

## **Audizione informale sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata (17 novembre 2020)\***

MICHELA MANETTI\*\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 30 novembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

M. MANETTI, *Audizione informale sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata (17 novembre 2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Affare n. 588, assegnato alla Commissione Affari Costituzionali a norma dell'art. 34, comma 1 del Regolamento del Senato, nella seduta del 21 ottobre 2020. Disponibile all'indirizzo

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/229/701/Prof.ssa\\_MANETTI.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/229/701/Prof.ssa_MANETTI.pdf).

\*\* Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Siena (attività didattica prestata presso l'Università degli Studi di Roma Tre). Indirizzo mail: [michela.manetti@unisi.it](mailto:michela.manetti@unisi.it).

1. Premetto che ritengo quanto mai opportuno organizzare un intervento stabile e organico del Parlamento sulla gestione dell'emergenza Covid, che trarrebbe le Camere dalla crescente disaffezione manifestata verso l'esercizio dei propri poteri e doveri, e dalla inclinazione a delegarli ad altri: non solo al Governo, ma anche al Capo dello Stato e al popolo. Quest'ultimo ha del resto dato segno di voler sanzionare tale disaffezione, approvando la legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

Oggi la situazione richiede al Parlamento di tornare a comparire in prima persona, anche per rassicurare l'opinione pubblica sul fatto che il Governo (in particolare il Presidente del Consiglio, così come il Comitato tecnico scientifico, il Commissario straordinario e quanti altri) non è lasciato a se stesso nella gestione dell'emergenza, ma neppure è lasciato solo, come dirò.

Per questo motivo, in particolare, trovo sconsigliabile ricorrere al voto a distanza (e anche al dibattito a distanza, salvo che avvenga tra un numero ristretto di parlamentari). Ove la pandemia rendesse impossibile la presenza di un gran numero di membri delle Camere – e sperando che ciò non avvenga – sarebbe preferibile affidare i lavori ad una commissione *ad hoc*, nella quale siano rappresentate proporzionalmente le forze politiche, considerandola come un'iniziativa eccezionale per un momento eccezionale.

2. Trovo logica la scelta di una Commissione bicamerale, una formula organizzativa che si è dimostrata particolarmente efficace per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare, che tanto più hanno la possibilità di incidere quanto più esprimano l'opinione, se non unanime, quanto meno coralmemente discussa e condivisa da entrambe le Camere.

Quello in esame è invero un caso tipico nel quale il Parlamento viene ad occupare un ruolo di *informazione e supervisione* nei confronti di un'attività che per essere necessariamente rilasciata, in massima parte, all'Esecutivo, rischia di mancare della necessaria trasparenza, ovvero di sconfinare nell'errore e nell'abuso. E questo ruolo ben si può incardinare in un organo *ad hoc* come quello proposto nel d.d.l. Pagano<sup>1</sup>.

L'idea della Commissione bicamerale non è espressione dei tempi nuovi, ma della esperienza maturata dalle Camere in lunghi anni, il che mi sembra un ottimo biglietto di presentazione: salvo verificare quali ammodernamenti essa richieda.

Del tutto superate appaiono le polemiche rivolte contro le Commissioni bicamerali per il timore che queste istituzioni – nella temperie degli anni Settanta,

---

<sup>1</sup> A.S. n. 1834: Disegno di legge d'iniziativa del senatore Pagano comunicato alla presidenza il 28 maggio 2020: "Istituzione della Commissione parlamentare sull'emergenza epidemiologica da COVID-19".

quando furono concepite – indebolissero la posizione del Governo, la quale oggi è più salda che mai.

Anche le critiche, mosse a suo tempo, alla violazione del principio costituzionale del bicameralismo appaiono oggi inconsistenti, data la riconosciuta possibilità e opportunità di svolgere unitariamente alcune funzioni delle Assemblee.

Quelle critiche dovrebbero semmai rivolgersi contro i tentativi di aggirare il bicameralismo previsto dalla Costituzione là dove esso non può essere aggirato: mi riferisco naturalmente al procedimento legislativo e agli esperimenti di monocameralismo “di fatto” che lo stanno ponendo in pericolo, con il preoccupante avallo del giudice costituzionale. Ciò è testimoniato dalla ordinanza n. 60 del 2020, che ha ritenuto insindacabile l’apposizione della questione di fiducia ove questa miri a sottrarre un testo che sia già stato approvato da una delle due Assemblee alla votazione di emendamenti da parte dell’altra Assemblea – dimenticando la disposizione dell’art. 72 Cost., che vuole le leggi approvate da entrambe per le Camere articolo per articolo e con votazione finale –.

3. Quanto alla organizzazione della Commissione in esame, molti si sono richiamati all’esempio del COPASIR, che rappresenta una forma riveduta e corretta delle Commissioni bicamerali *d’antan*.

Si è anche avanzato il parallelo con il Comitato per la legislazione della Camera, prefigurando lo svolgimento di una *funzione tecnica*, in particolare una funzione di filtro relativa ai decreti-legge riguardanti la gestione della pandemia, nella prospettiva di avviare una forma di coordinamento tra le Camere destinata ad affrontare, nel futuro, tutte le crisi o emergenze che si presenteranno.

