

I rischi della pandemocrazia

Proteggiamo il Parlamento

di Giulio Napolitano

È stato creato persino un neologismo, "pandemocrazia", per indicare le molteplici sfide che la diffusione mondiale del Covid-19 sta ponendo al funzionamento delle istituzioni rappresentative e, più in generale, allo svolgimento dei processi democratici a ogni latitudine. Urgenza e gravità delle decisioni da assumere, complessità e sensibilità delle valutazioni tecnico-scientifiche sottostanti, esigenze di distanziamento sociale sempre più rigoroso, infatti, stanno progressivamente logorando i tradizionali meccanismi di deliberazione collettiva propri dei nostri sistemi democratici. Di fronte allo scoppio della pandemia, le reazioni dei governi sono state diverse. In alcuni Paesi, come gli Stati Uniti, il Brasile e inizialmente la Gran Bretagna, c'è stata una fuga dalla responsabilità.

Si è negata la pericolosità del contagio da Covid e ci si è astenuti da ogni intervento efficace di prevenzione e contenimento. In altri Paesi, invece, i governi hanno agito anche energicamente, pretendendo però uno straordinario accentramento di poteri. Qualcosa di simile era già avvenuto di fronte agli attacchi del terrorismo internazionale all'inizio di questo secolo (al punto che, negli Stati Uniti, si era evocata l'idea di un *unbound Executive*, un Esecutivo "svincolato") e poi con lo scoppio della crisi economico-finanziaria. Ma oggi con la pandemia le distorsioni sono ancora maggiori. I Parlamenti non dispongono delle informazioni necessarie, rischiano di provvedere troppo tardi, non possono obbligare i governi a intervenire o correggersi, hanno difficoltà a riunirsi e deliberare in una composizione effettivamente rappresentativa. In questi mesi, dunque, i Parlamenti hanno visto fortemente ridursi in tutto il mondo il loro ruolo sia di regolatori dei comportamenti sociali sia di organi di controllo dei governi, così privando soprattutto i partiti di opposizione della sede istituzionale dove far sentire la loro voce.

Per questa ragione, quando la prima ondata era ancora in corso, alcuni Paesi hanno opportunamente predisposto nuovi strumenti di controllo parlamentare. Tra questi la Francia, dove prima l'Assemblea nazionale e poi il Senato hanno istituito commissioni di indagine ad hoc. In Israele, è stata addirittura la Corte Suprema a imporre la previsione di un apposito controllo parlamentare a fronte dell'espansione dei poteri dell'Agenzia per la sicurezza. Negli Stati Uniti, il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (Cares) Act* ha istituito una Commissione di supervisione del Congresso, composta da cinque membri. La Commissione ha il compito di vigilare sull'attuazione delle disposizioni di stabilizzazione

economica del *Cares Act* da parte del Dipartimento del Tesoro e della Federal Reserve e di valutarne l'efficacia, presentando un rapporto al Congresso ogni mese. Commissioni e organi speciali vi sono ormai in molti altri Paesi in Europa, Nord America, Asia, Australia e Nuova Zelanda.

Con ritardo, anche in Italia si sta finalmente discutendo su come rafforzare il ruolo del Parlamento. Un primo passo, in realtà, è già stato compiuto con l'introduzione di un obbligo legislativo del presidente del Consiglio o del ministro della Salute di illustrare preventivamente al Parlamento il contenuto dei Decreti del presidente del Consiglio dei ministri di contrasto alla diffusione del Covid. E concrete ipotesi di coinvolgimento dell'opposizione in Parlamento nella redazione e nella discussione della prossima legge di bilancio stanno emergendo proprio in questi giorni.

Ma il ruolo di indirizzo e di controllo del Parlamento va rafforzato anche con appositi presidi istituzionali. E l'analisi comparata indica che quasi ovunque si è scelta la strada di istituire commissioni speciali ad hoc. Nel caso italiano, una prima soluzione potrebbe consistere di una commissione bicamerale a composizione ristretta con ampi poteri di indagine, controllo e raccomandazione, presieduta da un parlamentare dell'opposizione, sul modello del Copasir. Compito della commissione dovrebbe essere quello di vigilare sulla gestione dell'emergenza Covid da parte del Governo, delle Regioni e delle amministrazioni pubbliche, verificando l'adeguato bilanciamento tra diritti di libertà ed esigenze di tutela della salute pubblica e della sicurezza collettiva, anche mediante l'accesso a informazioni riservate e l'interlocuzione diretta con il Comitato tecnico-scientifico. Una seconda soluzione potrebbe consistere in una commissione di indirizzo e controllo, a composizione eventualmente più allargata, concentrata sulle misure di sostegno economico, per verificare l'effettiva erogazione dei ristori economici e un domani orientare e controllare il corretto impiego delle risorse europee del Recovery Fund.

Naturalmente, varie forme di combinazione tra queste due soluzioni sono possibili. Ma con l'arrivo e l'aggravamento della seconda ondata della pandemia non c'è più tempo da perdere, se si vuole evitare un pericoloso avvitarsi delle tensioni politico-istituzionali di cui già si colgono evidenti e inquietanti segni.

L'autore è professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università degli studi Roma Tre