



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentari – La stagione dell'emergenza

#### **ATTIVITÀ PARLAMENTARI**

#### **LA STAGIONE DELL'EMERGENZA**



Ci siamo lasciati lo scorso 6 febbraio, e pare passato un tempo infinito.

Era il 31 gennaio quando, a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità, il Consiglio dei ministri deliberava la **dichiarazione dello stato di emergenza connesso al rischio sanitario, per la durata di sei mesi**.

Solo il giorno precedente il Ministro della Salute, Roberto Speranza aveva svolto un'informativa urgente del Governo sulle iniziative di competenza volte a prevenire e contrastare la diffusione dell'infezione da Coronavirus sviluppatasi in Cina.

Inizia da quel momento quella che possiamo definire una stagione normativa dell'emergenza, con un percorso che dal punto di vista della strumentazione giuridica ha visto una evoluzione progressiva, difficilmente ricostruibile, che ha visto momenti di faticosa convivenza tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella gestione.

Proviamo a ricostruire questo percorso.

Nel quadro dell'emergenza e per attuare gli interventi subito è stata intanto **autorizzata l'emanazione di ordinanze di protezione civile** derogatorie e adottate nei limiti di un primo stanziamento di risorse. A queste ordinanze, nel quadro degli strumenti normativi previsti per la gestione delle emergenze sanitarie si sono affiancate **ordinanze del Ministro della Salute e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome** (si ricorda che i Sindaci hanno politicamente concordato di non intervenire in via autonoma).

Nella prima fase dell'emergenza la modalità normativa di gestione adottata è stata questa.

È invece a partire dal **23 febbraio**, data della adozione del **primo decreto legge (il numero 6/2020)**, che per affrontare l'emergenza si è fatto ricorso anche a questo diverso strumento normativo (legislativo), soprattutto in ragione del fatto che le risposte necessarie al fine di contenere la pandemia venivano di fatto ad incidere su diritti, in particolare di libertà, per i quali la Costituzione prevede una riserva di legge. Per l'attuazione delle misure previste prima da questo decreto e poi dal successivo decreto legge n. 19, a partire dal 23 febbraio sono così stati approvati ben **più di una decina di DPCM** (l'ultimo è stato pubblicato in G.U. ieri, 11 giugno).

È quindi con quel primo decreto, il numero 6, che viene portato a livello legislativo il quadro delle misure di contrasto all'emergenza, delineando i poteri relativi (in particolare nella dialettica tra Stato e Regioni) e individuando il coordinamento del presidente del Consiglio dei Ministri. Per l'adozione delle misure di contenimento elencate al comma 2 dell'articolo 1 del decreto legge viene infatti individuato come strumento il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Solo per l'adozione di misure ancor più restrittive per affrontare l'emergenza sanitaria rispetto a quelle generali era data facoltà di intervenire anche alle altre autorità competenti.

A questo primo decreto "cornice" ne seguiranno altri due, sempre con questa finalità principale, di disegnare e aggiustare soprattutto sotto il profilo della partecipazione dei vari soggetti istituzionali coinvolti e in relazione all'evoluzione della situazione il quadro di riferimento giuridico per l'adozione delle misure per fronteggiare l'emergenza: abbiamo così il decreto numero 19 (diventato legge) e il numero 33, che è ancora in fase di conversione e all'esame in commissione al Senato, dove sono appena scaduti i termini per gli emendamenti (n. 1812).



Ma il primo decreto, stando anche alle parole del relatore in occasione della prestazione dell'ultimo provvedimento, il n. 33 "presentava tuttavia evidenti profili di incostituzionalità, in quanto limitava diritti fondamentali dei cittadini, in particolare quelli previsti dagli articoli 6, 13, 14, 16 e 41 della Costituzione, attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dal contenuto non tipizzato."

Profili che, sempre a detta del relatore, sarebbero stati solo in parte corretti nel decreto successivo, il numero 19, con la previsione di una preventiva informativa alle Camere da parte del Governo circa l'adozione delle misure urgenti di carattere sanitario o socio-economico per il contrasto della pandemia.

Ma veniamo all'oggi e all'ultimo decreto della serie (il n. 33 appunto), che a sua volta ridefinisce ancora il quadro normativo nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio al 31 luglio, con appositi decreti o ordinanze statali, regionali o comunali, potranno essere disciplinati gli spostamenti delle persone fisiche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali. Al suo interno trovano così migliore spazio la definizione delle misure di contenimento e il rapporto tra lo Stato e le regioni, alle quali viene riconosciuta una potestà regolatoria sulle attività economiche, produttive e sociali, prima non prevista. Con questo decreto viene infatti meno la norma, fino ad allora vigente, che consentiva alle Regioni di poter attivare misure esclusivamente più restrittive rispetto a quelle stabilite dal Governo centrale: da quel momento in poi le Regioni hanno così la facoltà di poter intervenire con maggiore autonomia sulla base del monitoraggio in essere.

