

Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

Audizione del prof. Enzo Cheli, vicepresidente emerito della Corte costituzionale,

svolta il 12 novembre 2020

1. Per dare una risposta al tema che viene posto in questa audizione penso che occorra partire da alcune premesse.

La prima premessa è che la nostra costituzione non prevede una disciplina specifica per gli stati di emergenza. Questa disciplina va quindi desunta dai principi che rappresentano le basi del nostro impianto costituzionale.

La seconda premessa è che le vicende della pandemia hanno sensibilmente stressato il funzionamento della nostra forma di governo parlamentare favorendo alterazioni che sono state determinate dalle stesse caratteristiche degli stati di emergenza e, in particolare, di una emergenza sanitaria come quella che stiamo attraversando. Caratteristiche che impongono, per loro natura, decisioni continue, rapide, flessibili e sorrette da adeguate valutazioni tecniche: tutti elementi che conducono a concentrare il potere decisionale nelle mani dell'esecutivo. Ma anche in tali situazioni va tenuto fermo il fatto che quando le decisioni che il Governo adotta vengono a incidere e a limitare – come è accaduto nella nostra esperienza – libertà fondamentali garantite dalla costituzione (come la libertà di circolazione, di riunione, di iniziativa economica), al Parlamento e solo al Parlamento spetta (con la garanzia offerta dal nostro sistema di giustizia costituzionale) di fissare i confini che il Governo anche nell'emergenza è tenuto a rispettare per non incidere su quelle “riserve di legge” che la costituzione fissa a garanzia di tali libertà. In questo quadro perseguire una maggiore efficacia nella presenza parlamentare significa dunque rendere compatibile l'eccezionalità dell'emergenza con i principi costituzionali che reggono le basi della nostra forma di governo parlamentare.

Basi che impongono in uno stato di emergenza sanitaria una distribuzione dei poteri che assegni al Governo, in condivisione con le competenze proprie delle Regioni, il compito di operare le scelte politiche e le soluzioni tecniche relative alla tutela della salute pubblica, mentre al Parlamento spetta il potere di indirizzare e controllare l'azione del Governo e, attraverso di esso, delle Regioni. Non senza considerare che uno stato di emergenza come quella che stiamo attraversando comporta necessariamente una accentuazione del profilo dell'“unità nazionale” che si collega al carattere indivisibile degli interessi connessi alla salute pubblica, carattere che dovrebbe indurre ad attenuare le contrapposizioni politiche e ad aprire la strada alla collaborazione tra tutte le forze in campo ai fini della ricerca e della definizione dell'interesse comune.

2. Alla luce di queste premesse il Parlamento, per rafforzare la sua presenza e incidenza nella gestione dell'attuale stato di emergenza dovrebbe orientare le sue scelte verso in due direzioni: in primo luogo verso la costituzione di una struttura specificamente dedicata e in grado di esercitare in forma più concentrata e diretta di quella consentita ad una assemblea tutti i poteri di indirizzo, vigilanza e controllo spettanti alle Camere nei confronti del Governo, superando quindi innanzitutto il dualismo del nostro bicameralismo paritario; in secondo luogo verso l'utilizzazione da parte di questa struttura di procedure più rapide e semplificate rispetto a quelle ordinarie, ma pur sempre in grado di garantire una adeguata partecipazione delle minoranze.

3. Seguendo tale orientamento questo sono le strade che, tra le tante possibili, si prospettano oggi, a mio avviso, come le più praticabili. Una prima strada, prevalentemente politica e del tutto informale, potrebbe muovere da un accordo tra le Presidenze delle due Camere per condurre alla nascita di un Comitato composto da rappresentanti qualificati delle varie forze parlamentari, quali potrebbero essere, secondo una ipotesi che è già circolata, i presidenti dei gruppi parlamentari ovvero i presidenti delle Commissioni parlamentari più direttamente interessate ai problemi della pandemia.

Questa soluzione avrebbe il vantaggio di condurre alla costituzione immediata dell'organo in base ad un semplice accordo politico, ma presenterebbe anche lo svantaggio, forse più grave, della costituzione di un organo sprovvisto di poteri dotati di rilevanza giuridica e, pertanto, esposto a tutte le turbolenze e oscillazioni del quadro politico che potrebbero minarne l'efficienza.

4. Valutati i vantaggi e gli svantaggi di una tale soluzione informale, appare senz'altro, a mio avviso, preferibile e più rispondente al fine che si intende perseguire percorrere la strada di una soluzione più strutturata e formale.

