

Gaetano Azzariti

(ordinario di Diritto costituzionale, Università di Roma "La Sapienza")

Appunto per l'audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali sul tema: «Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata» - giovedì 12 novembre 2020

Siamo chiamati a discutere della proposta di istituzione di una Commissione speciale per l'emergenza epidemiologica. Per poterne valutare l'opportunità - ma anche per comprenderne il senso complessivo, il ruolo che eventualmente dovrà svolgere tale Commissione, le modalità di composizione, i compiti che possono essere a lei assegnati, ciò che è opportuno faccia, ma anche ciò che è opportuno non faccia o facciano altri organi o soggetti - credo sia necessario anzitutto richiamare qual è la situazione particolare nella quale ci troviamo: d'emergenza evidentemente, ma di un'emergenza assai particolare. Non solo dal punto di vista sanitario, ma - per quanto più direttamente ci riguarda - dal punto di vista propriamente costituzionale e istituzionale, poiché è indiscutibile che stiamo vivendo una situazione di alterazione istituzionale.

Non è questa la sede o il momento per discutere dei vari strumenti utilizzati: dagli ormai da tutti conosciuti DPCM, alle varie e tante ordinanze contingibili ed urgenti delle più diverse autorità nazionali e locali. Può darsi - anzi personalmente ne sono convinto - che ci sia bisogno di contenerne l'uso, modulare le scelte ovvero che si debba auspicare un maggior coordinamento tra i diversi poteri che in questa fase assumono decisioni così importanti in tema di diritti fondamentali e libertà di tutti noi. Ma ciò che non può negarsi - ed è questo il dato sul quale riflettere - è che l'emergenza porta con sé una forte ed inevitabile verticalizzazione delle decisioni politiche, una concentrazione di potere in particolare nelle mani del Governo nonché, ma in misura ridotta e non sempre coordinata, in quelle dei Presidenti di Regione. Vorrei anche aggiungere - e mi sembra un rilievo essenziale - una centralizzazione delle competenze e delle decisioni che - al netto degli eccessi - appare conforme al modello della Costituzione vigente, essendo proprio la Costituzione ad assegnare una particolare responsabilità all'organo Governo negli stati di emergenza e in particolare negli stati di emergenza sanitaria.

Basta qui solo richiamare i fondamentali. In materia sanitaria, in base all'articolo 117 della Costituzione, la competenza chiamiamola "ordinaria" è delle Regioni, ma nelle emergenze la profilassi internazionale diventa di esclusiva competenza dello Stato. Un intervento statale che può giungere sino all'esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120 Cost. Poteri così incisivi che - malgrado la dissonanza di alcune decisioni locali, nonostante tutte le

polemiche sugli eccessi del Governo – l'attuale esecutivo non ha ancora ritenuto di volere utilizzare, pur potendolo fare.

Non solo i principi scritti nella Costituzione, ma anche – com'è noto - leggi ordinarie ammettono interventi straordinari, attraggono competenze nell'ambito del Governo e attribuiscono poteri *extra-ordinem* ai Ministri responsabili, affidandoli in particolare nelle mani del Ministro della salute.

Dalla legge n. 833 del 1978 al DL n. 19 del 2020 che rappresentano la – peraltro controversa - base legislativa agli interventi del Ministro, si è giunti, con l'emanazione dell'ultimo DPCM, all'attribuzione a questi del potere di individuazione delle zone rosse, gialle o arancioni del paese con conseguenze così rilevanti sulle libertà costituzionali.

Potremmo certamente discutere di questo e dei limiti a tutto questo, vorrei qui però limitarmi ad osservare:

