

IL RAPPORTO PARLAMENTO – GOVERNO NEL TEMPO DELLA PANDEMIA**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La prima fase della gestione dell'emergenza. 3. – La successiva "parlamentarizzazione" delle decisioni riguardanti l'emergenza. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19 ha messo in tensione il funzionamento della nostra forma di governo. Anche se è fisiologico che nelle situazioni di emergenza sia il Governo l'attore principale, in parecchi hanno lamentato un eccessivo accentramento nelle mani dell'esecutivo delle decisioni di contrasto alla pandemia e un'emarginazione, un'assenza del Parlamento¹. Una situazione resa più problematica dalla circostanza che per lottare contro il virus si è giunti a porre limitazioni all'esercizio di diritti costituzionali riguardo ai quali vi è la garanzia della riserva di legge. Il che significa che al Parlamento compete la decisione sulla previsione e la latitudine di tali limitazioni.

A distanza di mesi dal sorgere dell'emergenza, che purtroppo non è stata superata, è possibile dire che, in assenza di una disciplina costituzionale specifica per gli stati di emergenza, è stata modellata una procedura nella quale il Parlamento, superata una prima fase di afasia, ha avuto modo di intervenire.

Partiamo da due considerazioni preliminari.

Se la Costituzione non prevede una disciplina specifica per gli stati di emergenza, ciò non significa che non preveda lo strumento giuridico per fronteggiare situazioni del genere. Esso è il decreto-legge che proprio in situazioni eccezionali riprende l'originaria funzione as-

* *Ordinario di Diritto Costituzionale e Comparato nell'Università degli studi internazionali di Roma.*

** *Relazione al Seminario on-line dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti: "Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali" – Venerdì 4 dicembre 2020. Il testo è stato aggiornato al 20 gennaio 2021.*

¹ Per una accurata analisi dell'attività del Parlamento nei primi mesi della pandemia (marzo- maggio 2020) vedi A. MALASCHINI, *Parlamento, coronavirus e riduzione dei parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 2, pp. 196 ss.

segnatagli dai costituenti, abbandonando le vesti di disegno di legge rinforzato a procedura garantita cui una pratica di decenni ci ha abituati².

A livello di legislazione ordinaria, il Codice della protezione civile (d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di deliberare lo stato di emergenza di rilievo nazionale e al Presidente del Consiglio, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, il potere di adottare ordinanze *extra ordinem*³. La legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (l. 23 dicembre 1978, n. 833) attribuisce inoltre un potere di ordinanza al ministro della salute.

In secondo luogo, vi è da considerare le particolari caratteristiche dell'emergenza sanitaria che stiamo attraversando. Non essendo disponibile un vaccino al momento in cui il virus si è diffuso e non essendo conosciuta una cura efficace, l'azione di contrasto ha dovuto procedere per tentativi. Dopo un momento iniziale, il virus si è diffuso velocemente su tutto il territorio nazionale, anche se in maniera disomogenea. L'emergenza si è rivelata di lunga durata, ben diversa da una calamità naturale. Questi elementi hanno imposto decisioni rapide, continue nel tempo e flessibili in relazione al mutare della situazione. Il tutto ha portato a concentrare il potere di decisione nell'esecutivo.

2. La prima fase della gestione dell'emergenza

Vediamo i fatti.

Il Governo il 31 gennaio 2020 ha deliberato lo stato di emergenza nazionale ai sensi dell'art. 24 del Codice della protezione civile⁴. Il giorno precedente si era svolta in entrambe le Camere un'informativa urgente (procedura che si risolve solo in una discussione senza concludersi con un voto di indirizzo) del ministro della salute sulle iniziative volte a contrastare l'infezione. Il ministro non fece cenno all'eventualità di dichiarare lo stato di emergenza⁵. In questo primo momento quindi, il Governo procedeva in solitudine, senza cercare una approvazione parlamentare del suo operato, peraltro non prevista dalla legge. Lo strumento giuridico utilizzato furono ordinanze del capo del dipartimento della protezione civile, anche "in deroga ad ogni disposizione vigente"⁶.

² Tale aspetto è stato ricordato dalla Presidente della Corte costituzionale M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020, in www.cortecostituzionale.it.