Soluzione che dovrebbe condurre alla nascita di una specifica Commissione bicamerale cui affidare l'esercizio delle funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo che al Parlamento spettano alla luce del nostro modello di governo parlamentare nell'ambito di uno stato di emergenza quale quello che stiamo attraversando. Una Commissione di questa natura, proprio ai fini dell'efficacia dei suoi interventi, dovrebbe essere istituita con una legge speciale in grado di definire sia la composizione che le competenze dell'organo secondo un modello già sperimentato in altre occasioni come nella costituzione del Comitato parlamentare per la sicurezza (Copasir) o della Commissione di indirizzo e vigilanza sul servizio radiotelevisivo. Questa legge, al fine di garantire l'efficacia operativa dell'organo, dovrebbe prevedere una composizione numericamente limitata con la presenza di senatori e deputati designati dai Presidenti delle due Camere nel rispetto, per quanto possibile, del principio di proporzionalità e con una presidenza affidata ad un rappresentante dell'opposizione. L'organo dovrebbe essere investito di funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza sui provvedimenti che il Governo adotta in tema di pandemia, con la possibilità di svolgere anche una funzione consultiva attraverso il rilascio, su provvedimenti determinati, di pareri preventivi obbligatori ma non vincolanti per il rispetto della sfera di autonomia spettante in materia al Governo ed alla pubblica amministrazione. Questo a differenza di quanto previsto nel disegno di legge

presentato dal Sen. Pagano e in corso di esame che pur rappresenta una traccia di intervento utile e per molti aspetti condivisibile.

Un organo così costituito verrebbe, dunque, a operare sia come elemento di raccordo diretto tra Parlamento e Governo per la gestione dell'emergenza sanitaria, sia come sede istruttoria per gli atti di indirizzo e controllo che le Camere volessero adottare nella loro composizione ordinaria. Sempre per adempiere efficacemente a tali funzioni la legge dovrebbe, infine, prevedere una periodicità ristretta (settimanale o quindicinale) per le informative che il Governo dovrebbe essere tenuto a svolgere innanzi alla Commissione sull'esercizio delle proprie competenze.

Il vantaggio di tale soluzione risulta evidente con riferimento alla legittimazione, alla stabilità ed all'efficienza operativa di un organo così costituito. Uno svantaggio potrebbe, peraltro, derivare, rispetto alle urgenze che la pandemia impone, dai tempi necessari per l'approvazione della legge istitutiva. Ma una difficoltà di questo tipo potrebbe essere agevolmente superata mediante l'attivazione parallelamente all'avvio del percorso legislativo di una Commissione identica per struttura e competenze a quella ora descritta, ma fondata sulla semplice intesa tra i Presidenti delle Camere così come è avvenuto in altre occasioni (si pensi alla Commissione Bozzi e alla Commissione De Mita-Jotti per la riforma costituzionale) e secondo quanto risulta previsto dall'art. 26 del Regolamento del Senato. Un organo così costituito potrebbe cominciare ad operare immediatamente in attesa di ottenere la sua copertura in sede legislativa.

In sintesi, ritengo, quindi, che l'istituzione di una Commissione bicamerale ad hoc rappresenti la soluzione più appropriata per corrispondere alla esigenza che qui viene posta pur riconoscendo che la scelta dello strumento per dare l'avvio a tale soluzione (si tratti della legge o del semplice accordo tra i Presidenti delle Camere) richiede una verifica preliminare sulle condizioni politiche in grado di condizionare i tempi di approvazione della legge istitutiva.

5. Concludo con alcune brevissime considerazioni su due temi emersi nel corso delle precedenti audizioni.

Il primo tema riguarda l'esercizio della funzione legislativa che, a mio avviso, negli stati di emergenza, non dovrebbe subire alterazioni nel suo svolgimento così come disciplinato dalla costituzione e dai regolamenti parlamentari. L'unica indicazione che su questo piano si potrebbe dare riguarda la conversione dei decreti-legge che restano la fonte primaria dell'emergenza, conversione il cui percorso si potrebbe accelerare mediante il ricorso ad una operatività congiunta in sede istruttoria delle Commissioni competenti delle due Camere.

Il secondo tema riguarda la possibilità di funzionamento "a remoto" delle Camere nel corso di una emergenza sanitaria come quella che stiamo vivendo. La mia opinione sul punto è che non sussiste un insuperabile ostacolo costituzionale per tale forma di funzionamento dal momento che la nozione di "presenza" richiamata dalla costituzione va interpretata evolutivamente alla luce degli sviluppi intervenuti nelle tecniche informatiche della comunicazione. Queste tecniche hanno allargato lo spazio della presenza fisica ad una presenza virtuale che è in grado di consentire la piena contestualità dei dibattiti e delle decisioni nonché la piena identificazione dei partecipanti. Questo non significa abbandonare la prassi normale della presenza fisica, ma integrare tale presenza con forme appropriate e garantite quando situazioni eccezionali e ben delimitate rendano tale presenza impossibile.