Uno degli aspetti controversi della prima decretazione d'urgenza era il ruolo del Parlamento. Per la prima volta così, il 10 e l'11 giugno, è stato attuato quanto prevede il decreto legge n. 19, ossia che un delegato del Governo, un componente del Governo venga in Aula e, prima della firma di un provvedimento possa ascoltare il dibattito inventare ed assumere l'indirizzo e il punto di vista del Parlamento. Il ministro della Salute ha infatti anticipato in aula l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, vista l'imminente scadenza delle misure previste dal DPCM in vigore, con cui verranno decise eventuali e ulteriori misure di allentamento, immediatamente dopo il passaggio parlamentare e sulla base delle valutazioni del Senato e della Camera.

Il dibattito che si è svolto a seguito delle comunicazioni del Ministro della Salute ha portato alla approvazione di una risoluzione di maggioranza, che impegna il governo a dare una risposta in tempi brevi, compatibilmente con l'evoluzione dei dati epidemiologici, alla richiesta di apertura di tutti quei settori e attività, quali le attività ricreative, ricettive, congressuali, eventi fieristici e centri estivi, che rappresentano una parte importante dell'economia e della vita sociale del Paese; a dare altresì priorità al sostegno economico di quelle attività maggiormente in sofferenza per il protrarsi delle misure di chiusura o per la significativa incidenza delle misure di distanziamento sociale.

Ma la volontà di riaffermare questa centralità del ruolo del Parlamento, che nei momenti più duri dell'emergenza è stato messo in discussione, ha portato in queste ultime settimane anche ad una forte implementazione delle attività informative, ispettive e consultive (in aula e in commissione) e dei momenti di confronto, ovviamente incentrati tutti sul tema dell'emergenza epidemiologica e delle relative conseguenze in specie di carattere economico. Questo anche a voler contrastare con un'operazione di trasparenza l'impressione che in questo periodo si sia instaurato un diverso circuito decisionale, che oltre a moltiplicare i luoghi della concertazione abbia mutato nel loro peso i classici percorsi



istituzionali.

Importanti a questo proposito sono stati i momenti in cui lo stesso il Presidente del Consiglio ha reso informative sulla ripresa delle attività economiche, alle quali sono seguiti dibattiti in aula spesso impegnativi.

Ma ritorniamo al primo decreto, il numero 6, e a quei primi giorni convulsi. Approvato in una seduta notturna del consiglio dei ministri, riunito nella sede della protezione civile, il decreto veniva immediatamente pubblicato in gazzetta ufficiale, il 26 febbraio, e il primo via libera parlamentare con 462 voti alla Camera arrivava solo tre giorni dopo l'assegnazione formale. Il 4 maggio veniva poi definitivamente approvato: solo 11 giorni di distanza tra la pubblicazione in gazzetta del decreto e della legge di conversione, una tempistica record che da sola rispecchia l'eccezionalità del momento.

Come era facilmente prevedibile **a quel primo intervento d'urgenza ne sono seguiti molti altri, destinati a disciplinare ed affrontare gli effetti della emergenza nei vari settori interessata: al momento se ne contano tredici (i numeri 6, 9, 11, 14, 18, 19, 22, 23, 26, 28, 29, 30, 34).**

Accanto ai **decreti di ordine "istituzionale"** (i numeri 6, 19 e 33) sono arrivati i provvedimenti destinati a disciplinare le conseguenze dell'emergenza nei **vari settori** (dalla scuola, il numero 22, alle consultazioni elettorali, il numero 26, alla giustizia, i numeri 28 e 29, alla salute, il numero 30), ma, soprattutto, sono arrivati i **decreti finalizzati ad affrontare le conseguenze economiche e sociali** (il numero 18, noto come decreto **"Cura Italia"**, il numero 23, noto come **"Decreto Liquidità"** e da ultimo, il più rilevante e in corso di conversione, il numero 34, conosciuto prima con il nome di Decreto Aprile e poi, per ragioni contingenti, ribattezzato **"Decreto Rilancio"**).

A questa vera e propria alluvione di decreti (che ha solo portato all'estremo, e peraltro questa volta con solide basi giuridiche, uno strumento normativo già adottato diffusamente dal governo anche per la risposta a quelle che potevano essere lette come esigenze normative più ordinarie) **si è accompagnata una gestione parlamentare complessa**, complice anche soprattutto nel primo periodo la difficoltà di conciliare le presenze fisiche in Parlamento con i tempi e le procedure di approvazione.

Tant'è che ad un certo punto si è perfino ipotizzato il ricorso a forme alternative di approvazione (attraverso il voto a distanza o, quantomeno per quanto concerne i lavori nelle commissioni, attraverso un'unica commissione speciale, come avviene ad inizio legislatura, in modo da ridurre le presenze e accorciare i tempi).

Nell'epoca dell'emergenza vengono sconvolte tutte le attività. E l'attività parlamentare non poteva fare eccezione. Le parole d'ordine nel primo periodo più intenso dell'emergenza sono quindi state **"rallentare i lavori"**, **"semplificare le procedure"** e **"accelerare le decisioni"**.

Agli inizi di marzo la programmazione dei lavori parlamentari ha infatti iniziato risentire in maniera progressiva della situazione che ha colpito il Paese. Così sono stati abbastanza velocemente convertiti i decreti legge in itinere (sostanzialmente solo quello relativo alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente) e il Parlamento ha ridotto al minimo le sua attività: per tutto il mese di marzo e parte del mese di aprile l'aula si è riunita solo una volta in settimana, il mercoledì (con poche eccezioni), mentre i lavori delle commissioni sono stati dedicati agli atti indifferibili e urgenti finalizzati alla gestione dell'emergenza.