³ Cfr. artt. 5, 24 e 25 del D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), intervenuto in sostituzione della prima legge organica sulla protezione civile (l. 24 febbraio 1992, n. 225)

⁴ Cfr. Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, avente ad oggetto la «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»

⁵ Cfr. per la Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 296 di giovedì 30 gennaio 2020, «Informativa urgente del Governo sulle iniziative di competenza volte a prevenire e contrastare la diffusione dell'infezione da Coronavirus sviluppatasi in Cina»; per il Senato, Resoconto stenografico della seduta n. 186, di giovedì 30 gennaio 2020, «Informativa urgente del Ministro della salute sul coronavirus».

⁶ Art. 25, Codice della protezione civile.

Il 23 febbraio il Governo adottava il primo decreto-legge sulla materia, il n. 6 del 2020. Venne prevista la possibilità di assumere misure restrittive di alcune libertà costituzionali mediante Dpcm, su proposta del ministro della salute. Il decreto presentava aspetti di criticità. Non vi è dubbio che limitazioni a diritti costituzionali poste con un decreto-legge soddisfano la riserva di legge richiesta dalla Costituzione. In tal senso una diffusa opinione dottrinale e la giurisprudenza della Corte costituzionale. Il decreto-legge n. 6 conteneva però un elenco dei diritti passibili di limitazioni con Dpcm, che non era tassativo. Per di più non individuava requisiti e limiti delle misure. Inoltre, affermava genericamente che le autorità competenti avrebbero potuto “adottare ulteriori misure di contenimento e di gestione dell'emergenza”. In sostanza una delega a maglie troppo larghe.

Quanto all'atto giuridico individuato per intervenire si può dire in estrema sintesi che i Dpcm erano stati in passato lo strumento tipico dell'organizzazione interna della presidenza del consiglio, ma avevano poi allargato il loro raggio di intervento venendo utilizzati in particolare per la riorganizzazione di ministeri e anche nella vicenda dell'Ilva di Taranto⁷. Il decreto-legge n.6 segna un crescendo del ricorso a questo atto non previsto dalla legge 400, che crea qualche problema rispetto al sistema delle fonti⁸.

Il punto su cui voglio richiamare l'attenzione tuttavia è che le Camere hanno convertito in legge il decreto n. 6 in soli dodici giorni, apportando modifiche marginali che non hanno toccato le più evidenti criticità del decreto. E lo hanno fatto in pratica all'unanimità: 2 voti contrari alla Camera dei deputati, 5 astenuti al Senato. Insomma quando hanno avuto la possibilità di intervenire le Camere non lo hanno fatto.

Il successivo decreto-legge n. 19 del 2020 ha disciplinato con maggiore organicità la materia meglio precisando i diritti che possono subire restrizioni e i requisiti e i limiti dei Dpcm che tali restrizioni impongono. Si precisava inoltre che i Dpcm potevano essere adottati fino al 31 luglio, termine dello stato di emergenza, mentre il decreto n. 6 non indicava alcun termine. In sostanza con il decreto n. 19 l'uso dei Dpcm, quali ordinanze contingibili e urgenti volte a limitare libertà fondamentali, appare ricondotto all'interno di un quadro rispettoso della riserva di legge.

La natura persistente della pandemia, la sua continua evoluzione e, di conseguenza, la necessità di risposte continue, flessibili e diversificate, destinate ad avere una breve durata, rendeva assai problematico assumere tutte le specifiche misure limitative delle libertà costituzionali con decreti-legge. Si sarebbe data una sovrapposizione di atti difficilmente gesti-

⁷ Per un accurato esame dello sviluppo dell'utilizzazione dei decreti del Presidente del Consiglio, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016

⁸ Sulla problematica sistema delle fonti-Dpcm e sulla legittimità di limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti mediante Dpcm, si rinvia a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, n. 2/2020, 10 aprile 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020; F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *federalismi.it – paper*, Osservatorio Emergenza Covid-19; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 6, 2020, spec. VIII; A. Celotto, *Necessitas non habet legem?*, Modena, 2020. Vedi due monografie precedenti alla pandemia: A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; E. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019.

bile, con un rincorrersi di decreti prima dello spirare del termine dei sessanta giorni (un fenomeno che si è peraltro ugualmente verificato, ma che avrebbe assunto proporzioni parossistiche se si fosse intervenuto solo con quello strumento).

