

Audizione del Vice-Presidente della Conferenza delle Regioni

**Giovanni Toti, Presidente della Regione Liguria**

In merito al d.d.l. n. 1834 (Pagano), recante *“Istituzione della Commissione parlamentare sull’emergenza epidemiologica da COVID-19”*

Senato della Repubblica – Commissione Affari Costituzionali

24 novembre 2020

**Sommario:**

- 1. La gestione della pandemia e i riflessi sulla forma di governo e sulla forma di Stato**
- 2. Una Commissione bicamerale per favorire il dialogo tra Parlamento e Regioni**
- 3. Esempi comparati**
- 4. Prime note sul ddl 1834**

**1. La gestione della pandemia e i riflessi sulla forma di governo e sulla forma di Stato.**

La pandemia originata dal SARS-CoV-2 ha prodotto un forte impatto sugli equilibri della forma di governo e della forma di Stato italiane, oltre – ovviamente – all’impatto sulla tenuta del sistema sanitario.

- **Con riferimento alla forma di governo**, la gestione della crisi ha generato una forte torsione degli assetti parlamentari, che ha portato, da un lato, ad una netta preminenza del ruolo del Governo su quello del Parlamento e, dall’altro, ad una netta preminenza del ruolo monocratico del Presidente del Consiglio su quello collegiale del Consiglio dei Ministri.

Fin dalle prime settimane, infatti, si è scelta la ben nota strada di affidare la regolazione della crisi quasi esclusivamente a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), con una netta forzatura del sistema delle fonti del diritto, che non è qui necessario approfondire. Basti però dire che, se anche i DPCM hanno trovato copertura in decreti-legge poi convertiti (acriticamente) dal Parlamento, tali fonti primarie contengono previsioni “a maglie larghe”, che hanno consentito al Governo di incidere su alcuni dei più importanti diritti costituzionali, con un sostanziale aggiramento delle numerose riserve di legge previste dalla Costituzione in materia.

Lo sbilanciamento nei confronti dell’esecutivo ha trovato conferma nello scarso coinvolgimento dell’istituzione parlamentare. Basti ricordare, infatti, che il Presidente del Consiglio si è recato la prima volta a riferire alle Camere solo parecchie settimane dopo l’inizio della crisi sanitaria. Anche l’attività parlamentare di controllo in senso stretto è stata ridotta ai minimi termini, vuoi per la sostanziale scelta obbligata di convertire i decreti-legge, vuoi per la difficoltà di esercitare il controllo sui DPCM, che sono atti amministrativi e, come detto, monocratici, e che – dunque – sfuggono alle normali dinamiche di verifica parlamentare sull’operato dell’esecutivo.

A ciò si aggiunga la sostanziale estraneità del Parlamento nei confronti del Comitato Tecnico-Scientifico, struttura istituita in seno alla Protezione civile / Presidenza del Consiglio, che tanto ruolo ha avuto nel dare una legittimazione tecnica alle scelte del governo, nel tentativo di controbilanciare la scarsa legittimazione democratica delle stesse.

- **Con riferimento alla forma di Stato**, la gestione della crisi ha evidenziato una nuova e inedita dimensione del regionalismo italiano. Nel quadro sopra descritto di sostanziale esautoramento del Parlamento, infatti, le Regioni hanno finito per diventare l'unico vero contropotere nei confronti dell'esecutivo, con una nuova declinazione dei rapporti tra enti territoriali che sembra andare anche nella direzione di un reciproco controllo, e non solo in quella di una leale collaborazione ispirata da una regia centralista. In un certo senso si può dire che la pandemia abbia riportato alla ribalta il senso originario della separazione territoriale dei poteri, appunto incentrato sulla declinazione in senso verticale della dottrina di Montesquieu (*"Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir"*) e per la prima volta attuato dai framers della Costituzione federalista americana nel 1787.

