

Andrea Manzella

APPUNTI per l'audizione: Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata (n. 588)

Senato della Repubblica – 1^a Commissione Affari Costituzionali - 17 novembre 2020

L'attuale ricerca è circoscritta alle modalità per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di una emergenza "dichiarata". Ma è difficile non vedere che oggi, all'emergenza pandemica dichiarata, si è assommata una emergenza istituzionale non dichiarata – e tuttavia incombente – dopo il referendum del 20 settembre. Ciò significa che ogni innovazione procedurale, se vuole sfuggire alla precarietà del rimedio provvisorio, dovrebbe concepirsi come se la nuova legislatura fosse già iniziata.

Credo, quindi, che ogni strumento, ogni procedura che si riterrà di adottare sotto l'urgenza sanitaria, debba avere, anche la possibilità di durare nella normalità. Debba cioè contenere anche la risposta non solo all'emergenza pandemica di oggi, ma anche a qualsiasi emergenza che possa presentarsi non solo in questa legislatura, ma anche di fronte al Parlamento dimezzato di domani.

In questa linea, l'istituzione di un Comitato parlamentare di controllo normativo – già evocata nel progetto Pagano e nella risoluzione Calderoli – appare come uno strumento naturale e legittimo. Non solo, cioè, come rimedio ad una situazione contingente: ma anche come espressione di un'evoluzione del diritto e della prassi parlamentare, non contestata dalla giurisprudenza costituzionale, verso una pratica di *inter-cameralismo* sempre più generalizzata.

E non è sbagliato vedere in questa tendenza il prologo degli effetti inevitabili che il risultato del referendum avrà sul nostro bicameralismo. Tendenza che è visibile nel sistema parlamentare. Basti notare il moltiplicarsi di procedure intercamerali (dalle procedure di bilancio alle commissioni congiunte delle due Camere per audizioni del governo o di altri soggetti: *trend* del resto già recepito dagli articoli 46, 47, 48 del regolamento del Senato, nella riforma del 2017). Tendenza che è visibile anche nella giurisprudenza costituzionale. Ci sono state infatti due pronunce significative sul disvalore di ciascuna Camera singolarmente considerata. Si è parlato, a proposito di questa giurisprudenza, come dell'accettazione di un monocameralismo alternato, di fatto.

Il riferimento è, in primo luogo, alla clamorosa sentenza n. 35 del 2017 che ha negato la legittimità di sistemi elettorali che possano determinare maggioranze disomogenee tra una Camera e l'altra. Il riferimento è, poi, all'ordinanza n. 60 del 2020 che ha negato l'intervento della Corte sulla questione di fiducia: «*in nessun caso – ha detto la Corte – sarebbe sindacabile la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura*».

In questa situazione giuridica, ognuno può intendere che la salvaguardia delle esigenze garantiste all'origine del nostro bicameralismo sta, paradossalmente, nella moltiplicazione di procedure intercamerali. E quello che in questo Parlamento risulta opportuno, sarà nel prossimo Parlamento, dimezzato, una necessità.

Naturalmente, né diritto e prassi parlamentari, né le decisioni della Corte costituzionale sono invenzioni dal nulla: questi svolgimenti intercamerali hanno piuttosto individuato, e stanno tirando fuori, risorse latenti della nostra Costituzione, gli appigli, le “ammorsature” di cui parlava Calamandrei, come legittimazione di sviluppi futuri.

Questi sviluppi, questi svolgimenti, si possono far risalire nel nostro caso: da un lato, all'art. 126 della Costituzione che, fin dal 1948, con la istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, creò i presupposti per la legittimità costituzionale dell'inter-cameralismo; dall'altro lato, all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha posto le basi per una interpretazione analogica favorevole alle possibilità di intervento preventivo di un organo bicamerale rispetto al procedimento legislativo.

È su questi presupposti che si può pensare ad un Comitato bicamerale di controllo normativo: con poteri dunque di intervento preventivo in ordine al merito dei provvedimenti normativi del governo. Poteri che invece non può avere la conferenza dei presidenti di gruppo: nata e cresciuta con poteri di programmazione e ordinatori, *esterni* al procedimento.

In altri termini, guardando oltre il presente, si potrebbe attribuire ad un tale Comitato bicamerale non solo il controllo preventivo sui progetti di conversione di quei decreti-legge che sono oggi considerati la fonte originaria di legittimazione dei decreti amministrativi del presidente del consiglio dei ministri (dpcm): ma anche di tutti i decreti-legge, salvo i decreti-catenaccio in materia tributaria.

Questa estesa competenza sarebbe coerente con la formula adottata da questa Commissione nella recente risoluzione a firma del sen. Calderoli: *«impegna il governo ... a privilegiare lo strumento del decreto-legge»*. Formula impensabile appena ieri: sino a che, nell'emergenza pandemica, si sono eccezionalmente emanati decreti amministrativi con incidenza addirittura sulla riserva di legge per i diritti fondamentali, cioè su uno dei fondamenti dello Stato costituzionale.

Naturalmente questo Comitato dovrebbe essere anche la base di quel preventivo esame parlamentare del contenuto dei decreti del presidente del consiglio dei ministri: che è stato già introdotto in sede di conversione del

decreto-legge n. 19/2020. Dovrebbe avere inoltre i poteri conoscitivi propri delle commissioni parlamentari (che, eventualmente, una legge di copertura potrebbe rinforzare: ponendo obblighi di ottemperanza ai destinatari delle richieste acquisitive del Comitato).