- a) Una *verticalizzazione e concentrazione dei poteri* nelle situazioni di reale emergenza è inevitabile, mentre il rischio – altrettanto ineluttabilmente - è la *tendenza dei poteri a protrarre ed estendere* oltre il dovuto o il tempo necessario i poteri emergenziali. Da qui una necessità di non ostacolare l'uso, ma di controllare l'abuso, delimitando lo spazio dell'emergenza.
- b) La necessità di far valere una regola che potremmo, un po' immaginificamente, definire così: "i conti definitivi si fanno alla fine". Voglio dire questo: il surplus di potere dei soggetti politici decidenti (del Governo il primo luogo) comporta anche una accresciuta responsabilità, sia politica sia giuridica, che però difficilmente può essere fatta valere nell'immediato. Forse in alcuni casi non è neppure opportuno che sia *immediatamente* fatta valere: qualora dovesse portare ad una paralisi dell'azione necessaria per la salvaguardia dei beni essenziali quali quello alla vita e alla salute. Mi sembra di potere interpretare in questa prospettiva le ripetute esortazioni del Presidente Mattarella che invita – sono parole sue - "*Ciascuna istituzione [...] a non ... assestarsi a difendere la propria competenza, ma collaborare perché solo così si possono superare le difficoltà*".

Questo saggio richiamo all'unità nazionale non può però, ovviamente, trasformarsi in una copertura o riduzione delle responsabilità, che invece, dicevo, sono accresciute. Nel caso della responsabilità politica di fronte al corpo elettorale, nel caso della responsabilità giuridica dinnanzi ai giudici, che devono tutti essere messi nella possibilità di conoscere e giudicare con particolare severità le azioni compiute. Quando il tempo sarà loro dato.

Si dice che la sconfitta di Trump sia stata determinata soprattutto dal suo comportamento di fronte alla pandemia. Non so se sia vero, e quanto abbiano inciso anche altri fattori, ma riterrei altamente corretto – persino auspicabile dal punto di vista del rispetto della responsabilità politica - se il giudizio del popolo americano si fosse formato tenendo nella massima considerazione le scelte compiute dal Presidente di fronte ad una tragedia che ha portato a milioni di morti. D'altronde lo stesso Churchill pagò politicamente dopo la guerra il prezzo della vittoria.

Un principio di responsabilità differita che anche il nostro Presidente del Consiglio, fosse stato anche solo per scongiurare la precoce crisi del suo gabinetto, ha riconosciuto quando ha correttamente affermato che il suo Governo sarà certamente giudicato alla fine della crisi. E allora se “i conti” – quelli definitivi - si potranno fare solo “dopo” è necessario che i poteri “prima”, in fase di emergenza, operino nel massimo della trasparenza e chiarezza delle posizioni e delle responsabilità da ciascuno via via assunte.

Ora a me pare evidente che l’organo che in primis deve assumere le funzioni di controllore della attività (anche nella prospettiva futura) dei tanti organi politici implicati della gestione della pandemia, e che deve porsi anche al servizio della comunità, fornendo ad essa le ragioni, gli argomenti, l’analisi dei fatti, su cui essa – il popolo – dovrà fondare il proprio giudizio politico futuro non può essere che il Parlamento.

Certo i parlamentari potrebbero utilizzare gli *ordinari* strumenti di controllo e indirizzo: dalle interrogazioni, alle interpellanze, mozioni, risoluzioni, richiesta di comunicazioni più varie, ma non siamo in tempi *ordinari*. E dell’efficacia ovvero della sufficienza di questi strumenti è legittimo dubitare.

Alcune misure particolari sono state adottate: ad esempio la richiesta di conoscere e - se c’è tempo - dibattere i DPCM prima della loro emanazione (così come previsto dal DL n. 19). Ma è evidente che questa, come nessun’altra di simili misure possono garantire un monitoraggio costante di quanto sta avvenendo e delle decisioni che vengono assunte di ora in ora, di giorno in giorno, da bollettino a bollettino del Comitato Tecnico Scientifico.

Certo potrebbe anche immaginarsi che siano gli organi ordinari delle Camere - le Commissioni permanenti o l’Assemblea plenaria - a svolgere questo lavoro di monitoraggio, controllo e interlocuzione costante con il Governo e gli altri organi di decisione. Con il rischio però evidente di sacrificare eccessivamente le altre attività, ad iniziare da quella legislativa, che, invece, anche in tempi di coronavirus, non possono arrestarsi, anzi che in alcuni casi devono svolgersi con particolare rigore. Si pensi alla necessità di esaminare attentamente e poi convertire i tanti e accresciuti Decreti Legge del Governo, ovvero all’importanza sempre maggiore delle leggi da approvare ordinariamente, ad iniziare da quella di bilancio.

