



di Giuditta Brunelli*

1. Un dibattito sul tema dell'unità nazionale alla prova della pandemia evoca necessariamente il ruolo svolto in questa drammatica circostanza dal Presidente della Repubblica, le cui dichiarazioni si sono rivelate cruciali e determinanti sotto diversi aspetti. In primo luogo, per il rilievo conferito al sentimento dell'unità nazionale e alla sua stessa definizione; in secondo luogo, per il richiamo forte all'esigenza di una risposta collaborativa dello Stato e del sistema delle autonomie (soprattutto regionali) alle complesse questioni poste dall'emergenza sanitaria; ancora, per la presa di posizione in tema di correttezza dei procedimenti decisionali seguiti per fronteggiare l'emergenza, con la valorizzazione del ruolo del Parlamento.

2. Nel discorso pronunciato in occasione della festa del 2 giugno, Mattarella ha parlato della «sostanziale unità morale» degli italiani come «vero cemento che ha fatto nascere e tenuto insieme la Repubblica» e che ancora oggi ci fa sentire «legati da un comune destino». È interessante il riferimento all'ambito morale, che allude a fattori di ordine sociale e culturale, a «qualcosa che viene prima della politica e che segna il suo limite», al «sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo». Un «sentimento profondo», un legame di responsabilità reciproca che ha precise ricadute in termini giuridici: solidarietà, eguaglianza, garanzia dei diritti fondamentali, inderogabilità dei doveri costituzionali. Si tratta – per usare le parole di Vassalli a commento di una famosa sentenza del 1966, che proprio di “sentimento nazionale” si era occupata – di quelle «esigenze permanenti della comunità» che costituiscono «un bene permanente, superiore ed irrinunciabile (...) dello Stato democratico italiano».

3. Il 27 marzo precedente, nella dichiarazione già ricordata, il Capo dello Stato aveva auspicato che le risposte alla crisi potessero «essere il frutto di un impegno comune, fra tutti: soggetti politici, di maggioranza e di opposizione, soggetti sociali, governo dei

* Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Ferrara

territori. Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione». Com'è noto, la Corte costituzionale ha precisato che la rappresentanza dell'unità nazionale affidata dalla Costituzione al Capo dello Stato (art. 87, comma 1) è rappresentanza sia «dell'unità territoriale dello Stato» sia – e soprattutto – «della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica». Una funzione, dunque, di «equilibrio costituzionale», dal cui mantenimento «dipende la concreta possibilità di tutelare i diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare».

Quanto al profilo della coesione territoriale, non vi è dubbio che il richiamo presidenziale sia stato implicitamente motivato anche dalla situazione confusa venutasi a creare nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, in particolare le Regioni, con una incertezza di competenze tradottasi in una produzione normativa confusa (si pensi alle tante ordinanze in ambito regionale e locale), caratterizzata da conflitti e sovrapposizioni con la normazione statale che hanno determinato scarsa efficienza, tensioni politiche talora assai aspre e un senso di smarrimento nell'opinione pubblica, frastornata anche da un notevole caos comunicativo. Lo stesso tema, peraltro, era già stato affrontato nella precedente dichiarazione del 5 marzo, nella quale si legge: «Alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni di collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze e responsabilità. Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento». Si è insomma confermata, in un momento tanto difficile, l'esistenza di un problema generale di dislocazione dei poteri, da superare attraverso l'identificazione di adeguate sedi e formule cooperative e, forse, anche tramite la revisione dell'assetto complessivo delle autonomie territoriali, per correggerne le più vistose incoerenze.

4. Nella dichiarazione del 27 marzo vi è poi uno specifico passaggio relativo alle distorsioni subite dal sistema delle fonti nella gestione di questa complessa situazione. Laddove, infatti, si afferma che le rigorose ma indispensabili misure sono state adottate «con norme di legge», norme, quindi, «sottoposte all'esame del Parlamento», si cerca di chiudere la polemica sull'uso ampio e del tutto inedito dei DPCM: atti dall'incerta natura giuridica, che accentrano il potere di decisione nelle mani del Presidente del Consiglio, escludendo il Parlamento (oltre che lo stesso governo nella sua collegialità) e sottraendosi al controllo del Capo dello Stato – oltre che, eventualmente, della Corte costituzionale (in quanto atti privi di forza di legge). A questo indiscutibile vulnus costituzionale si è inteso porre rimedio attraverso il decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020, destinato a dare un fondamento giuridico più solido alle misure fino a quel momento adottate e a regolamentare l'uso dei DPCM. Proprio a ciò si riferiscono le affermazioni del Presidente della Repubblica appena ricordate, delle quali si trova un riflesso nell'informativa svolta al Senato il 27 marzo dal Presidente del Consiglio, secondo il quale il decreto legge n. 19 ha «trasferito in fonte di rango primario, tipizzandole, le misure di contenimento da adottare per contrastare i rischi derivanti dalla diffusione del virus» e ha introdotto «una più puntuale regolamentazione dell'iter procedimentale di adozione dei DPCM, prevedendo, tra l'altro, l'immediata trasmissione dei provvedimenti emanati ai Presidenti delle Camere» nonché il vincolo, per lo stesso Presidente del Consiglio o per il Ministro da lui delegato, di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate. Nella legge di conversione n. 35 del 2020 si è affinata ulteriormente la procedura, stabilendo che il governo debba illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare, al fine di