Il dialogo tra Stato e Regioni, a tratti spigoloso, è stato però quasi esclusivamente un dialogo tra esecutivi: da un lato il Governo, dall'altro i Presidenti di Regione. Questi ultimi hanno trovato un importante strumento di coesione nella Conferenza dei Presidenti di Regione che, seppur del tutto priva di copertura costituzionale, ha rappresentato la sede istituzionale di sintesi delle istanze dei territori, anche a prescindere dai colori politici delle diverse Regioni.

È dunque evidente, dalle considerazioni che precedono, come le "anomalie istituzionali" che hanno caratterizzato la gestione della crisi siano state principalmente due: 1) l'emarginazione del Parlamento; 2) l'emersione del ruolo delle Regioni come organo "supplente" di controllo sull'operato del Governo.

Entrambe le anomalie verrebbero risolte dall'istituzione di una seconda Camera di rappresentanza delle Regioni.

Com'è noto, ci sono varie ipotesi di ingegneria costituzionale ed il panorama comparato è ricco di esempi dai quali trarre spunto. A nostro parere il modello del Bundesrat tedesco è quello di maggiore interesse, soprattutto per il legame diretto dei componenti della Camera alta con gli esecutivi regionali. Si ripete: la felice esperienza della Conferenza dei Presidenti lascia immaginare che un Senato composto da rappresentanti degli esecutivi regionali sarebbe una buona scelta.

Il superamento del bicameralismo perfetto e l'istituzione di una Camera delle Regioni avrebbero, tra l'altro, l'indubbio pregio di riportare il Parlamento al centro della scena e di canalizzare i rapporti con l'esecutivo nei consueti binari tracciati dalla Carta costituzionale.

Questa sarebbe la soluzione ideale, ed è a un simile modello che si deve guardare in prospettiva. Oggi, tuttavia, si discute di come gestire una crisi che è già in atto, senza che sia ragionevole pensare che una simile modifica costituzionale possa vedere la luce in tempi brevi e, comunque – auspicabilmente – prima della fine della crisi sanitaria.

Pertanto, pur mantenendo il Senato delle Regioni come obiettivo di medio-lungo periodo, è necessario ragionare su soluzioni più snelle, come appunto quelle contenute nel ddl Pagano. Su queste ipotesi si ragionerà nel seguito.

## **2. Una Commissione bicamerale per favorire il dialogo tra Parlamento e Regioni.**

Riservando alcune considerazioni generali sul ddl Pagano alla parte finale dell'intervento, si ritiene opportuno mettere subito in luce un profilo di grande rilievo, che tuttavia non sembra emerso sufficientemente nel dibattito fin qui svolto dalla Commissione.

Se, come detto, gran parte della reazione alla crisi si è sviluppata sull'asse Governo-Regioni, salta agli occhi la mancata previsione – nel ddl 1834 – di alcun coinvolgimento delle Regioni nella istituenda Commissione. Il disegno di legge, infatti, è totalmente incentrato sul rapporto tra Parlamento e Governo, ignorando il coinvolgimento dei livelli territoriali.

La scelta di istituire una Commissione parlamentare bicamerale è condivisibile. Si ritiene, tuttavia, che debba essere colta l'occasione per ***creare un canale istituzionale di raccordo tra il Parlamento e il sistema delle Regioni.***

Si potrebbe anche ritenere che il percorso corretto sia quello di dare completa attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Tale previsione, tuttavia, è rimasta ad oggi inattuata, non tanto per una semplice dimenticanza, quanto per una sostanziale contrarietà. E, oggi, nel pieno della gestione di una crisi sanitaria, non sembra che tale percorso possa essere facilmente ripreso.

L'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali, infatti, richiede anzitutto un coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo. Inoltre, si prevede che la Commissione integrata dia pareri su tutti i progetti di legge di competenza concorrente e in materia di autonomia finanziaria, con possibile irrigidimento del processo di approvazione parlamentare (cioè richiedendo la maggioranza assoluta).

Oggi, invece, non si discute tanto del coinvolgimento delle Regioni nell'attività di produzione normativa del Parlamento di interesse regionale, quanto di favorire un dialogo trilaterale Parlamento-Governo-Regioni con lo specifico obiettivo di gestire la crisi pandemica.