Ancora - e non è l’ultima delle ragioni a favore dell’istituzione di una Commissione *ad hoc* per l’emergenza - si tratta di reagire ad una progressiva emarginazione dell’organo Parlamento dal circuito della decisione e della responsabilità politica. Vi sono ragioni diverse, alcune risalenti nel tempo, altre legate alla pandemia, ma è un dato che il Parlamento oggi non ricopre più il suo ruolo centrale nella nostra forma di governo. Un potere recessivo di fronte alla centralità assunta non solo dal Governo, ma persino dagli altri organi di governo locali: potremmo un po’ causticamente e anche mestamente dire che oggi sono più ascoltati i Presidenti di Regione che non il Parlamento.

Nessuno credo può sottovalutare questa debolezza, che deve essere vagliata criticamente, e deve portare ad una reazione, in primo luogo da parte degli stessi membri di questa Assemblea.

Questo il quadro emergenziale che sostiene le ragioni dell'istituzione di una Commissione *ad hoc* per l'emergenza, vediamo adesso quali dovrebbero essere i suoi caratteri.

Anzitutto dovrebbe essere una **Commissione bicamerale**, poiché non avrebbe senso dividere i luoghi dell'interlocuzione parlamentare, con il rischio di assumere indirizzi e fornire indicazioni difformi tra Camera e Senato. È la voce del Parlamento che deve essere udita, è l'unitaria rappresentanza popolare che viene in gioco.

Inoltre, una Commissione bicamerale **snella**, poiché, fatta salva la necessità di garantire la presenza di tutti i gruppi politici in proporzione alla rispettiva rappresentatività, la sua funzione – che come ora specificherò dovrebbe essere essenzialmente di garanzia e indirizzo – può meglio essere svolta in pochi e qualificati membri. Anzi, vista la necessità di instaurare una stretta interlocuzione con i responsabili politici, con il Governo in specie, sarebbe opportuno prestare una particolare attenzione anche alla composizione dell'**Ufficio di presidenza** che dovrà assicurare immediatezza d'intervento e deve poter parlare a nome dell'intero organo.

Per quanto riguarda le **funzioni** – è questo il punto più delicato, che deve essere puntualmente chiarito – esse devono essere di natura *informativa*, per garantire la trasparenza dell'operato del Governo, e di *indirizzo* per l'azione futura degli organi responsabili; non devono invece essere assegnati a questa Commissione poteri *interdittivi* ovvero *normativi* ovvero immediatamente *operativi*.

Non poteri di interdizione, per le ragioni prima espresse: nell'emergenza non si può impedire l'intervento o dividere le responsabilità operative, si deve invece pretendere di vedere le carte, i dati, discuterne e verificarne l'attendibilità, denunciarne le lacune, indirizzare pro futuro l'azione del Governo. Lasciando a quest'ultimo la sua piena responsabilità d'azione.

Per questo l'ipotesi di attribuire alla Commissione la possibilità di formulare pareri vincolanti non mi convince: rischia di essere un modo per dividere una responsabilità, coinvolgendo maggioranza e opposizione parlamentare in condotte che devono invece essere di competenza esclusiva del Governo o degli altri soggetti politici decidenti.

Non devono essere neppure attribuiti poteri normativi, poiché questi spettano alle ordinarie Commissioni e all'Assemblea, che continueranno – ovviamente – a convertire i decreti legge, e potranno approntare, anche autonomamente (con propri disegni di legge), tutta la legislazione d'emergenza che riterranno e saranno in grado di approvare, magari – perché no – anche in base agli indirizzi suggeriti della Commissione. Ma sarebbe inopportuno confondere i piani normativi da quelli di verifica e interlocuzione dei dati, solo quest'ultimi di competenza della Commissione.

Infine, non poteri direttamente operativi, perché non spetta certo al Parlamento intervenire, essendo questa una prerogativa degli esecutivi.

Ripeto la Commissione deve garantire la trasparenza dei dati e delle decisioni politiche, deve raccogliere le valutazioni scientifiche, verificarle, discuterle, diffonderle, fornire indirizzi e programmi. Per questo è necessario assegnare alla Commissione i più ampi poteri conoscitivi:

- a) che sia messa in grado di ottenere dal Governo, ma anche dalle amministrazioni nazionali, dai poteri e dalle amministrazioni regionali e locali, tutti i dati ritenuti necessari per poter svolgere efficacemente la funzione di controllo.
- b) Che sia messa in grado di interloquire direttamente con il Comitato Tecnico Scientifico.

