

***Audizione informale resa nella seduta del 12 novembre 2020 davanti alla
Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica dedicata
all'affare assegnato n. 588 "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle
prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata"***

*di Claudio De Fiore Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università della
Campania "Luigi Vanvitelli"*

Ringrazio il Presidente della Commissione Affari costituzionali per l'invito a prendere parte a questo ciclo di audizioni avente ad oggetto l'individuazione di «modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata».

Un oggetto che, sin dalla sua formulazione, allude ad una istanza di fondo, a un'esigenza che – a mio modo di vedere – non investe soltanto gli addetti ai lavori (i costituzionalisti, i componenti della Commissione affari costituzionali, gli studiosi del diritto parlamentare), ma l'intera società. In questi mesi di pandemia si è avvertito, come non mai, un bisogno di Parlamento.

Eppure ancora una volta, in una fase cruciale della vita della Repubblica, qual è quella oggi segnata dall'emergenza sanitaria, il Parlamento è apparso relegato ai margini della vita politica e istituzionale.

Sappiamo bene che la questione della marginalizzazione del Parlamento non è questione di questi mesi e sappiamo anche quanto male abbia fatto alla rappresentanza parlamentare la retorica della governabilità e l'etica della democrazia decidente che ha imperversato negli anni passati.

Così come non possiamo non rilevare che la dilatazione dei poteri del governo è stata anche alimentata dalle emergenze infinite nelle quali ci trasciniamo da almeno due decenni. Emergenze

che tendono a riproporsi con ritmi incalzanti e a intervalli regolari: l'emergenza terrorismo combinata alla partecipazione italiana alle "guerre di globalizzazione" nei primi anni duemila; l'emergenza finanziaria impostasi all'indomani della crisi economica internazionale del 2008 (poi sfociata nel 2012 nella riforma dell'art. 81 Cost.); e, oggi, nel 2020 l'emergenza sanitaria.

La verticalizzazione del comando, ostentata da più parti, sin anni dagli anni Novanta, ha in questi mesi miseramente disvelato tutte le sue falle. Non solo a livello statale, ma anche territoriale.

Le drammatiche sfide che attendono il nostro Paese (sul piano sanitario, economico, finanziario) ci dicono che c'è bisogno di riaffermare con forza la centralità del Parlamento. Una formula che non allude più – come spesso è stato in passato – a una prospettiva futuribile, un orizzonte di senso, un auspicio. La centralità del Parlamento è in questi mesi divenuta un'istanza fisiologica del sistema, un'urgenza da soddisfare hic et nunc. Un'esigenza politica e sociale alla quale questo Parlamento è tenuto a dare una risposta.

Il Parlamento italiano ha oggi di fronte a sé due sfide dalle quali dipenderanno, negli anni a venire, la sua forza e la sua autorevolezza.

La prima – mi sia consentito enunciarlo seppur sinteticamente anche in questa sede - è portare a compimento la riforma del sistema elettorale e avviare la riforma dei regolamenti, puntando su soluzioni in grado di salvaguardare il più possibile la rappresentatività, l'inclusione, il pluralismo politico.

Un banco di prova divenuto ineludibile dopo la riduzione del numero dei parlamentari deliberata dalle Camere e suggellata dal recente voto referendario.

La seconda concerne invece l'oggetto specifico di questa audizione: il rafforzamento del ruolo politico e costituzionale del Parlamento nella gestione delle crisi.

È a tutti noto che in Costituzione non è stato recepito l'istituto dello stato d'emergenza. E non è stato recepito non certo per dimenticanza, ma per volontà espressa del nostro Costituente.

Ciò non significa, tuttavia, che non sia possibile rintracciare nel nostro ordinamento uno statuto dell'emergenza. Vi allude in qualche modo il disposto dell'art. 77 evocando la straordinarietà e l'urgenza. E per altri versi l'art. 78 relativo all'emergenza bellica.

Entrambe queste disposizioni si fondano su un paradigma condiviso, su un asse comune di riferimento imperniato, per un verso, sul raccordo ternario (Governo, Parlamento, Capo dello Stato) e, per un altro verso, sulla centralità della legge.

E questo paradigma normativo ci dice che, finanche nelle fasi di emergenza (compresa l'emergenza bellica), la democrazia costituzionale non può fare a meno del Parlamento, soprattutto quando ad essere coinvolte sono le libertà costituzionali.

Ora se questo è l'asse costituzionale di riferimento è evidente che lo strumento del dpcm è uno strumento normativo fuori asse. Diversamente dai decreti legge, i decreti del Presidente del Consiglio non sono atti collegiali (lo stesso Consiglio dei Ministri sconta una sorta di marginalizzazione che le modalità di esercizio del potere d'iniziativa non sanano), sfuggono al controllo parlamentare, non sono emanati da un organo di garanzia politica qual è il Presidente della Repubblica e non sono suscettibili di essere sindacati dalla Corte costituzionale (quanto meno in sede di giudizio di legittimità).

Né un contrappeso può essere costituito dal raccordo (rivelatosi anche questo alquanto problematico negli ultimi mesi) tra Presidente del Consiglio e Presidente di regione, trattandosi di un raccordo asfittico e tra esecutivi. Così come non può essere definito un contrappeso neppure il giudice amministrativo che dispone di un raggio di azione che gli consente (tutt'al più) di sindacare la proporzionalità delle misure, la loro limitatezza nel tempo, la loro congruità e adeguatezza. Allo stesso modo considero altresì fuorviante continuare ad assumere quale parametro esclusivo di riferimento le ordinanze libere o le ordinanze della Protezione civile, trattandosi, nel caso di specie, di disposizioni (molto spesso) indeterminate nella loro durata e che investono l'intero territorio nazionale.