Quella che è stata letta come assenza del Parlamento in quel periodo è stata addirittura



oggetto di confronto politico e ha dato luogo a prese di posizione ufficiali da parte dei Presidenti delle Assemblee.

Anche come risposta a queste polemiche la Giunta per il regolamento ha così introdotto alcune innovazioni nei lavori per cercare di conciliare l'esigenza di tutela della salute pubblica con l'esigenza di portare avanti i lavori parlamentari.

In via sperimentale è stata ad esempio consentita la partecipazione dei deputati da remoto – tramite sistemi di videoconferenza – ad alcune attività delle commissioni svolte in sedi informali (riunioni dell'ufficio di presidenza e audizioni informali). Le innovazioni non hanno potuto spingersi ai lavori in sede referente, per i quali è stata confermata la necessità della partecipazione diretta ai lavori da parte dei deputati presenti presso le sedi del Parlamento: anche qui però, ma al fine di favorire il massimo accesso possibile all'informazione è stata prevista – sempre in via sperimentale e per il periodo di durata dell'emergenza – la possibilità di trasmissione via web delle sedute in sede referente.

La parte del leone in questo profluvio di decretazione d'urgenza è evidentemente stata recitata dai decreti a sfondo economico e sociale, destinati a dare una risposta prima emergenziale e poi sistematica alle conseguenze del blocco di tutte le attività e alla necessità di predisporre una adeguata rete sanitaria.

I decreti legge aventi questa finalità sono stati tre: il 17 marzo è apparso in gazzetta il **primo**, atteso, **maxi decreto legge**, battezzato "**Cura Italia**" e destinato a dare le prime risposte emergenziali di respiro anche economico e sociale. Già le prime difficoltà sono emerse nella procedura di adozione da parte del Consiglio dei Ministri. Basti solo dire che la riunione del Governo destinata ad approvarlo è slittata per ben tre giorni, le bozze in circolazione sono lievitate fino a più di 120 articoli e il pre consiglio è durato otto ore. Il decreto è stato approvato definitivamente il 24 aprile, dopo una faticosa navigazione parlamentare, che tra le altre cose ha portato ad **accorpate al suo interno altri tre decreti (i numeri 9, 11 e 14)**, nel frattempo approvati nel mese di marzo per disciplinare alcuni aspetti settoriali, in specie sanitari e giudiziari, in una sorta di primo "testo unico crisi". Questa strategia dell'accorpamento, da alcuni rimarcata negativamente, risulta peraltro comprensibile non solo alla luce della necessità di accelerare il più possibile l'approvazione dei provvedimenti, ma anche con la circostanza che alcune delle disposizioni contenute nei primi decreti risultavano in parte superate dal rapido evolvere del corso degli eventi.

Molte delle frizioni che soprattutto con le opposizioni sono emerse in occasione dell'esame di questo decreto sono avvenute anche a causa della dichiarata avvertenza iniziale del Governo circa impossibilità di accogliere modifiche a carattere oneroso, in quanto la dote finanziaria del provvedimento risultava completamente impegnata. Ogni richiesta era così stata rinviata ai successivi e preannunciati provvedimenti.

Va infatti ricordato, particolare non irrilevante, che per l'approvazione di questo primo consistente intervento è stato autorizzato dal Parlamento uno scostamento e un aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine.

Autorizzazione che dovrà essere replicata su un secondo scostamento chiesto dal Governo, questa volta accompagnato dalla approvazione del Documento di Economia e Finanza del 2020, pur se in una forma semplificata senza allegati e accorciata nei tempi, per trovare le coperture dell'ultimo provvedimento economico, il decreto Rilancio, che sta iniziando il suo cammino in commissione bilancio alla Camera dei deputati.



La gestazione parlamentare del decreto legge n. 18, partita al Senato, è stata complessa, come si diceva, e solo dopo un lungo periodo di confronto in commissione ha trovato la sintesi in una lunghissima riunione della commissione bilancio, iniziata a mezzogiorno del 7 aprile e terminata al mattino seguente, per arrivare direttamente in aula dove è stato approvato con un voto di fiducia. Nel secondo passaggio alla Camera sembrava poi essersi concretizzata la possibilità di un accordo per apportare modifiche, attraverso l'approvazione di alcuni emendamenti concordati con le opposizioni (una decina), ma gli eventi sono precipitati e si è incrinata la possibilità di una qualche convergenza politica, arrivando così ad un secondo voto di fiducia.

Va detto a questo proposito che, salvo poche eccezioni, i provvedimenti intervenuti in questi mesi sono stati approvati quasi sistematicamente con un voto di fiducia, e sempre in due soli passaggi parlamentari. Le dinamiche politiche all'interno della maggioranza, e in misura marginale il confronto con l'opposizione, hanno poi fatto sì che al secondo passaggio parlamentare siano stati mediamente riservati non più di quindici giorni di tempo prima dello scadere della conversione.