A questo punto si pone però il problema fondamentale che è condizionato dalla sua natura: dove va collocato questo Comitato?

Se pensiamo ad un Comitato *di controllo normativo*, preventivo (come parrebbe risultare dal progetto Pagano e dalla risoluzione Calderoli): allora la sua collocazione va fatta tra il potere normativo del governo – da un lato – e il potere referente o redigente delle commissioni parlamentari competenti, dall’altro lato. Sarebbe cioè un *Comitato-filtro* che lavori sull’urgenza, che faccia il primo esame, che *segnali* conformità o difformità dell’atto governativo : prima del normale iter legislativo, ma in connessione con esso.

Se invece pensiamo ad un Comitato *di vigilanza*, di ispezione parlamentare sulla complessa attività amministrativa di governo dell’emergenza, e magari sullo stesso Comitato tecnico-scientifico (C.T.S.), allora va collocato tra gli altri organi di vigilanza (Rai, Copasir, etc.).

Non sembra che per le nostre esigenze sia appropriato il modello comitato di vigilanza (tipo Copasir): sarebbe piuttosto meglio pensare al modello, previsto nel regolamento della Camera, del Comitato per la legislazione (art. 16-*bis* r.C.). Infatti, a differenza del Copasir, il Comitato per la legislazione “*entra*” nel procedimento legislativo e, in particolare, sulla conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis* r.C.), anche con proposte di emendamenti: proposte, naturalmente, rivolte alle commissioni competenti per il merito.

Sarà però sulla efficacia di queste proposte emendative che il nuovo Comitato dovrebbe nettamente differenziarsi da quel modello. Nel senso di avere ben presente lo schema procedurale prospettato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 per i regolamenti parlamentari (la legge è

rimasta, anche se vi è stata inattuazione regolamentare). In questa prospettiva, se gli emendamenti proposti dal Comitato sono respinti dal governo e dalla sua maggioranza nella commissione di merito, sulle “corrispondenti parti del progetto” l’Assemblea dovrebbe deliberare con specifica votazione per appello nominale. Vi sarebbe cioè un aggravamento procedurale: con lo scopo di richiamare l’attenzione dell’Assemblea sulle parti sensibili del decreto-legge. E richiamare, naturalmente, il governo alla sua specifica responsabilità, anche con richiesta di riesame.

Quanto alla sua struttura, il Comitato, istituito con risoluzioni omologhe delle due Camere, non dovrebbe eccedere – data la sua funzione di autorità di filtro preventivo, con poteri di proposta emendativa – il numero di dieci o, al massimo, venti componenti (come previsto nel progetto Pagano). Dovrebbe avere *composizione paritaria* tra maggioranza e opposizione. Il suo presidente dovrebbe essere sempre eletto a maggioranza assoluta. Tenuto conto che i poteri del Comitato dovrebbero interferire, con modalità non irrilevanti, sul potere costituzionale del governo di decretazione d’urgenza sia di tipo legislativo sia di tipo amministrativo – le esigenze garantiste dell’opposizione sarebbero sufficientemente assicurate dalla composizione paritetica.

Un ordine di idee analogo a quello seguito per la previsione di uno strumento di controllo sulla potestà normativa del governo nell’emergenza, dovrebbe condurre ad una generale torsione intercamerale del nostro bicameralismo: sia per le difficoltà del presente, ma anche in vista dei problemi istituzionali che si porranno al futuro parlamento dimezzato.

Verrebbe da dire che, dall’angolo visuale del Parlamento e di un recupero della sua centralità, vi sono tre aspetti istituzionali che dovrebbero corrispondere a quel richiamo all’*unità nazionale*, ripetuto dal Presidente della Repubblica, che ne è il rappresentante (art. 87 Cost.).

C'è l'aspetto dell'*unità funzionale* fra le due Camere, componenti di quell'unico Parlamento definito nell'art. 50 Cost.

C'è l'aspetto del *bilanciamento* tra poteri del governo nazionale e poteri delle autonomie territoriali nella Repubblica una e indivisibile, come definita nell'art. 5 Cost.

C'è anche l'aspetto dell'*unione nazionale* nell'operare di senatori e deputati: tutti e ciascuno titolari della rappresentanza, appunto, della Nazione (art. 67 Cost.).

Per tutti e tre questi aspetti, la soluzione intercamerale appare il luogo obbligato di sedimentazione di un programma unitario.

Nel rispetto dei ruoli istituzionali di governo e Assemblee, di maggioranza e di opposizioni – al di là dell'istituzione dello specifico Comitato di controllo normativo, di cui si è detto – è perciò diffusa la convinzione giuridica, prima che politica della necessità, per un efficace esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento, di una sede parlamentare unitaria che faccia fronte alle emergenze “altre” del Paese.

È insomma ormai comune la persuasione che, in particolare, gli investimenti per la ricostruzione economica – legati alla straordinaria manovra finanziaria dell'Unione europea e centrali in un qualsiasi programma di governo – non possano essere decisi secondo indirizzi parcellizzati tra Camera e Senato e senza un approccio di leale cooperazione tra maggioranza e opposizione: ma debbano essere elaborati in una commissione comune, bicamerale, appunto.