Per completezza ricordo che hanno un valore ordinamentale (disciplinano cioè, anche con modifiche al decreto n. 19, le modalità con le quali possono essere adottate, con Dpcm o con ordinanze del ministro della salute, le misure di contrasto all'epidemia) i decreti-legge n. 33, 83, 125 e 158 del 2020 (quest'ultimo estende da trenta a cinquanta giorni la durata massima delle misure che possono essere adottate per contrastare i rischi derivanti dalla diffusione dell'epidemia⁹), nonché i decreti-legge nn. 1 e 2 del 2021. Quest'ultimo ha prorogato al 30 aprile 2021 il termine (fin ad allora del 31 gennaio) per l'applicabilità delle misure restrittive enumerate dall'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 2020, nonché delle ulteriori misure circa spostamenti, riunioni, svolgimento delle attività economiche, dettate dal decreto-legge n. 33 del 2020. Il termine del 30 aprile coincide con quello dello stato di emergenza deliberato il 13 gennaio dal Consiglio dei ministri. In sostanza, è stata confermata la correlazione, prevista anche dai decreti-legge nn. 83 e 125, tra termine per l'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza, stabilito mediante decreti-legge, e termine della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, stabilito da una deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. La successiva “parlamentarizzazione” delle decisioni riguardanti l'emergenza

Le Camere hanno approvato vari emendamenti al decreto n. 19 del 2020. In particolare, per quanto attiene al rapporto Parlamento-Governo, il testo originario aveva previsto che i Dpcm fossero inviati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale e che il Presidente del Consiglio o un ministro da lui delegato riferisse alle Camere ogni quindici giorni sulle misure adottate (art. 2, c. 5).

In sede di conversione, alla Camera dei deputati, con un emendamento di origine parlamentare (presentatore il deputato Ceccanti) questa previsione di comunicazione a posteriori è stata ribaltata, rafforzando il ruolo del Parlamento. Si è stabilito che il Governo (Presidente del Consiglio o ministro da lui delegato) illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Solo ove ciò non sia possibile per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare il Governo provvede ad un'informazione successiva all'adozione del provvedimento (art. 2, c.1).

Si può ricordare che l'impegno per il Governo a riferire preventivamente fu ribadito dalla Camera dei Deputati con una mozione approvata il 19 maggio 2020, cioè dopo

⁹ Nella seduta del 20 gennaio 2021 (n. 454), la Camera dei deputati, nel corso dell'esame del decreto-legge 18 dicembre 2020, n.172 (che è stato denominato Festività natalizie 2), ha approvato l'ordine del giorno Dori 9/2835 – A/9 che impegna il Governo a valutare in tempi rapidi un'ulteriore iniziativa legislativa che riconduca a trenta giorni il termine massimo di durata dei Dpcm di contrasto all'epidemia.

l'approvazione dell'emendamento, ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 19¹⁰.

Le Camere, attraverso una loro iniziativa, si sono così in qualche modo inserite nel circuito decisionale. Dopo l'approvazione dell'emendamento, il ministro della salute ha reso comunicazioni sul contenuto dei Dpcm che l'esecutivo intendeva adottare in quattro occasioni (il 10 giugno al Senato e il giorno successivo alla Camera, il 14 luglio, il 2 settembre e il 6 ottobre in entrambe le Camere). In queste sedute sono stati votati atti di indirizzo nella forma di risoluzioni, sostanzialmente identiche tra Camera e Senato. Le risoluzioni non sono state votate dai gruppi di opposizione.

In ottobre, in due occasioni il Governo si è avvalso della clausola dell'urgenza e il Presidente del Consiglio ha svolto un'informativa urgente dopo l'adozione di Dpcm (il 21 ottobre al Senato e il 22 alla camera, il 29 nelle due assemblee).

Il 2 novembre è stato il Presidente del Consiglio a rendere le comunicazioni preventive nei due rami del Parlamento e sono state votate risoluzioni che hanno accolto anche indirizzi provenienti dalle opposizioni¹¹.

Il 2 dicembre 2020, sia alla Camera che al Senato vi sono state nuove comunicazioni del ministro della salute in vista di un nuovo Dpcm, con votazioni di risoluzioni di maggioranza e accoglimento di parte delle proposte delle opposizioni. In questa occasione, al Senato vi sono state divergenze all'interno della maggioranza e la risoluzione votata è stata curiosamente simile a quella di fiducia: il Senato udite le dichiarazioni del ministro della salute le approva¹².