Alla luce di questo, appare quindi evidente come diventi sempre più importante la prima lettura dei decreti, in quanto l'emergenza ha fatto quasi divenire prassi costante la possibilità di introdurre modifiche nel testo solo da parte di un ramo del Parlamento, delegando il secondo ad un ruolo di ratifica: praticamente ormai la finestra per apportare modifiche a livello parlamentare si restringe sempre più non solo al primo esame, configurando quasi quello che abbiamo già chiamato come una sorta di monocameralismo di fatto, ma ancor prima al solo esame in commissione, a causa della posizione della questione di fiducia in aula.

Di fiducia in fiducia siamo così ormai giunti a quota venti nella contabilità dei voti complessivi chiesti da questo governo: equamente distribuiti tra Camera e Senato.

Particolarmente sofferto è stato però l'ultimo voto di fiducia che ha portato alla **conversione del decreto legge "Scuola" (il numero 22)**, che contiene disposizioni volte a disciplinare la conclusione dell'anno scolastico 2019/2020, sotto i profili della valutazione e delle procedure di accesso agli esami del primo e del secondo ciclo, e l'avvio dell'anno scolastico 2020/2021. L'approvazione definitiva appena avvenuta è arrivata sul filo di lana dello scadere dei termini per la conversione, dopo una vera e propria maratona in aula, con sedute notturne dove le opposizioni hanno esercitato le loro prerogative parlamentari a fini ostruzionistici nel momento della illustrazione e votazione degli ordini del giorno. L'iter di questo provvedimento porta in maniera esemplare all'esasperazione di quel trend di cui si parlava: per l'esame in prima lettura sono stati infatti necessari 53 giorni, ma mentre in commissione al Senato i lavori sono proseguiti per 40 giorni, in commissione alla Camera il secondo passaggio si è risolto in un solo giorno.

Sta accadendo una replica pericolosa alla Camera questi giorni sul **decreto legge n. 26**, altro provvedimento direttamente connesso a disciplinare le conseguenze dell'epidemia nell'ambito delle consultazioni elettorali per l'anno 2020 (n. 2471). Il disegno di legge è all'esame dell'aula della Camera dal 28 maggio, dopo quasi un mese di lavoro in commissione, e i termini per la conversione si stanno pericolosamente avvicinando.

Qui si sta consumando una forte dialettica tra le forze politiche, oltre che un difficile confronto con le regioni. Per utilizzare le parole della relatrice, si tratta di un provvedimento finalizzato a posticipare "in via eccezionale, i termini ordinari indicati dalla legislazione



vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020 (elezioni suppletive per la Camera e il Senato; elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali; elezioni per il rinnovo dei consigli regionali nelle regioni a statuto ordinario)”. Il provvedimento è appunto stato adottato in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19, al fine, come si legge nel preambolo al decreto-legge, «di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure [elettorali], fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus».

L'articolo 1, comma 1, lettera d) nel testo approvato dalla commissione dispone in primo luogo che gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e 3 mesi, in luogo dei cinque anni previsti in via ordinaria dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 165 del 2004. In tal modo gli organi regionali resteranno in carica nella pienezza dei poteri senza che, come si afferma, si debba ricorrere all'istituto della prorogatio, che, comunque, indebolirebbe la capacità reattiva delle istituzioni regionali nei confronti della pandemia. Inoltre, si prevede che le elezioni per il rinnovo degli organi si svolgano esclusivamente nei 60 giorni successivi al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

Il comma 2 richiama poi l'applicazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali già previste dalla **normativa in vigore sull'election day** per le elezioni suppletive amministrative e regionali, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti. Il comma estende il già vigente principio di concentrazione delle scadenze elettorali anche al **referendum confermativo** del testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Ma, come affermato dal sottosegretario agli Interni in aula, in sede di conversione occorre considerare l'evoluzione della situazione epidemica e le sue prospettive, e per questo motivo il Governo ha ritenuto di acquisire un parere del comitato tecnico-scientifico. Quest'ultimo avrebbe così “suggerito di svolgere le consultazioni dall'inizio del mese di settembre e, comunque, entro il mese di settembre”. Le consultazioni dovrebbero poi essere organizzate su due giornate di voto, al fine di distribuire in maniera omogenea la fruizione dei seggi e garantendo il protocollo di corrette prassi igieniche e di distanziamento presso i seggi.

Il Governo, premesso che il provvedimento definisce le finestre elettorali e non la data delle elezioni, avrebbe così cercato di rispettare i suggerimenti scientifici, al contempo limitando il più possibile le eccezionali proroghe dei mandati, assicurando i diritti della democrazia con tempi che, pur ristretti e riportati in stagione estiva, debbono essere dignitosi per lo svolgersi delle campagne elettorali. Altro aspetto che a detta del rappresentante del Governo si sarebbe cercato di contemperare, in questo difficile equilibrio, sarebbero gli opportuni colloqui con riferimento alle autonomie statutarie regionali, in materia elettorale. Da ultimo vanno considerate una serie di problematiche connesse, tra le quali il minore impatto possibile sull'andamento didattico delle scuole interessate dalle sedi di seggi elettorali.

