposizione ed essere eletto a maggioranza assoluta, di modo che la maggioranza converga su una figura di riconosciuta autorevolezza.

Per quanto chiamato a svolgere un'attività eminentemente di controllo, tale commissione dovrebbe essere contemporaneamente dotata di forti poteri ispettivi, pari a quelli a quelli

dell'autorità giudiziaria previsti per le commissioni d'inchiesta. All'obiezione secondo cui il requisito della proporzionalità ex art. 82.2 Cost. 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, tanto più se si tiene conto che nel disegno costituzionale originario le camere avevano durata diversa e, quindi, eventualmente anche maggioranze diverse. Del resto mi piace ricordare in questa sede che proprio l'art. 26 R.S. 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.

Concordo con quanti hanno già evidenziato l'opportunità di una pubblicità dei lavori graduabile fino al limite estremo della loro segretezza per evitare – e spiace dirlo - che tale pubblicità, oltretutto la legittima trasparenza dei lavori, finisca per incentivare piuttosto lo spirito di contrapposizione tra le forze politiche a fini di mera propaganda elettorale all'esterno, anziché la volontà di dialogo all'interno di tale commissione.

Circa le funzioni da esercitare, convengo che debba trattarsi di pareri non vincolanti e che essi debbano essere espressi in tempi brevissimi per non compromettere l'efficacia dell'atto normativo del Governo (48 ore?), fermo restando l'opportunità che quest'ultimo possa coinvolgere la Commissione fin dalla fase di elaborazione dei DPCM, specie quando frutto di una decisione non immediata (è notizia di oggi che il Governo sta studiando il nuovo DPCM per le feste di Natale).

Piuttosto il punto dirimente è se tali pareri debbano essere o no preventivi e obbligatori. Se si guardano i dati statistici, mi pare 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. Io credo che quest'ultima ipotesi sia stata possibile non in ragione della sede in cui il parere sia stato sinora espresso – l'Aula anziché una commissione – ma proprio perché il Governo può eludere la procedura prevista dell'art. 2 d.l. 19/2020, invocando ragioni di emergenza rimesse al proprio discrezionale giudizio. Da questo punto di vista, quindi, il prevedere come obbligatorio il parere di una Commissione bicamerale agile, in grado di riunirsi come detto *ad horas*, darebbe forza al suo ruolo senza con ciò credo costituire motivo di ritardo od intralcio nei confronti di provvedimenti che talora, per essere efficaci, devono essere improcrastinabili ed immediati.

Infine, mi sembra opportuno che tale Commissione sia istituita per decisione non dei Presidenti delle Camere ma tramite atto non legislativo approvato da ciascuna Assemblea (come nel caso delle risoluzioni o ordini del giorno approvati per istituire le commissioni per le riforme istituzionali *Bozzi* nel 1983 e *De Mita-Iotti* nel 1992), da formalizzare successivamente in legge.

Ringraziando per la prestigiosa opportunità offerta, resto a disposizione per ogni eventuale chiarimento.