



## LA PANDEMIA E L'UNITA' NAZIONALE: IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

di **Giuditta Brunelli\*** - [giuditta.brunelli@unife.it](mailto:giuditta.brunelli@unife.it)

*Nello scritto si sottolinea come le dichiarazioni del Capo dello Stato durante la pandemia abbiano avuto la funzione di richiamare l'opinione pubblica e - soprattutto - i decisori politici all'esigenza di preservare la coesione territoriale e l'equilibrio tra i poteri. Da ciò emerge l'importanza che in Italia continua a rivestire una Presidenza della Repubblica *super partes*, con una funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri (secondo quanto affermato dalla sentenza costituzionale n. 1/2013).*

SOMMARIO: 1. L'unità nazionale nelle dichiarazioni del Capo dello Stato. – 2. La «sostanziale unità morale» degli italiani. – 3. La (auspicata) coesione territoriale e l'(auspicato) armonico funzionamento dei poteri. – 4. Il (segnalato) pericolo di distorsioni procedurali nella produzione del diritto e il ruolo delle Camere. – 5. Osservazioni conclusive sulla forma di governo alla prova della pandemia.

1. Una riflessione 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<sup>1</sup>; 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<sup>2</sup>; 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<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del “Concerto dedicato alle vittime del coronavirus” nel 74° anniversario della Festa nazionale della Repubblica, Giardini del Quirinale, 1° giugno 2020, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>2</sup> Si vedano, in particolare, le dichiarazioni sull'emergenza coronavirus del 5 marzo e del 27 marzo 2020, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>3</sup> Dichiarazione del 27 marzo 2020, cit.

\* *Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico*

la Repubblica» e che ancora oggi ci fa sentire «legati da un *comune destino*». E' 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<sup>4</sup> - di quelle «esigenze permanenti della comunità» che costituiscono «un bene permanente, superiore ed irrinunciabile (...) dello Stato democratico italiano»<sup>5</sup>.

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 territori. Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione»<sup>6</sup>. 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»<sup>7</sup>.

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.

<sup>4</sup> Si tratta della decisione della Corte costituzionale n. 87/1966, nella cui motivazione il sentimento nazionale - seppur ancora oggetto di un'interpretazione tradizionalista (esso corrisponde, infatti, «al modo di sentire della maggioranza della Nazione e contribuisce al senso di unità etnica e sociale dello Stato») - viene nettamente distinto dal «nazionalismo politico», con il quale non può essere confuso.

<sup>5</sup> G. Vassalli, *Propaganda "sovversiva" e sentimento nazionale*, in *Giur. cost.*, 1966, 1104.

<sup>6</sup> Di grande rilievo, su questi temi, anche la relazione della Presidente Marta Cartabia sull'attività della Corte costituzionale nel 2019 (28 aprile 2020, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), secondo cui, nel frangente dell'emergenza, «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della "leale collaborazione" - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo» (18-19).

<sup>7</sup> Sentenza n. 1/2013. Nella motivazione di questa pronuncia vi è una particolare insistenza proprio sul tema dell'*equilibrio costituzionale*, del quale il Presidente della Repubblica è supremo garante. Le sue sono funzioni di *equilibrio e di raccordo* all'interno del sistema costituzionale, fondato sulla separazione e sull'integrazione dei poteri dello Stato.

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<sup>8</sup>. 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*<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>, 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 figura 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

---

<sup>8</sup> Informativa del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte al Senato della Repubblica in merito all'emergenza Covid-19, 27 marzo 2020 (in [www.governo.it](http://www.governo.it)).

<sup>9</sup> Art. 2, comma 1, nel quale si precisa tuttavia che «ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare», il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro da lui delegato riferisce alle Camere «ai sensi del comma 5, secondo periodo», attraverso una semplice *comunicazione* quindicinale sulle misure adottate.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1/2013.

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»<sup>11</sup>.

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. E' 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»<sup>12</sup>), 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<sup>13</sup>.

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. E' 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 condizionamento dell'ordine del giorno delle Camere, e che dunque andrebbe progettato con grande cautela. Credo però che potrebbe trattarsi di una scelta percorribile<sup>14</sup>, se divenisse parte di uno "scambio virtuoso" con una serie di limitazioni in tema di conversione dei decreti legge e di maxi emendamenti, 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»<sup>15</sup>, 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.

---

<sup>11</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia commemorativa del quarantesimo anniversario dell'uccisione di Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato e Gaetano Costa e del trentennale dell'omicidio di Rosario Livatino, Palazzo del Quirinale, 18 giugno 2020, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>12</sup> R. Bin, *Una Costituzione applicata ma non attuata*, in G. Brunelli, G. Cazzetta (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2013, 332.

<sup>13</sup> Su questi e altri possibili interventi rinvio a G. Brunelli, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, spec. 6 ss.

<sup>14</sup> In questo senso vedi L. Violante, *Il Parlamento depotenziato*, *La Repubblica*, 28 giugno 2020.

<sup>15</sup> C. Mirabelli, *Il Parlamento non diventi un costo da abbattere*, *Il Messaggero*, 29 giugno 2020.