Da ultimo, il 13 gennaio 2021 il ministro della salute ha reso dichiarazioni in entrambe le Camere sulle "ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza da Covid-19" e sono state ap-

¹⁰ Cfr. mozione n. 1-00348, testo presentato dal deputato Crippa l'11 maggio 2020, e modificato nella seduta del 19 maggio 2020 (Vedi resoconto stenografico della seduta n. 342).

¹¹ Cfr., per la Camera, Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 420 del 2 novembre 2020; per il Senato, Resoconto stenografico della seduta n. 271 del 2 novembre 2020. In entrambe le assemblee l'ordine del giorno recava: «Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sulla situazione epidemiologica e sulle eventuali ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza da Covid-19». La Camera ha approvato la risoluzione Davide Crippa, Delrio, Boschi, Fornaro, Tabacci, Tasso e Gebhard n. 6-00148. È stata altresì votata la risoluzione Molinari, Gelmini, Lollobrigida e Lupi n. 6-00151, ad eccezione dei capoversi 12 (tutela della salute dei pazienti non Covid), 13 14, (tutela dei lavoratori fragili e delle persone con disabilità) e 17 (dispositivi digitali per la didattica a distanza) del dispositivo, approvati con distinta votazione. Il Senato ha approvato: la proposta di risoluzione n. 1, in un testo riformulato, del sen. Calderoli (L-SP); gli impegni n. 12 (tutela della salute dei pazienti non Covid), 13 e 14 (tutela dei lavoratori fragili e delle persone con disabilità), 15 riformulato (assistenza e servizi agli anziani), 18 (dispositivi digitali per la didattica a distanza) e 22 (potenziamento degli organici delle forze di polizia) della proposta di risoluzione n. 4 dei sen. Ciriani (Fdl), Bernini (FI) e Romeo (L-SP) e la proposta di risoluzione n. 5 di maggioranza.

¹² La Camera ha approvato la risoluzione di maggioranza n. 6-00158 Carnevali, Stumpo, De Filippo e Sportiello. È stata altresì votata Molinari, Lollobrigida, Gelmini e Lupi n. 6-00157, limitatamente al primo capoverso del dispositivo, come riformulato su richiesta del Governo, e al terzo capoverso del dispositivo (Vedi Resoconto stenografico della seduta n. 437). Al Senato è stata approvata una parte della proposta di risoluzione n. 1 dell'opposizione e la risoluzione n. 2 di maggioranza che approva le comunicazioni (Vedi Resoconto stenografico della seduta n. 279).

provate risoluzioni contenenti indirizzi sull'azione di contrasto al virus¹³. A seguito dei due dibattiti, sono stati adottati il decreto-legge n. 2 del 2021 e un nuovo Dpcm.

Una maggiore compartecipazione del Parlamento si è affermata anche nelle decisioni relative alla proroga dello stato di emergenza, inizialmente previsto fino al 31 luglio da una decisione del Consiglio dei ministri assunta senza coinvolgere le Camere¹⁴.

Il 28 luglio al Senato e il 29 alla Camera il Presidente del Consiglio ha reso comunicazioni manifestando l'intenzione del Governo di prorogare lo stato di emergenza. Nei dibattiti sono state approvate due identiche risoluzioni di maggioranza che impegnavano il Governo a fissare al 15 ottobre il termine della proroga (mentre l'esecutivo era orientato in un primo momento per il 31 dicembre) e dettavano una serie di indirizzi sull'azione di contrasto alla pandemia¹⁵.

Una seconda proroga al 31 gennaio è stata prevista nelle risoluzioni votate da entrambe le Camere (il 6 ottobre al Senato e il 7 alla Camera) in occasione delle comunicazioni del ministro della salute rese ai sensi della norma introdotta all'art. 2 del decreto n. 19 del 2020 e cioè per illustrare gli ulteriori provvedimenti che il Governo si accingeva ad adottare. Si può notare che in questa occasione il testo delle risoluzioni "impegna" il Governo a deliberare la proroga¹⁶.

Analogamente si è proceduto in occasione della terza proroga dello stato di emergenza al 30 aprile 2021. Con le citate risoluzioni approvate nelle sedute del 13 gennaio Camera e Senato, oltre a dare indirizzi sull'azione di contrasto al virus, hanno impegnato il Governo a deliberare la proroga¹⁷.