Uno dei punti sensibili del provvedimento è stato evidenziato però dall'onorevole Ceccanti in aula, quando ha affermato che “si è aperta questa disputa sulla ricerca di una data condivisa, che ha un problema di fondo: il testo, così come è scritto, blocca le elezioni regionali fino a tutto agosto. Dopodiché, la data delle elezioni regionali non è nella nostra



disponibilità, a meno che qualcuno non proponga di cambiare la norma, ma nessuno l'ha proposta e sarebbe obiettivamente di dubbia legittimità mettere una proibizione anche a settembre alle regioni per votare, perché, fino a luglio, siamo coperti dallo stato di emergenza, agosto palesemente è un mese in cui nessuno propone di votare, le regioni dal 6 settembre possono indire elezioni. Questo è il nodo. Noi possiamo fare l'election day su comunali e referendum, perché appartiene ad una nostra scelta, ma le regioni o le convinciamo a votare nella giornata che noi indichiamo o non glielo possiamo imporre.”

Il confronto in aula si sta intanto prolungando da cinque sedute, ma tra un ostruzionismo e un altro, è comunque stato approvato un emendamento all'articolo 1, lettera d), relativamente ai tempi di svolgimento delle elezioni regionali. L'emendamento, di iniziativa dell'opposizione, ha avuto il parere favorevole della commissione e del governo.

Lunedì 15 giugno sarebbe previsto il voto finale per questo primo passaggio.

Non accade sempre così per fortuna in relazione alla approvazione dei provvedimenti.

Al Senato ad esempio è stato appena approvato in prima lettura (il 10 giugno), senza eccessivi problemi e senza necessità di porre la questione di fiducia, il disegno di legge di conversione del **decreto legge n. 30 (recante misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2)**. Il tema del resto non presenta profili che possano suscitare divisioni di carattere politiche.

Con questo provvedimento si disciplina infatti lo svolgimento di un'indagine di sieroprevalenza (epidemiologica e statistica), condotta dal Ministero della salute e dall'ISTAT, concernente la diffusione nella popolazione italiana del virus SARS-COV-2. L'indagine si basa sull'esecuzione di analisi sierologiche, intese a rilevare la presenza di anticorpi specifici negli individui compresi nei campioni. Le finalità dell'indagine, come osserva la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, consistono: nell'acquisizione di un quadro di dati sullo "stato immunitario" della popolazione e sulla diffusione del virus, superando le difficoltà di valutazione relative alla quota di soggetti che abbiano contratto l'infezione senza sintomi o con scarsi sintomi; nella conseguente acquisizione di informazioni sulle caratteristiche epidemiologiche, cliniche e sierologiche del virus (ivi compreso il tasso di letalità); nella possibilità di adeguare, sulla base di tali cognizioni, le misure di profilassi e di contenimento e le decisioni strategiche nel settore sanitario e socio-sanitario.

Fa eccezione sotto tutti i profili invece la **storia del decreto legge per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 (il decreto legge n. 16/2020)**.

Il fatto stesso dell'esame di questo provvedimento nel pieno dell'emergenza, assieme ai tempi e le modalità del suo esame, hanno voluto assumere un valore simbolico. Come affermato infatti dal relatore, il decreto conteneva un doppio messaggio: alla comunità internazionale (l'Italia intende mantenere l'impegno a organizzare i grandi eventi sportivi che si era candidata ad ospitare) e alla comunità nazionale (lo Stato sosterrà i territori e gli enti coinvolti negli eventi, aiutando il Nord a creare le condizioni per il rilancio e la ripartenza economica).

La tempistica dell'esame di questo provvedimento voleva quindi già di per sé rappresentare un segno della presenza dello Stato a fianco dei territori e della volontà del Governo e della maggioranza di aiutare per una ripresa. A quest'ultimo proposito può essere interessante



ricordare che il ministro Spadafora ha affermato la piena consapevolezza del Governo sul fatto che il carico economico per l'organizzazione delle Olimpiadi non può restare sulle spalle delle sole regioni, già provate dalla situazione di emergenza sanitaria provocata dal Coronavirus.

Fatto sta che il decreto ha iniziato il suo cammino alla Camera il 31 marzo e dopo sole cinque settimane è diventato legge, approvato in entrambi i rami quasi all'unanimità e ovviamente senza necessità di ricorrere al voto di fiducia.

Come si vede un'altra, ma splendida, eccezione.

Lasciamo alla storia quanto è accaduto con l'esame e l'approvazione dell'altro decreto a sfondo economico, il secondo, il cosiddetto **Decreto Liquidità** (n. 23), appena diventato legge, che ha a grandi linee ricalcato il complicato percorso del suo predecessore.

Veniamo all'oggi e all'**ultimo decreto approvato dal Consiglio dei Ministri**. Si tratta di quello che veniva evocato come decreto Aprile e che, a causa di vari motivi (sia politici che finanziari) è slittato a maggio e quindi è stato ribattezzato col nome "**Rilancio**". Il provvedimento ha avuto una gestazione lunghissima, almeno un paio di mesi, e ha registrato una delle più lunghe riunioni di preconsiglio della storia: 24 ore al netto delle pause. E com'è stata sofferta la fase di preparazione di questo provvedimento, è stata particolarmente complessa anche la fase di passaggio tra l'approvazione in Consiglio dei ministri e l'arrivo in Parlamento, precisamente alla Camera (n. 2500), durata una settimana tra annunci e smentite, sulle quali ha messo l'ultima parola la Ragioneria generale dello Stato.

