



La reattività dei Parlamenti al Covid-19: alla riscoperta dell'originaria funzione di limite all'esecutivo

di Elena Griglio

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica*

Luiss School of Government

Policy Brief n. 18/2020

Complici gli sconvolgimenti causati dalla pandemia di Covid-19, i Parlamenti delle democrazie occidentali sono forse entrati anch'essi "in quarantena"? Una tale impressione è diffusa, ma in realtà non corrisponde del tutto alla realtà. Certo, il Parlamento legislatore in questa fase è sicuramente messo alla prova dell'empowerment normativo del Governo sulle misure emergenziali e anti Covid-19. Eppure, come analizzato in questo Policy Brief, si assiste al progressivo manifestarsi di una sorta di parlamentarismo dell'emergenza. Un parlamentarismo, cioè, con diversi livelli di "aggiustamento" delle regole e procedure ordinarie, idoneo a consentire alle assemblee rappresentative di svolgere le proprie funzioni fondamentali pure in contesti interessati da significative limitazioni dei presupposti fisici e giuridici per riunirsi regolarmente. In linea generale, analizzando tra l'altro in chiave comparata alcune realtà europee, è possibile affermare che la dimensione del controllo è sicuramente quella più compatibile con tale parlamentarismo dell'emergenza. Sviluppare ulteriormente un simile ruolo di "argine" dell'esecutivo potrebbe costituire, per le Assemblee legislative nazionali, allo stesso tempo un ritorno alle origini e una nuova frontiera dei rapporti con l'esecutivo.

** Le opinioni espresse nel presente Policy Brief sono strettamente personali e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza*



I Parlamenti in quarantena? Immagine diffusa, ma non troppo realistica

Anche nelle democrazie europee di stampo parlamentare, le misure anti Covid-19 nascono prevalentemente dalla penna dei Governi. Dalle Gazzette ufficiali alle chat di gruppo continuano a circolare testi, ufficiali o ufficiosi, su ordinanze, decreti, circolari e delibere adottati dagli esecutivi per regolare ogni minimo aspetto della vita dei cittadini, dalle grandi libertà costituzionali alle più piccole abitudini quotidiane. Le misure di contrasto alla diffusione del virus e di contenimento degli effetti negativi sul tessuto socio-economico hanno il volto e la voce dei Governi: i Primi ministri e i Ministri della Salute, accanto ai virologi, occupano televisioni e canali streaming per spiegarne le ragioni e le modalità applicative. Sono gli esecutivi ad interpretare il compito di grandi “soccorritori” istituzionali della pandemia, un ruolo che, per ragioni di tempo, risorse, accesso a dati e informazioni statistiche, difficilmente potrebbe essere allocato altrove. In questo scenario, la sensazione diffusa è che i Parlamenti vivano la pandemia in una sorta di quarantena in parte forzata e in parte volontaria.

Da un lato, le assemblee rappresentative sono fortemente marginalizzate nei processi decisionali di contenimento della pandemia, che continuano a registrare una forte impronta degli esecutivi. Questa tendenza non rappresenta una assoluta novità nel quadro del costituzionalismo parlamentare europeo: negli ultimi decenni, vi è stato un progressivo, ma inesorabile, spostamento dell’asse dell’attività normativa dai Parlamenti ai Governi. La pandemia ha rappresentato un forte acceleratore di questi processi latenti.

Dall’altro lato, almeno nelle primissime settimane dopo l’inizio della pandemia, molti Parlamenti europei hanno scelto consapevolmente di sospendere la propria attività o di limitarla allo stretto indispensabile per ridurre al massimo le situazioni di esposizione al contagio. Si pensi al Parlamento britannico, che ha anticipato e prolungato il tradizionale *recess* di Pasqua, sospendendo di fatto per quattro settimane la propria attività. Anche oggi, ci si continua ad interrogare sulla possibilità di garantire l’effettività delle sedute parlamentari in un contesto interessato da pressanti limiti alla mobilità e al lavoro in presenza. Non va infatti sottovalutato che le assemblee parlamentari sono organismi numerosi e complessi dal punto di vista organizzativo, che esse operano sulla base di procedure codificate, con fasi ben definite, con vincoli di pluralismo e di trasparenza insopprimibili. Tali caratteristiche, che sono anche la garanzia della democraticità delle decisioni parlamentari, rendono gli organi legislativi potenzialmente meno competitivi degli esecutivi nel reagire alle continue sollecitazioni di una emergenza sanitaria di portata globale.