In definitiva, per successivi accrescimenti è stata definita, sia pure in maniera contorta, una sorta di parlamentarizzazione delle decisioni riguardanti lo stato di emergenza e i Dpcm. Naturalmente nei limiti del valore giuridico di atti di indirizzo come le risoluzioni rispetto a decisioni che sono di competenza del Governo. Non è il modello procedurale della dichiarazione di guerra che per l'art. 78 Cost. è deliberata dalle Camere le quali conferiscono al Governo i poteri necessari. Nel nostro caso le Camere votano indirizzi che il Governo potrebbe non seguire nell'esercitare poteri propri¹⁸.

¹³ Cfr. per la Camera il Resoconto della seduta n. 450 e per il Senato il Resoconto della seduta n.291. Alla Camera sono state approvate la risoluzione di maggioranza Sportiello n. 6-00165 e limitatamente al dispositivo tre risoluzioni dell'opposizione. Al Senato sono state approvate la risoluzione di maggioranza Iori n. 6-00164 e limitatamente al dispositivo tre risoluzioni dell'opposizione (per quella del gruppo Forza Italia anche due punti della motivazione).

¹⁴ Cfr. Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, cit.

¹⁵ Cfr., per il Senato, Resoconto stenografico della seduta n. 245 del 28 luglio 2020; per la Camera, Resoconto stenografico della seduta n. 382 del 29 luglio 2020.

¹⁶ Cfr., per il Senato, Resoconto stenografico della seduta n. 261 del 6 ottobre 2020; per la Camera, Resoconto stenografico della seduta n. 404 del 7 ottobre 2020.

¹⁷ Cfr. per la Camera il Resoconto della seduta n. 450 e per il Senato il Resoconto della seduta n.291 e le risoluzioni citate alla nota 12.

¹⁸ Per la precisione è opportuno dire che non sarebbe stata fondata un'applicazione analogica della procedura sullo stato di guerra all'emergenza Covid – 19, ipotesi emersa in qualche piega del dibattito. Cosa ben diversa è il prospettare una riforma costituzionale sugli stati d'emergenza che riprenda quel modello.

Oltre a ciò, non si deve dimenticare che l'interlocuzione tra le Camere e il Governo, superata la prima fase dell'emergenza è stata continua. Dal 30 gennaio ad oggi sugli interventi per fronteggiare la pandemia si sono svolte in parallelo, il più delle volte nello stesso giorno, ben 12 informative urgenti alla Camera dei Deputati e 11 al Senato. In tre occasioni (sei se si considera il raddoppio bicamerale) ad intervenire è stato il Presidente del consiglio. Si sono poi svolte informative urgenti con la partecipazione di ministri di settore sulle iniziative di competenza dei rispettivi dicasteri (i ministri del lavoro, delle politiche agricole alimentari, dei beni culturali e del turismo, delle politiche giovanili e dello sport, del ministro dell'istruzione).

Sono state esaminate e votate mozioni. In particolare, nella seduta del 16 dicembre il Senato ha esaminato alcune mozioni sulle limitazioni alla circolazione nel territorio nazionale nel periodo natalizio, in relazione a quanto stabilito sul punto dal decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158. Tutte le mozioni erano volte a impegnare il Governo a valutare una correzione delle misure di restringimento stabilite specie al fine di evitare difformità di trattamento tra i piccoli e i grandi Comuni. A conclusione dell'esame l'assemblea di palazzo Madama ha approvato la mozione di maggioranza n. [1-00306](#) (testo 2) Marcucci il cui indirizzo è stato tenuto presente dal Governo nell'elaborazione del decreto-legge n. 1 del 2021.

Si sono svolte numerose sedute di interrogazioni e interpellanze urgenti. Alla Camera si sono tenute sedute di interrogazioni a risposta immediata (il c.d. *question time*) e in due occasioni (il 1° luglio e il 28 ottobre) è intervenuto il Presidente del Consiglio¹⁹. Un evento non usuale essendo ben nota l'idiosincrasia dei titolari di Palazzo Chigi a partecipare a queste sedute.

Naturalmente le Camere hanno esaminato i vari decreti-legge mediante i quali il Governo ha adottato misure non immediatamente attinenti al contrasto della diffusione del contagio, ma di natura organizzativa ed economica per fronteggiare i problemi creati dalla pandemia (i decreti Cura Italia, Rilancio, Ristori). Hanno inoltre votato in sei occasioni (l'11 marzo, il 29 aprile, il 29 luglio, il 14 ottobre e il 26 novembre 2020 e il 20 gennaio 2021) gli scostamenti dagli obiettivi di indebitamento che il Governo ha chiesto per disporre delle risorse necessarie a finanziare gli interventi ora ricordati.