Escluderei invece che possa dotarsi di un proprio apparato di rilevazione dei dati, non dovendosi porre come un organo autonomo e contrapposto di indirizzo tecnico-scientifico.

Insomma, una Commissione che deve svolgere funzioni assimilabile a quelle delle Commissioni d'inchiesta *ex art. 82*, ma con una configurazione assai particolare il cui modello è da individuare – come è stato da più parti evocato - nel Copasir, che sovrintende all'attività del Governo e rappresenta il suo diretto interlocutore in materia di servizi riservati.

Proprio dal Copasir deve riprendersi anche la definizione dei criteri per la scelta del **Presidente**, che deve essere un membro dell'opposizione. D'altronde, esclusi i poteri normativi e direttamente operativi, non vi è ragione per non adottare questa misura di garanzia per le minoranze.

S'intende che data la delicatezza del ruolo di Presidente di tale Commissione – anche qui il parallelo con il Copasir può essere d'estrema utilità – il membro prescelto deve essere non solo *autorevole* ma anche *garante di tutte le parti*: sia della minoranza da cui proviene, sia della maggioranza che dovrà avere un ruolo decisivo nell'elezione.

Esistono due tecniche giuridiche per assicurare questo risultato. Un primo, utilizzato in altri ordinamenti e che francamente a me pare poco auspicabile in un sistema come il nostro: la minoranza indica una rosa e la maggioranza sceglie tra i nominativi indicati. Ben più utile allo scopo in un ordinamento politico come quello italiano è l'altra tecnica: l'elezione del Presidente a maggioranza qualificata. Auspicabilmente un'alta maggioranza, quella dei due terzi della Commissione, per un Presidente garante di tutti, ovvero, se non dovesse essere eletto nelle prime votazioni e per impedire la paralisi della neoistituita Commissione, quella della maggioranza assoluta dei componenti. In tal modo, la minoranza non potrà fare da sola, mentre alla maggioranza sarà impedito di presentare candidature con una norma espressa nella legge istitutiva.

La ragione sostanziale per cui s'è sottolineata la necessità di scegliere un Presidente autorevole e di garanzia deve essere esplicitata, deve cioè essere chiaro che sul Presidente (e poi sull'Ufficio di presidenza) graverà un onere ed una responsabilità non indifferenti. Nei momenti peggiori, quando e se si dovessero assumere decisioni *ad horas* (abbiamo visto che di fronte ai dati a volte drammatici dei morti e dei contagiati l'intervento deve essere immediato) sarà il Presidente di questa Commissione l'interlocutore privilegiato del Governo, con cui si svolgerà il confronto in spirito di leale collaborazione e per l'interesse nazionale. In

questi frangenti non ci sarà – non ci dovrà essere – molto spazio per la pur legittima polemica di parte, che si svilupperà altrove, in altre stanze e in altri luoghi. Anche per questo un Presidente autorevole e garante appare necessario.

A proposito dei tempi mi sia concesso incidentalmente osservare come la previsione del ddl Pagano che individua un termine di ben otto giorni per il parere sugli schemi di decreti del Governo in materia di pandemia, mi sembrano assolutamente troppi. Una via non percorribile.

Una netta differenza con il “modello Copasir” deve essere sottolineata: è la logica di trasparenza che dovrà caratterizzare i lavori della Commissione. L’opposto rispetto alla riservatezza legata all’attività sotto copertura e per la salvaguardia della sicurezza dello Stato. Nel nostro caso è proprio la conoscibilità dei fatti e la discussione pubblica che rappresenta una tra le ragioni di fondo dell’istituzione della Commissione. Ciò non esclude ovviamente che la Commissione debba esaminare anche atti, fatti o documenti la cui natura possa ritenersi riservata. In tali casi, evidentemente, la pubblicità verrebbe meno.

Sulla Commissione, infine, è da dire che la **fonte istitutiva** dovrebbe essere una **legge**. So bene che ci sono vie alternative e apparentemente più rapide: delibere autonome dei due rami del Parlamento o riunioni in seduta congiunta di organi esistenti. Ma, in questo caso non mi sembrano strade percorribili.