Di qui l'esigenza di realizzare, sul terreno politico, un più efficace sistema di contrappesi, alcuni dei quali già sperimentati in questi mesi. Mi riferisco all'adozione di decreti legge dotati di un ampio raggio di copertura o anche alle cd. «procedure di parlamentarizzazione» delineate dall'art. 2 (comma 1 e 5) del decreto n. 19/2020 (poi convertito nella L. 22 maggio 2020, n. 35). Soluzione, questa, impiegata in più occasioni ma, quasi sempre, con esiti insoddisfacenti, soprattutto in ragione dell'eccessiva fragilità della trama processuale a essa sottesa (trama attivata talvolta a dpcm già adottati).

Ciò che è invece mancato, in questi mesi, è un luogo istituzionale di mediazione degli interessi, uno spazio di discussione politica, una sede plurale di confronto sulla pandemia.

L'ipotesi, delineata dal disegno di legge d'iniziativa del sen. Pagano (n. 1834), di istituire in Parlamento una «Commissione bicamerale sull'emergenza epidemiologica da COVID-19» potrebbe costituire un primo significativo passo in questa direzione. Una soluzione propizia per riportare il

confronto politico in Parlamento evitando soluzioni improvvisate e posticce (vertici maggioranza-opposizione, cabine di regia, contatti informali).

L'ipotesi alternativa emersa, in questi giorni, in Parlamento (quella di attribuire siffatte funzioni alla Conferenza dei capigruppo) non mi convince. A sconsigliare questa soluzione sono innanzitutto i caratteri e la fisiologia stessa di questo organo, che è sì una sede politica di organizzazione dei lavori, ma non una sede di lavoro parlamentare stricto sensu.

Diverso sarebbe, invece, lo spazio politico e costituzionale da attribuire a una Commissione speciale: una commissione costituita per legge, chiamata ad occuparsi esclusivamente dell'emergenza Covid e avente una composizione tipicamente bicamerale (in coerenza con il carattere paritario del nostro bicameralismo). Certo, il Parlamento potrebbe, in alternativa, optare per l'istituzione di due diverse commissioni in ciascuno dei suoi rami, ma ne verrebbe fatalmente pregiudicata la forza e la capacità di interlocuzione con il Governo. Altro requisito "formale" di questa Commissione dovrebbe essere (in virtù delle funzioni di controllo a essa attribuite) l'elezione del suo Presidente («tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione») con una ampia maggioranza («maggioranza assoluta dei componenti») come suggerito dal disegno di legge n. 1834.

Il vero nodo che rimane, a questo punto, insoluto è quello delle funzioni. Nodo che potrebbe essere agevolmente sciolto attribuendo alla Commissione esclusivamente funzioni di controllo. Funzioni il cui esercizio sarà tanto più efficace, quanto più la Commissione venga dotata di penetranti poteri conoscitivi e ispettivi. E tra questi: il potere di acquisizione di pareri e di documenti; il potere di disporre, in qualsiasi momento, delle valutazioni tecnico-scientifiche fornite dai comitati; l'esame di tutte le informazioni sanitarie a disposizione del Governo, comprese quelle riservate (condizione che alluderebbe a un regime della pubblicità temperabile).

Nell'esercizio delle sue funzioni la Commissione potrebbe altresì avvalersi anche di audizioni, consulenze, relazioni tecnico-scientifiche da essa stessa richieste. Dobbiamo, infatti, tener sempre presente che questa Commissione è chiamata ad operare all'interno di un contesto, per sua natura, intricato e complesso: quello del rapporto tra politica e scienza, tra norma tecnica e norma giuridica.

Se questo è lo spazio di azione configurabile, ritengo di conseguenza scontato che il presidente di Commissione sia legittimato a richiedere – ogni qual volta lo ritenesse necessario – «l'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato» (art. 2, comma 3).

Per le stesse, ma contrapposte, ragioni riterrei invece che la Commissione Covid – in coerenza con la sua vocazione istituzionale e politica – non dovrebbe in nessun caso disporre di funzioni normative e neppure di poteri consultivi. E meno che mai di poteri consultivi vincolanti che finirebbero per introdurre nel meccanismo decisionale elementi di eccessiva rigidità.

E in ogni caso - qualora dovesse prevalere questa soluzione - ritengo che il termine di otto giorni previsto dall'art. 2, secondo comma, del disegno di legge sia eccessivo ed esorbitante in un contesto di emergenza.

Un'ultima battuta sul voto da remoto che considero – lo dico subito – una soluzione non auspicabile. Per almeno quattro ragioni che, in questa sede, mi limiterò solo ad enunciare:

- a) Il voto da remoto incrinerebbe l'immediatezza del confronto politico in Parlamento;
- b) Le Camere non sono un "votificio". Il voto deve essere il frutto di un dibattito aperto e "senza schermi" all'interno del gruppo e tra i gruppi parlamentari;
- c) Il Parlamento è l'istituzione posta a presidio delle libertà. E i cittadini hanno bisogno di percepire l'esistenza e la tangibilità di un luogo nel quale tutti i rappresentanti della nazione convergono, dibattono, decidono;
- d) Introdurre il confronto a distanza, solo limitatamente ai lavori delle Camere e non di altri organi costituzionali (come, ad esempio, il Governo), alimenterebbe ancor di più, nel senso comune, la convinzione che del Parlamento e delle sue riunioni oggi si possa anche fare a meno. E questo, dobbiamo, a tutti i costi evitarlo.