Trasparente appare in tale proposta la volontà, già denunciata, di accantonare il bicameralismo perfetto con riguardo alla funzione legislativa delle Camere, o di quel che ne rimane. Nonostante la riduzione del numero dei parlamentari, che dovrebbe consentire un più agile e snello svolgimento dei compiti delle Camere, si persegue un’ulteriore semplificazione del procedimento legislativo.

Facendo appello alla generica ricorrenza di crisi non meglio specificate, il potere legislativo spettante ad entrambe le Assemblee potrebbe essere quasi totalmente ridotto alla formulazione di *pareri tecnici* concordati all’interno di un’*unica sede ristretta*, lasciando invero tutto lo spazio della politica nazionale alle scelte dell’Esecutivo.

Un progetto del genere mira a neutralizzare ed insieme a stabilizzare una blanda forma di controllo sui poteri normativi spettanti al Governo: tutt’al contrario, la Commissione bicamerale della quale stiamo discutendo non ha una natura tecnica, ma *politica*, e non riguarda tanto i decreti-legge (che sono soggetti al procedimento di conversione, con tutti i suoi sia pure rapidi svolgimenti) quanto *gli altri atti che*

*il Governo può adottare in totale solitudine a causa di una situazione speciale, l'emergenza pandemica.*

Lungi dal potersi generalizzare e stabilizzare, la Commissione bicamerale *de qua* costituisce dunque un organismo *ad hoc* che mira a compensare la temporanea impossibilità delle Camere di legiferare sulle materie, molteplici, toccate dalla pandemia. I suoi poteri sono ampi ed incisivi in quanto rappresentano l'unica forma efficace di intervento nei confronti delle scelte necessariamente rilasciate in questo frangente all'Esecutivo e ai suoi organi.

4. Tornando al modello del COPASIR, esso non mi sembra applicabile perché allude:

- a) alla necessità di mantenere *riservate se non segrete* le questioni che vengono discusse, salvo il momento di pubblicità episodicamente rappresentato dalla presentazione alle Camere delle relazioni che obbligatoriamente o di sua iniziativa l'organo rediga;
- b) alla necessità di limitare il compito dell'organo alla funzione di *controllo in senso stretto*, come verifica del rispetto dei parametri normativi fissati dalla Costituzione e dalle leggi. Così recita la legge istitutiva, che deputa esplicitamente il Copasir al "controllo parlamentare", non menzionando né la vigilanza, né l'indirizzo.
- c) In questo ambito, anche i pareri che il Copasir è chiamato a rendere sugli schemi di regolamento adottati dall'Esecutivo appaiono destinati ad incorporare *una valutazione di legittimità*, e sia pure venata dalla incancellabile politicità del soggetto che li adotta.
- d) *La composizione paritaria* (e sia pure con tendenziale rispetto della proporzionalità tra i gruppi) riflette sul piano strutturale queste caratteristiche funzionali, indirizzando l'organo verso l'esercizio di un compito sostanzialmente vincolato, destinato preferibilmente a manifestarsi *nelle forme dell'unanimità*.

Tutto ciò si collega com'è logico alla *ratio* della disciplina sui servizi di sicurezza, che mira ad attutire l'impatto del controllo parlamentare su di una materia particolarmente delicata.

Ben diversa è la competenza che dovrà spettare alla futura Commissione bicamerale.

- a) La segretezza va rispettata se è indispensabile (ad esempio per evitare le fughe di notizie in vista di un *lockdown*), ma l'esigenza preminente è quella di assicurare *la pubblicità* delle decisioni e dei relativi presupposti (affidati ai verbali lunghi e sostanzialmente indecifrabili del Comitato tecnico scientifico). Lo stesso argomento vale contro l'uso delle *Conferenze congiunte dei Capigruppo*.

- b) Il compito da svolgere consiste non tanto nella verifica del rispetto di determinate previsioni normative, quanto in *un controllo che implica anche funzioni di indirizzo*: la Commissione, oltre a verificare il rispetto della Costituzione, si occuperà di valutare se sono stati adeguatamente considerati i diversi interessi coinvolti, formulando indicazioni per il futuro. Sul punto non posso che ripetere quanto asserito da Enzo Cheli: grazie alla meravigliosa poliedricità degli strumenti che il Parlamento può usare, il controllo è sempre anche indirizzo (salvo il caso in cui la legge, come abbiamo visto più sopra, escluda questo gemellaggio).
- c) Di conseguenza i pareri resi sugli schemi di atti potranno incorporare una compartecipazione o una *codecisione*, sempre che il Governo la ritenga opportuna. Infatti, quand'anche fosse previsto un parere vincolante, o conforme, come si usa dire, questo non potrebbe impedire al Governo di provvedere in senso diverso – sottoponendosi come è logico alla valutazione di responsabilità delle Camere –.

Riguardo a quest'ultimo problema tengo a sottolineare due aspetti.