Con 266 articoli, una dote finanziaria rilevante e un quadro di interventi a tutto campo questo provvedimento può essere tranquillamente assimilabile ad una manovra finanziaria, e probabilmente ne seguirà la tradizionale complessità del cammino. Va detto che su questo provvedimento si sono sublimate e pesano tutte le promesse rimaste non esaudite in occasione del primo decreto economico, il "Cura Italia", accanto alle emergenze economiche che stanno emergendo nel corso della ripresa delle attività economiche a causa del lungo blocco.

Approvato il 14 maggio dal Consiglio dei ministri, arrivato in Gazzetta il 19 maggio, l'esame del provvedimento è formalmente iniziato in commissione bilancio alla Camera il 26.

Per ora sul decreto si è riversato come previsto un fiume di emendamenti, circa ottomila. Proprio in previsione della difficoltà di gestione dell'iter parlamentare e della complessità degli interventi contemplati dal testo, sono stati individuati in commissione ben tre relatori, per tre diversi ambiti di materie (tanto per fare un paragone, solitamente sulla legge di bilancio ne vengono indicati solo due).

Ovviamente non tutti gli ottomila emendamenti potranno essere oggetto di esame, sarebbe materialmente impossibile: sono quindi già stati selezionati dai gruppi, con una tecnica usuale, gli emendamenti sui quali effettivamente discutere, che sono circa un migliaio.

Si è appena svolto anche il delicato compito delle valutazioni sull'ammissibilità.

L'effettivo confronto non dovrebbe quindi iniziare prima del 15 del mese. Nel mentre le altre commissioni stanno esaminando in sede consultiva le parti del provvedimento di loro rispettiva competenza. Questa settimana è stata così importante per delimitare i confini di quello che sarà il campo della discussione, che sarà particolarmente complessa, come particolarmente complesso e delicato si preannuncia anche il confronto con le regioni e le



autonomie locali, che si trovano a fare i conti con le difficoltà legate alla gestione dei bilanci a causa dell'emergenza sanitaria e che in questa sede vorrebbero trovare una adeguata risposta da parte del Governo.

Pare peraltro, e questa sarebbe una notizia positiva, che per l'esame di questo decreto dovrebbe interrompersi il trend delle letture esclusive a cui si è ultimamente assistito.

Le intenzioni (o meglio le assicurazioni) della maggioranza sarebbero quelle di garantire due passaggi parlamentari pieni, con l'accordo per introdurre le modifiche agli articoli relativi ai settori del lavoro e alle imprese nel passaggio alla Camera, lasciando la soluzione dei nodi ancora aperti su sanità ed enti locali all'esame del Senato. Ovviamente questa intenzione, già in precedenza enunciata in diverse occasioni, sarà tutta da vedere alla prova dei fatti.

Veniamo ora a vedere se vi sono **altre novità** in vista o da segnalare.

Dopo un mese di marzo che come abbiamo detto ha visto le aule delle Camere convocarsi quasi esclusivamente un giorno a settimana, con un piccolo incremento nel mese successivo, pur con i nuovi riti e le nuove modalità di gestione dettati dalla situazione eccezionale maggio segna un lento ritorno ai normali ritmi parlamentari: certo, le presenze fisiche nelle aule e nelle commissioni sono ancora disciplinate e contenute (fatta eccezione per qualche momento di acceso scontro politico), ma i lavori seguono un calendario normale e iniziano ad essere sempre più frequenti nella programmazione dei lavori delle commissioni i disegni di legge "ordinari".

Anzi, non si tratta solo della ripresa del cammino di precedenti provvedimenti, cammino interrotto a causa dell'emergenza, ma anche dell'avvio dell'iter di disegni di legge del tutto nuovi.

Il messaggio più evidente di questo ritorno ad una normalità parlamentare sta forse nella ripresa dei temi istituzionali.

Questo sta avvenendo innanzitutto alla Camera, dove nella commissione affari costituzionali **sono riprese le audizioni** relative all'indagine conoscitiva deliberata sul disegno di legge di modifica della **legge elettorale** (n. 2329), in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Sono appena **riprese le audizioni** alla Camera anche sulla proposta di legge costituzionale di **modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione**, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica" (n. 2238), il cui esame era iniziato a novembre, che si erano fermate ai primi di marzo.

La proposta di legge, lo ricordiamo, secondo quanto chiaramente indicato nella relazione illustrativa, intende fornire una prima risposta a talune rilevanti questioni – come la rappresentatività dei parlamentari, la funzionalità delle Camere, l'incidenza dei delegati regionali nell'ambito dell'elezione del Presidente della Repubblica – che si sono poste all'attenzione a seguito dell'approvazione – e in vista della prossima promulgazione – della legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, approvata dalle Camere in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Le proposte di modifica costituivano un primo nucleo di interventi volti ad accompagnare la riduzione del numero dei parlamentari. In base alle dichiarazioni programmatiche del Governo.