4. Conclusioni

Un Parlamento assente, escluso completamente dalle decisioni della gestione dell'emergenza?

Non credo che alla luce di quanto ho detto si possa ancora sostenere una simile affermazione. Se essa può avere un qualche fondamento per i primi tempi dell'emergenza, non lo ha più oggi. In quel periodo le Camere, impegnate sul versante di un'organizzazione delle sedute idonea a garantire da un lato, la regolarità delle stesse, dall'altro la doverosa

¹⁹ Cfr. Resoconti stenografico delle sedute n. 364 del 1 luglio 2020, e n. 417 del 28 ottobre 2020.

protezione dei parlamentari dal contagio²⁰, hanno, senza una opportuna riflessione, convertito il decreto-legge n. 6 del 2020 e hanno mancato di attivare con maggiore continuità e vigore gli ordinari strumenti di controllo dell'operato del Governo (ad esempio, si sarebbe potuto calendarizzare subito delle sedute di *question time* richiedendo la presenza del Presidente del Consiglio).

Solo per fare un paragone sul controllo parlamentare dell'operato del Governo nel contrasto all'epidemia si può ricordare che in Inghilterra, ove non è conosciuto l'istituto del decreto-legge, è stata approvata il *Coronavirus Act 2020* che prevede un'ampia delega al Governo per emanare *Statutory Instruments* che possono restringere le libertà fondamentali. È previsto che le disposizioni della legge cesseranno di avere vigore dopo due anni²¹ e che l'operatività della legge deve essere sottoposta ogni sei mesi ad un controllo del Parlamento, il cui mancato consenso può determinarne la cessazione²². Senza entrare nel dettaglio, si può dire che il nostro Parlamento abbia dedicato all'emergenza una mole di sedute superiore a quelle di altri parlamenti europei.

Se sotto il profilo della continuità il controllo parlamentare dell'operato del Governo non è mancato, altro discorso può essere fatto riguardo alla sua incisività ed efficacia. Le informative hanno dato luogo a dibattiti in cui i gruppi hanno ribadito posizioni già note. La parlamentarizzazione dei Dpcm si è rivelata una procedura alquanto farraginoso e generica. Credo anche che sul controllo parlamentare pesi la mancanza di conoscenza di dati tecnici.

Apro una parentesi riguardo ai decreti-legge collegati alla situazione di emergenza. Le loro dimensioni sono state inconsuete e sono stati convertiti con la tecnica ormai abituale dell'esame ristretto alla camera ove è presentato il disegno di legge di conversione seguito da un mero assenso della seconda assemblea. Il c.d. monocameralismo alternato, aggravato da un frequente ricorso alla fiducia. Il Parlamento ha mostrato nel complesso quella che è stata definita una "capacità trasformativa"²³. Sono stati approvati numerosi emendamenti che non hanno inciso sulle scelte politiche di fondo dei decreti e si è riprodotta la prassi, già applicata nell'esame del bilancio, della predeterminazione da parte del Governo delle risorse utilizzabili dal Parlamento. Il che facilita l'*iter* dei disegni di legge, ma certo non giova all'autorevolezza delle Camere.

Il 30 ottobre 2020 si è verificato un fatto nuovo nel rapporto Parlamento-Governo. Il Presidente del Consiglio, facendo seguito a un invito alla collaborazione nella lotta al virus da parte del capo dello Stato, ha chiesto ai presidenti delle Camere di esplorare la possibilità di individuare gli strumenti e le modalità più adatte per assicurare un'interlocuzione costante,

²⁰ Nell'ambito di questa problematica fu avanzata la proposta di consentire la partecipazione, e in particolare il voto, in via telematica. Sull'argomento rinvio agli scritti in questo *Quaderno* di Renato Ibrido e Claudia Marchese. Tengo a precisare che fin dall'inizio del dibattito mi sono espresso contro il voto a distanza in un articolo sul quotidiano *Il dubbio* del 1 aprile 2000 (*Camere, voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale.*).