Sembra dunque preferibile uno strumento più agile e maggiormente focalizzato sull'obiettivo che si vuole conseguire.

Il riferimento più appropriato, dunque, sembra essere quello della ***Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 3 della legge n. 42 del 2009.***

Tale legge prevede appunto l'istituzione di una Commissione bicamerale, nonché l'istituzione in via permanente di un "Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali", che svolge un ruolo consultivo nei confronti della Commissione parlamentare.

Per l'emergenza Covid si potrebbe riprendere uno schema simile, prevedendo che la Commissione bicamerale di futura istituzione sia supportata da un Comitato di rappresentanti delle Regioni nominato dalla Conferenza delle Regioni in modo da garantire sia una piena rappresentanza politica, sia una piena rappresentanza geografica. Tale Comitato dovrebbe partecipare alle audizioni tra la Commissione e il Governo e dovrebbe essere coinvolto (ad esempio esprimendo pareri) nella valutazione degli atti del Governo sottoposti alla Commissione parlamentare.

### **3. Esempi comparati.**

L'analisi comparata non mostra esempi di particolare rilievo.

Da un lato, infatti, si collocano gli ordinamenti federali, come quello statunitense, quello tedesco e quello austriaco, dove il dialogo tra livelli territoriali e livello centrale è garantito dalla natura della seconda Camera del Parlamento.

Dall'altro lato si collocano gli ordinamenti a scarso decentramento, come quello francese, dove la gestione della pandemia è sostanzialmente affidata a poteri centrali, oppure a rappresentanti territoriali dei medesimi (prefetti).

In mezzo stanno le esperienze regionali avanzate, come appunto l'Italia e la Spagna. Quest'ultima, tuttavia, non rappresenta un modello di riferimento quanto al dialogo tra Comunità autonome e Governo centrale.

È noto che, fin dalla prima dichiarazione dell'*estado de alarma*, nella scorsa primavera, i rapporti tra centro e periferia siano stati tesi. Come in Italia, tuttavia, si è trattato di un dialogo che ha coinvolto quasi esclusivamente gli esecutivi, senza che le Comunità autonome abbiano trovato una proficua sponda parlamentare.

E ciò è accaduto nonostante che l'ordinamento spagnolo preveda, al Senato, una *Comisión General de las Comunidades Autónomas*, cioè una Commissione parlamentare permanente, con un numero di componenti doppio rispetto alle altre, che ha come compito quello di gestire ad ampio spettro i rapporti tra il Centro e la periferia, costituendo – sulla carta – uno dei più importanti strumenti di raccordo dell'*Estado autonómico* spagnolo.

Ebbene, tale Commissione, nel corso del 2020, si è riunita solo tre volte (4 febbraio, 30 aprile, 16 novembre), peraltro discutendo dell'emergenza Covid unicamente nella sessione di aprile.

Questo esempio, dunque, convince ulteriormente circa i rischi che deriverebbero dal tentativo di "riesumare" l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali). La gestione della pandemia, infatti, sembra richiedere l'istituzione di una Commissione *ad hoc*, piuttosto che ampliare i poteri o la composizione di Commissioni generaliste già esistenti.

#### 4. Prime note sul ddl 1834.

Come si è detto *sub 2)*, la modifica principale che si suggerisce per il ddl oggetto di discussione riguarda il coinvolgimento delle Regioni.

Ciò detto, si possono fare alcune sintetiche considerazioni sugli altri profili del disegno di legge, che peraltro non attengono al coinvolgimento delle Regioni e, dunque, verranno solo accennati, lasciandone l'approfondimento agli esperti della materia.