Nello specifico l'articolo 1 proposta di legge costituzionale è volto a modificare il principio di elezione a base regionale attualmente vigente per l'elezione del Senato della Repubblica, sostituendovi la base circoscrizionale. L'articolo 2 tratta l'importante e connessa questione dell'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale è indispensabile riequilibrare l'incidenza dei delegati regionali sulla composizione del Parlamento in seduta comune in occasione di tale adempimento, riducendo di un terzo il loro numero in proporzione analoga a quanto deciso per il numero dei parlamentari. L'articolo 3, infine, coordina l'entrata in vigore delle nuove disposizioni con l'entrata in vigore della citata legge costituzionale recante la riduzione del numero dei parlamentari.

È però stato avviato ex novo in questo ambito **l'esame di due disegni di legge costituzionale che disciplinano la maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica** (n. 2244). Se sull'obiettivo sotteso alle norme, di fare in modo che le leggi elettorali siano approvate con il più ampio consenso possibile, si è registrata in commissione una certa condivisione, sono state però espresse perplessità sulla traduzione di quella che sarebbe un'esigenza politica in norme costituzionali. Senza tralasciare il fatto che una delle due proposte, prevedendo la maggioranza qualificata di due terzi dei componenti, renderebbe la legge elettorale perfino più rigida della stessa Costituzione. Alla disponibilità manifestata all'interno della commissione a proseguire il confronto, trattandosi appunto di esigenze certamente meritevoli di attenzione, si accompagnano così l'osservazione circa la cautela e l'attenzione con cui vanno affrontati tali temi e la riserva sulla necessaria traduzione in norme costituzionali.

Infine, ultimo ma significativo segnale del ritorno alla normalità, e riflesso diretto della ripresa del dibattito politico in merito (congelato dal sovrastare degli eventi), può essere rappresentato dalla **deliberazione**, avvenuta il 3 giugno, **di una proroga del termine per l'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato»** ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che si sta svolgendo presso la commissione bicamerale per le questioni regionali.

La novità più interessante e recente, eredità esplicita di questa complessa stagione di gestione dei rapporti tra i diversi livelli di governo arriva però dal **Senato**, dove in commissione affari costituzionali è appena iniziato l'esame di un disegno di legge costituzionale finalizzato alla **costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e all'introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione** (n. 1825). Presentato il 22 maggio, ad iniziativa parlamentare di due esponenti del Partito Democratico, l'esame del provvedimento è stato avviato subito dopo tre giorni, il 26 maggio.

In sintesi questa è la lineare presentazione. "Alla luce dell'enorme contenzioso determinato dalla sovrapposizione delle competenze tra Stato e Regioni, si ritiene necessario costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali e introdurre una clausola di supremazia statale nel Titolo V della Parte II della Costituzione." A tale proposito viene evidenziato che, nel corso dell'emergenza sanitaria, la contrapposizione tra le linee indicate dal Governo e i provvedimenti talvolta adottati dalle singole Regioni è risultata particolarmente evidente e ha determinato differenze sostanziali sul territorio, che bisognerebbe evitare specialmente in una situazione di crisi. "Pertanto, ritiene indispensabile tale intervento, per risolvere una delle criticità emerse dopo la



riforma del Titolo V.”

Vediamo più in particolare che la proposta, destinata sicuramente a sollevare un importante dibattito politico e istituzionale, **si compone di due articoli**, che nelle intenzioni dei presentatori si bilanciano a vicenda. Lunga e articolata è l'introduzione del provvedimento da parte della relattrice, l'onorevole Pinotti, che è anche seconda firmataria del disegno di legge.

L'articolo 1, attraverso una riserva di legge statale, eleva al rango costituzionale il cosiddetto Sistema delle Conferenze (cioè la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la Conferenza Stato - Città ed autonomie e la Conferenza unificata), conferendo una copertura costituzionale al quel confronto fra esecutivi iniziato con le regioni a partire dagli anni Ottanta. L'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno infatti contribuito al considerevole ampliamento degli ambiti di intervento delle Conferenze, rispetto al momento della loro istituzione, diventate esclusive titolari delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo e la sede privilegiata per l'attuazione del principio di leale collaborazione.

A tale riguardo, viene anche posto l'accento sull'opportunità di integrare finalmente la Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, dando attuazione all'articolo 11, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze verrebbe intesa a controbilanciare l'introduzione della clausola di supremazia statale nell'articolo 117 della Costituzione

La clausola è infatti introdotta dall'articolo 2 della proposta di legge, con un comma finale all'articolo 117, dove si prevede che « Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale ».

La disposizione interviene sul riparto delle competenze legislative di cui all'articolo 117, consentendo alla legge statale di dettare disposizioni anche nelle materie in cui è prevista la competenza concorrente tra lo Stato e la regione (terzo comma) e la competenza residuale delle regioni (quarto comma), in presenza di determinate condizioni e con un procedimento legislativo attivato dal Governo previo parere della Conferenza Stato-Regioni, per garantire un preventivo coinvolgimento e una responsabilizzazione delle autonomie territoriali. Ciò nell'ottica di favorire l'individuazione di scelte condivise, con un effetto deflattivo del contenzioso costituzionale.

Poiché il richiamo alla tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica echeggia la formulazione dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, relativo ai poteri sostitutivi del Governo, che già introduce elementi di flessibilità rispetto all'articolazione complessiva delle competenze in capo allo Stato e alle autonomie territoriali, con l'occasione si potrebbe anche pensare a un coordinamento tra le due disposizioni.