Da un lato, il parere parlamentare può essere considerato *un'ingerenza* quando attiene ai poteri normativi istituzionalmente spettanti al Governo, ma non è questo il caso. Oggi il Governo esercita poteri che gli spettano unicamente in base allo stato di necessità, e l'unica forma per riequilibrare questo inevitabile spostamento di competenza è il parere parlamentare. In altre parole, non v'è a mio avviso una riserva di amministrazione che il Parlamento non potrebbe violare (ammesso che mai vi sia in Costituzione); semmai c'è una riserva – parziale – di decisione tecnico-scientifica, da sottoporre poi alla decisione politica.

Dall'altro lato, il fatto che le responsabilità dei due organi si mescolino, in certa misura, non mi sembra il pericolo peggiore. Anzi, a ben vedere risponde alla necessità – sottolineata dal Capo dello Stato – che le istituzioni collaborino tra loro. Il Governo potrà trovarsi rafforzato da questa collaborazione; il Parlamento dovrà assumersi responsabilità non sempre gradite, che però potrebbero rilegittimarlo agli occhi degli elettori.

- d) Probabilmente la composizione che meglio corrisponde a questo ruolo è quella che assicuri agilità ma non crei una sede troppo ristretta ed elitaria, facendo sentire esclusi tutti gli altri membri delle Camere: dieci deputati e dieci senatori, come è stato proposto, mi sembra un numero equilibrato. Lasciare la presidenza all'opposizione può essere opportuno, mentre la pari rappresentanza di maggioranza e opposizione a mio avviso sacrificerebbe la politicità dell'organo.

Ritengo infine non indispensabile, e forse negativo, l'arruolamento di esperti che si aggiungerebbero al numero esorbitante già assegnato al servizio del Governo e delle Regioni. È importante piuttosto dotare la Commissione tanto del potere di

acquisizione di tutti i documenti, anche riservati, quanto del potere di audizione nei confronti del Governo, della p.a., e di qualsiasi persona.

I comuni cittadini saranno per legge tenuti a rispondere con sincerità, come già è previsto per il Copasir. Lo strumento dell'inchiesta *ex art. 82 Cost.* sarebbe forse più efficace, dotando la Commissione dei poteri dell'Autorità giudiziaria, ma esso alluderebbe inevitabilmente alla ricerca di responsabilità dell'Esecutivo, che mi pare almeno per il momento fuori luogo.

5. In ultima analisi, ciò che distingue la co-decisione imposta dalle Camere ma talvolta anche cercata dal Governo tanti anni fa (basti pensare al parere obbligatorio sulle deleghe ultrabiennali previsto dalla legge n. 400 del 1988) rispetto a quella che va realizzata oggi è la situazione di emergenza sanitaria: la quale non può essere efficacemente combattuta né con la supina approvazione, né con la contrapposizione avversariale nei confronti delle decisioni del Governo.

Se dunque il riferimento è all'emergenza, l'esempio da prendere a modello è la disposizione introdotta dal decreto-legge n. 174 del 2015 (convertito nella legge n. 198 del 2015) con riguardo alle emergenze incidenti sulla sicurezza nazionale o sulla protezione dei cittadini italiani all'estero.

L'art. 7-bis dell'atto in esame impone al Presidente del Consiglio di *acquisire preventivamente il parere* del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica in ordine alle disposizioni che disciplinano l'adozione di misure di intelligence (comma 1); e richiede altresì allo stesso Presidente del Consiglio di *informare lo stesso Comitato delle misure adottate* (comma 2).

Anche qui viene in giuoco il Copasir, ma in un ruolo diverso da quello or ora esaminato: un ruolo più significativo, che fa da contraltare all'ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da notare che in casi come questo *non si tratta di rendere un parere nelle forme comunemente utilizzate riguardo agli atti normativi del Governo* (decreti legislativi e regolamenti), che come è noto includono osservazioni, condizioni e talvolta vere e proprie "riscritture" del testo da parte della Commissione. E non solo perché il tempo manca, ma perché si tratta di *valutare misure che non sono destinate a produrre norme, se non temporanee e precarie*, che possono e debbono essere modificate appena se ne presenti la necessità.

Ciò che si richiede al Presidente del Consiglio è di consultare preventivamente la Commissione, ottenendone indicazioni, e in seguito di rendere conto su quanto sia stato, o non sia stato, recepito nei provvedimenti adottati.

Sbiadita appare, al confronto, la previsione contenuta nel decreto-legge n. 19 del 2020, che com'è noto impone allo stesso Presidente del Consiglio di *illustrare* (prima) alle Camere e di *informarle* (dopo) sulle misure di contrasto alla pandemia "al fine di tenere conto degli *eventuali* indirizzi dalle stesse formulati".

Facendo invece della Commissione bicamerale la destinataria delle competenze sopra richiamate si potrebbe attribuire al Parlamento un vero e proprio ruolo di indirizzo e controllo, anche grazie allo svolgimento di preliminari riunioni informali dove, come ha suggerito Massimo Luciani, si dibatta velocemente e si approvi, ove possibile, una soluzione condivisa.