- a- **Il carattere bicamerale della Commissione:** si ritiene condivisibile l'impostazione data, che prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale e non, invece, l'istituzione di una o due Commissioni monocamerale. La scelta bicamerale, infatti, accentua il peso politico e l'autorevolezza dello strumento, nonché consente un sostanziale dimezzamento dei tempi di funzionamento, come è indispensabile per reagire tempestivamente alla pandemia. Parimenti si condivide la scelta di istituire la Commissione con legge, anziché con delibere non legislative delle due Assemblee.
- b- **Il parere vincolante sugli atti del Governo:** si ritiene non condivisibile la scelta di attribuire alla Commissione l'espressione di pareri vincolanti sugli atti del Governo (DPCM e altri). Tale ipotesi, infatti, sembra alterare la corretta imputazione delle responsabilità politiche e amministrative. Gli atti da adottare, infatti, sono atti monocratici dell'esecutivo e, come tali, devono essere imputati esclusivamente alla responsabilità politica e amministrativa dei loro autori. Cosa che non accadrebbe qualora il Presidente del Consiglio e gli altri soggetti dovessero necessariamente conformarsi ai pareri della istituenda Commissione bicamerale.
- c- **Gli atti oggetto dello scrutinio della Commissione:** il testo del ddl 1834 prevede che la Commissione si esprima "sugli schemi di atti del Governo aventi ad oggetto misure di contenimento e contrasto della diffusione del COVID-19", inclusi gli schemi di DPCM. La previsione, invero, appare connotata da eccessiva vaghezza. Volendo dare una lettura estensiva, infatti, si potrebbe ritenere che il parere parlamentare sia richiesto anche sugli schemi di decreto-legge. Il che sarebbe, con ogni probabilità, contrario all'art. 77 della Costituzione. Si suggerisce pertanto di individuare con maggiore precisione la categoria di atti sui quali la Commissione deve esprimersi, specificando – comunque – che si tratta solo di fonti secondarie e/o di atti amministrativi.
- d- **La procedura di "silenzio-assenso":** l'art. 2, c. 2, del ddl 1834, prevede che i pareri vincolanti si intendano rilasciati positivamente decorsi otto giorni dalla trasmissione degli schemi. La previsione, tuttavia, pare poco armonica con il carattere vincolante dei pareri (sul quale vedi il

punto precedente): se si elimina il carattere vincolante, allora si può ipotizzare un sistema di “silenzio-assenso”. Se, al contrario, si opta per mantenere il carattere vincolante dei pareri, allora è preferibile e più coerente prevedere la necessità di un pronunciamento espresso da parte della Commissione.

- e- **Tipologia di misure da assoggettare al controllo della Commissione:** bisogna chiedersi se la Commissione abbia competenza a sindacare solo gli atti governativi aventi ad oggetto misure volte a combattere la diffusione del virus, o anche le misure volte a dare sostegno all’economia. La lettura del testo del ddl 1834 (“misure di contenimento e contrasto”) sembra far propendere per la prima ipotesi. E tale lettura restrittiva pare maggiormente in linea con la corretta distribuzione delle competenze all’interno del Parlamento, anche per valorizzare l’operato delle Commissioni permanenti competenti per materia, che dovrebbero rimanere il punto di riferimento per l’analisi delle misure di ristoro economico.
- f- **Sulla possibile attribuzione alla Commissione di poteri di inchiesta, ai sensi dell’art. 82 Cost.:** la istituenda Commissione non deve essere concepita come una Commissione di inchiesta ai sensi dell’art. 82 Cost., bensì come una Commissione con il compito di facilitare il dialogo con il Governo e le correlate funzioni di indirizzo e controllo politico. Il punto appare di rilievo e, a questo proposito, è bene richiamare anche l’esperienza regionale.  
In alcune Regioni, infatti, nei mesi passati, sono state istituite Commissioni di “inchiesta” sulla gestione del Covid. Si tratta, ovviamente, di organi con compiti molto diversi da quelli previsti dall’art. 82 Cost. Ciò nonostante, tali Commissioni hanno a tratti complicato la gestione dell’emergenza da parte delle amministrazioni regionali, richiedendo documentazioni e continue audizioni che hanno distratto gli organi competenti e i relativi uffici dagli sforzi volti al contrasto del Covid. Si ritiene dunque importante che venga bilanciato correttamente il diritto/dovere all’informazione del Parlamento, e soprattutto delle opposizioni, con l’esigenza di garantire l’efficienza dell’attività amministrativa.