²¹ *Coronavirus Act 2020, chapter 7, Part 2 (Final Provisions), 89 (Expiry).*

²² *Coronavirus Act 2020, chapter 7, Part 2 (Final Provisions), 98 (Six-month parliamentary review).*

²³ Così il *Rapporto 2019-2020* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, p. 10.

durante la gestione della pandemia, in modo da poter garantire un confronto, anche immediato, in occasione dell'elaborazione dei nuovi provvedimenti del Governo.

Un segno di quel problema cui prima si è detto, e cioè della mancanza di scorrevolezza e di concretezza delle procedure attuate, ma anche un segnale per le opposizioni che si sono sentite escluse da una reale partecipazione alla definizione delle decisioni per il contrasto al virus e per quelle di sostegno all'economia.

Le ipotesi di cui si è discusso sono state quella di attribuire tale funzione alle conferenze congiunte dei presidenti di gruppo di Camera e Senato, con la partecipazione del Presidente del Consiglio e quella di una ristretta commissione *ad hoc*, sul modello del Copasir, con presidenza affidata ad un esponente dell'opposizione.

La scelta di istituire organi ristretti cui affidare il controllo sull'azione del governo nell'emergenza è stata già attuata in altri paesi. Sono state istituiti due tipi di commissione. Il primo con competenza in materia di contrasto al virus. Rientrano in questa tipologia la Commissione speciale incaricata di esaminare la gestione dell'epidemia da Covid-19 istituita dalla Camera dei rappresentanti belga; la Sottocommissione sulla crisi da Coronavirus che opera all'interno del *Committee on Oversight and Reform*, che è la principale Commissione permanente con funzioni di indagine della Camera dei rappresentanti statunitense; la Commissione parlamentare per esaminare la risposta dello stato alla pandemia da Covid-19 istituita dalla camera bassa del Parlamento irlandese. Il secondo tipo di commissione è quello con competenza sulle misure di sostegno economico assunte a seguito della recessione provocata dalla pandemia. Si possono citare la Commissione *ad hoc* per la ricostruzione sociale ed economica del Congresso dei Deputati spagnolo e, negli Stati Uniti, la *Congressional Oversight Commission (COC)*, ossia una commissione bipartisan tra la Camera dei Rappresentanti e il Senato, formata da 5 membri selezionati dalla leadership di maggioranza e minoranza della Camera e del Senato, specificamente incaricata di supervisionare il modo in cui il Dipartimento del Tesoro e il Consiglio dei Governatori del *Federal Reserve System* utilizzano i fondi dei contribuenti per fornire stabilità economica.

Non entro nell'esame dei dettagli della questione. Essa è stata oggetto di numerose audizioni di esperti e di rappresentanti delle autonomie presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Questa il 3 dicembre ha approvato una relazione del presidente che riassume con precisione le varie opinioni espresse, quasi unanimemente favorevoli all'ipotesi di istituire una commissione bicamerale per l'emergenza epidemiologica²⁴. Sulle caratteristiche di tale commissione sono emerse tuttavia valutazioni eterogenee. Mi limito a constatare che, a distanza di tre mesi dalla richiesta del Presidente del Consiglio, le Camere hanno svolto un pregevole lavoro conoscitivo, ma non hanno ancora deciso quale strada intraprendere. Se non lo faranno tempestivamente perderanno un'occasione perché un organismo ristretto e con snelle modalità di azione potrebbe essere uno strumento idoneo a conferire maggiore efficacia al controllo e all'indirizzo parlamentare.

²⁴ Relazione della 1 Commissione permanente del senato sulle Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata (Documento XVI, n. 4; relatore Parrini).

Questa vicenda evidenzia un aspetto essenziale della funzione di controllo e indirizzo delle Camere in un sistema parlamentare, che trascende lo stato di emergenza in cui ci troviamo. Per un rendimento soddisfacente di tale funzione non sono sufficienti solo idonee procedure. Il suo buon esercizio dipende dalla presenza in Parlamento di una maggioranza che non sia sempre disposta ad appiattirsi sulle posizioni del Governo e di un'opposizione non solo declamatoria e pregiudiziale. Il controllo e l'indirizzo dipendono in sostanza dalla forza politica che l'istituzione parlamentare nel suo complesso riesce ad esprimere.

La diminuita autorevolezza delle nostre Camere e la perdita del loro peso all'interno del sistema istituzionale non sono nate con l'emergenza dovuta al Coronavirus, ma vengono ormai da lontano.