tenere conto degli indirizzi dalle stesse formulate. Si tratta, è chiaro, di uno strumento comunque insufficiente, restando la strada maestra quella del decreto legge, pensato proprio per i casi straordinari (cioè imprevedibili) di necessità e urgenza, che reclamano una risposta normativa immediata, senza emarginare il ruolo del Parlamento (in particolare quando si tratti, come nel caso di specie, di prevedere significative limitazioni dei diritti fondamentali, protetti dalla riserva assoluta di legge). E tuttavia non vi è dubbio che la «magistratura d'influenza» del Capo dello Stato abbia avuto il merito di far emergere l'esigenza costituzionale di valorizzare il ruolo dell'organo rappresentativo (che, peraltro, non può certo essere relegato in un ambito "consultivo").

5. Quali insegnamenti trarre da questa vicenda? In primo luogo, l'importanza che in Italia continua a rivestire una Presidenza della Repubblica neutrale, al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e al di sopra di tutte le parti politiche, con una funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri. Nessuna fuoriuscita, dunque, dal parlamentarismo, in favore di fantasiose e pericolose ipotesi presidenziali o semipresidenziali. E la massima considerazione e riconoscenza, per quanto mi riguarda, verso un Presidente della Repubblica che respinge con nettezza ogni lettura delle figure e delle funzioni presidenziali «difforme da quanto previsto e indicato, con chiarezza, dalla Costituzione», ritenendo di avere il preciso dovere di non diminuire e di non ampliare la sfera di compiti affidatagli dalla Carta fondamentale e dalla legge: «Non esistono motivazioni contingenti che possano giustificare l'alterazione della attribuzione dei compiti operata dalla Costituzione: qualunque arbitrio compiuto in nome di presunte buone ragioni aprirebbe ad altri arbitri, per cattive ragioni».

In secondo luogo, la necessità di un parlamentarismo razionalizzato che, rendendo più fluida ed efficace la decisione politica, consenta di assicurare un assetto collaborativo tra i poteri, preservando anche la correttezza delle procedure di produzione del diritto. È evidente che un primo, decisivo elemento di razionalizzazione deriverebbe dalla riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accorda e revoca la fiducia. Ma ci muoviamo qui nel campo "minato" delle riforme costituzionali, sempre molto difficili da realizzare. Se il contesto politico consentisse comunque un confronto serio e non pretestuosamente conflittuale, si potrebbero intanto immaginare interventi sul diritto parlamentare, ad esempio differenziando per quanto possibile, anche attraverso regole convenzionali, il ruolo delle due Camere, laddove il disegno costituzionale lo consenta. Così il Senato, a fronte di un ridimensionamento procedurale nell'ambito della funzione legislativa (attraverso la riduzione, nelle norme regolamentari, del suo potere di emendamento nelle procedure di deliberazione «in seconda battuta»), potrebbe "specializzarsi" nelle attività conoscitive e di indirizzo, in particolare in determinate materie (politiche europee, valutazione delle politiche pubbliche, anche nelle loro ricadute sui territori, ecc.). La stessa utilizzazione delle commissioni monocamerali d'inchiesta potrebbe coinvolgere, nei due rami del Parlamento, materie diverse, in un'ottica – appunto – di "specializzazione" funzionale.

Si potrebbe ragionare anche sulla possibilità di introdurre in via regolamentare la procedura del voto "a data certa", che la riforma costituzionale respinta dal voto popolare nel dicembre 2016 aveva delineato nei suoi tratti essenziali, pur lasciando irrisolti non pochi problemi. È uno di quei punti "di confine" tra Costituzione e regolamento che suscita perplessità, trattandosi di un istituto che conferisce al governo un importante potere di



italiadecide

condizionamento dell'ordine del giorno delle Camere, e che dunque andrebbe progettato con grande cautela. Credo però che potrebbe trattarsi di una scelta percorribile, se divenisse parte di uno "scambio virtuoso" con una serie di limitazioni in tema di conversione dei decreti legge e di maxiemendamenti, nella prospettiva di assicurare all'esecutivo poteri efficaci di decisione attraverso una modalità prevista e regolata dalle fonti parlamentari, anziché attraverso l'abuso di altri mezzi, come oggi accade.

Tutto questo, lo ripeto, esige un contesto politico di collaborazione tra maggioranza e opposizioni per la definizione delle regole del gioco, che al momento sembra lontanissimo. Ed esige, soprattutto, il superamento di quel devastante sentimento anti-rappresentativo e antiparlamentare che funesta ormai da anni la nostra vita pubblica, e che sta per trovare compimento nel referendum costituzionale del prossimo settembre sulla drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori. Una riforma «senza alcuna visione di sistema», che, se non accompagnata da un nuovo sistema elettorale capace di compensare il sacrificio imposto alla rappresentanza, rischia di abbattersi come un macigno sulle nostre istituzioni.