La Commissione sin qui descritta deve avere una sua autorevolezza ed una legittimazione, nonché deve poter esercitare poteri ispettivi e conoscitivi così incisivi, che solo una legge può assegnarle.

Conosco l’obiezione legate al procedimento legislativo: la sua complessità e il rischio di allungare i tempi, quando il tempo non ce n’è. Vorrei però far presente che questa Commissione può nascere solo se ha dietro di sé un *presupposto non giuridico o costituzionale, ma esclusivamente politico*: il consenso e la convinzione di gran parte del Parlamento. Non avrebbe senso una simile Commissione imposta da una maggioranza ad una minoranza recalcitrante, che magari assume la Presidenza *oborto collo* e poi comincia a utilizzare la Commissione per finalità magari legittime, ma non istituzionali. Meglio allora non farne nulla. Ma se il presupposto è quella dell’ampio consenso, voi sapete meglio di me che i tempi e i problemi si dileguano. Trovato l’accordo - non sussistendo particolari problemi tecnici che richiedono specifici approfondimenti - nel giro di pochi giorni si fa la legge. *Hic rodus hic salta*, si potrebbe dire.

Vorrei concludere esprimendo sinteticamente le ragioni della mia perplessità alle altre ipotesi alternative che vedo essere proposte.

a) Non credo, anzitutto, proficuo l’attribuzione di competenze speciali sulla gestione della pandemia alla Conferenza di Presidenti dei Gruppi parlamentari riunita di Camera e Senato. Per una serie di ragioni: anzitutto, la segretezza dei lavori della Conferenza che contrasta con la trasparenza come ragione di fondo della istituzione di un luogo parlamentare di confronto. Poi, per la natura di quest’organo che svolge essenzialmente funzioni organizzative e di

direzione dei lavori del Parlamento. Funzione ben diversa rispetto a quella di informazione e verifica dei dati scientifici e politici, nonché di indirizzo per combattere la pandemia. Infine, la conferenza non avrebbe certo il tempo per seguire con continuità e costanza la vicenda pandemica. Il rischio è che un organo di tal fatta finirebbe per svolgere la funzione di impropria sede di incontro/scontro tra esponenti politici di maggioranza e opposizione. Peraltro, coinvolgendo impropriamente nello scontro anche i Presidenti di Camera e Senato.

b) In parte queste stesse ragioni mi inducono a non ritenere utile neppure la scelta di assegnare alle Commissioni permanenti i compiti di controllo e verifica. Anzitutto perché a queste rimarrebbero le “ordinarie” funzioni di normazione e di interlocuzione con il Governo (il Ministro dell’Economia, solo per fare un esempio, continuerà a riferire alla Commissione bilancio le sue valutazioni sulla legge di bilancio in gestazione) e non mi sembra il caso di confondere i piani. E poi, soprattutto, deve ricordarsi che ogni Commissione opera autonomamente, moltiplicando pertanto le voci. Facendo di fatto venir meno l’*esigenza unitaria* che invece dovrebbe muovere all’istituzione di una Commissione *ad hoc*.

“Esigenza unitaria”, non solo intesa come un'unica voce, ma anche come ricerca di sintesi. È in questa Commissione che si dovrebbero esprimere le esigenze della superiore unità nazionale secondo gli auspici del Presidente Mattarella. Una Commissione parlamentare come sede dell’incontro e dello sforzo comune per uscire dall’inferno pandemico nel rispetto delle autonome responsabilità dei vari soggetti politici.

S’intende poi che non mancheranno - devono anzi essere preservate - le diverse sedi del legittimo e in caso anche aspro dibattito politico. Le Commissioni ordinarie proseguiranno le proprie attività; il Presidente del Consiglio, anche ai sensi dell’art. 2 del DL n. 19, continuerà a esporre e rispondere al Parlamento in sede politica delle misure che vorrà adottare; il Governo dovrà continuare a godere della fiducia ai sensi dell’articolo 94 della nostra Costituzione. Sono queste le sedi e gli istituti Costituzionali che, anche in tempi di pandemia, assicurano il confronto e la dialettica politica.