Viene inoltre ricordato che nel dibattito politico e costituzionale successivo alla modifica del Titolo V, l'assenza della clausola di supremazia è stata, da più parti, rilevata come lacuna del nuovo assetto costituzionale. Lacuna a cui ha posto rimedio la Corte costituzionale, che ha riconosciuto, a determinate condizioni, la legittimità di disposizioni legislative statali in materie rimesse alla competenza legislativa regionale sia concorrente che residuale.



Data la particolare complessità della materia, la commissione propone di svolgere un ciclo di audizioni.

Ricordiamo per finire alcuni **provvedimenti ordinari** su altri argomenti di cui è proseguito, iniziato o terminato l'esame:

- in primo luogo per importanza troviamo il **disegno di legge di delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019** (n. 1721), il cui esame è iniziato al Senato il 3 marzo, si è interrotto fino al 21 aprile per arrivare a questi giorni, dove sono stati fissati i termini di scadenza per gli emendamenti in commissione al 23 giugno;
- è invece stato ripreso con l'approvazione in aula alla Camera il disegno di legge di iniziativa governativa sulle **disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni** (n. 2117). Il provvedimento è così passato all'esame dell'altro ramo del Parlamento per il terzo e ultimo passaggio (n. 867). Si tratta di un provvedimento su cui molte volte è stata portata l'attenzione e che lo stato di emergenza sanitaria ha ulteriormente evidenziato. Il provvedimento è volto a prevenire e contrastare in maniera più efficace e auspicabilmente risolutiva il sempre più frequente fenomeno delle aggressioni nei confronti del personale sanitario e socio-sanitario, rafforzandone la tutela da un lato tramite l'inasprimento delle pene per alcuni specifici reati se commessi in danno di operatori sanitari, dall'altro con misure specifiche di sensibilizzazione, disposizioni volte a migliorare la sicurezza all'interno delle strutture sanitarie. Nel corso dell'esame in sede referente nelle commissioni sono state apportate ampie modifiche, aumentando il testo da cinque a undici articoli, cercando di venire incontro anche a quanto emerso dalle audizioni, dove pur ritenendo il testo approvato dal Senato fosse un importante passo in avanti, non si considerava come una risposta sufficiente, in tema di tutela della sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio sanitarie: tra le altre cose è stato premesso all'originario testo del disegno di legge un articolo volto a precisare meglio l'ambito di applicazione del provvedimento;
- all'interno di una sostanziale ripresa della programmazione ordinaria della commissione agricoltura della Camera si rivede il disegno di legge sulle **disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi nelle materie dell'agricoltura** e della pesca nonché delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di pesca e acquacoltura (982): qui si riparte dagli emendamenti presentati (263) sull'ultimo e contrastato testo base adottato a fine novembre, con l'obiettivo di arrivare in aula entro la fine di giugno;
- altro provvedimento su cui si tenta di allungare il passo nella stessa commissione è il disegno di legge in materia di **agricoltura contadina** (n. 1269), il cui obiettivo principale è definire il profilo giuridico di colui che pratica l'agricoltura contadina, con la previsione anche di misure di semplificazione e di taluni elementi innovativi, come le associazioni fondiarie e i registri. L'esame era iniziato a novembre, e recentemente è stato proposto un testo unificato dei tre disegni di legge abbinati;
- al Senato è ripreso l'esame del disegno di legge sulla **prevenzione di maltrattamenti a danno di minori, anziani e disabili nelle strutture pubbliche e private** (n. 897). Già approvato dalla Camera, su di esso la commissione è da molto tempo in attesa del parere della commissione bilancio sugli emendamenti presentati. Il tema del provvedimento,



come sottolineato dalla relatrice, assume una certa attualità, alla luce della questione drammatica della gestione delle residenze sanitarie assistenziali nel corso dell'emergenza sanitaria. Con la delega prevista all'articolo 2, infatti, come sottolinea la relatrice, il Governo potrebbe predisporre linee guida anche per garantire la massima sicurezza degli ospiti di queste strutture;

- così è ripreso l'esame in sede redigente e sempre al Senato in seconda lettura del disegno di legge sulla **prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo** (n. 1690) con la decisione circa lo svolgimento di un ciclo di audizioni;
- in comitato ristretto al Senato è ripreso l'esame del disegno di legge sulla **riforma organica della magistratura onoraria** (n. 1438);
- alla Camera è invece ripreso l'esame dei disegni di legge sulle disposizioni per il coordinamento in materia di **politiche integrate per la sicurezza** e di polizia locale (n. 242), dove analogamente si dovrà svolgere un ciclo di audizioni.
- terminiamo questo elenco esemplificativo con una rapidissima (dieci giorni) approvazione in sede legislativa in commissione: si tratta del disegno di legge sull'**istituzione della Giornata dei Camici bianchi** (Senato n. 1778), quale momento per onorare il lavoro, l'impegno, la professionalità e il sacrificio del personale medico, sanitario, sociosanitario, socioassistenziale e del volontariato nel corso della pandemia da Coronavirus nell'anno 2020. La Giornata si vuole celebrare celebra il 20 febbraio di ogni anno, data in cui è stato individuato il primo caso di contagio da Covid-19.