La giustapposizione di queste riflessioni dovrebbe portarci a convalidare l’idea dei Parlamenti “quarantenati”. Una idea che, quasi per inerzia, la seconda ondata pandemica sembra avere perpetuato, diffondendo la sensazione di una sorta di *lockdown* democratico dove le assemblee rappresentative inseguono sempre più a fatica le decisioni di Governi propensi a cercare la propria legittimazione sui media più che nelle Aule parlamentari.

In realtà, tale immagine non corrisponde alla realtà fenomenica del parlamentarismo in epoca Covid. Le assemblee rappresentative si sono attivate rapidamente per garantire continuità ed effettività ai lavori parlamentari, utilizzando tutti gli strumenti disponibili per recuperare spazi di partecipazione e influenza. Hanno mostrato una comune propensione a sviluppare risposte concrete per un parlamentarismo dell’emergenza. Un parlamentarismo, cioè, con diversi livelli di “aggiustamento” delle



regole e procedure ordinarie, idoneo a consentire alle assemblee rappresentative di svolgere le proprie funzioni fondamentali pure in contesti interessati da significative limitazioni dei presupposti fisici e giuridici per riunirsi regolarmente. L'interrogativo di fondo riguarda piuttosto il tipo di ruolo che le assemblee rappresentative sono state in grado di ritagliarsi all'interno di questo parlamentarismo dell'emergenza.

Il Parlamento, “luogo” di confronto e deliberazione: le sfide poste dalla pandemia

La pandemia ha cambiato profondamente il modo in cui il fatto comunicativo si rapporta con lo spazio e le distanze, una dimensione da tempo studiata dalla prossemica che non ha mancato di fare sentire i suoi effetti anche all'interno delle assemblee rappresentative. La nuova prossemica inaugurata dalla pandemia ha sfidato quella che è forse la prerogativa per eccellenza dei Parlamenti: la possibilità di operare come luoghi di negoziazione politica, sedi privilegiate di dibattito e deliberazione. In risposta a queste sollecitazioni, i Parlamenti hanno adottato soluzioni organizzative e procedurali per garantire la continuità delle attività in commissione e in Assemblea, tutelando al contempo la sicurezza dei parlamentari e del personale amministrativo. Con modifiche ai regolamenti parlamentari o decisioni degli Uffici di presidenza, si è cercato di preservare ciò che la Corte costituzionale federale tedesca definisce la “capacità di azione” dei Parlamenti.

Le iniziative adottate per rendere “Covid-sostenibile” l'organizzazione dei lavori parlamentari possono essere distinte in due macro-categorie.

Da un lato, gli aggiustamenti “meccanici” hanno portato all'attivazione di molteplici strumenti logistici ed organizzativi di “distanziamento” tra i parlamentari durante le sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. Si pensi alla generalizzata ricollocazione delle sedute delle commissioni in aule di maggiore capienza, alla limitazione del numero legale a un quarto dei deputati nell'esperienza del *Bundestag* tedesco, all'utilizzo dello strumento delle missioni nell'esperienza della Camera dei deputati italiana, all'attivazione del voto per delega nel Parlamento di Westminster.

Dall'altro lato, le innovazioni “digitali” hanno legittimato il ricorso alle nuove tecnologie per consentire ogni sorta di interazione virtuale non solo per l'attività istruttoria in commissione, ma anche per il voto in Assemblea. Il Parlamento europeo e le Camere basse del Parlamento spagnolo e belga sono stati tra i primi a ricorrere a tale modalità. Non sono mancate soluzioni ibride, con modalità di lavoro in parte in presenza e in parte in remoto anche per le sedute dell'Assemblea, come nel caso del *question time* nella Camera dei Comuni britannica, svolto in un'aula semi-deserta con maxi-schermi e domande poste da remoto.

Tale processo di rimodulazione organizzativa si è accompagnato ad una profonda trasformazione del rapporto tra le funzioni parlamentari di base.

Il parlamentarismo dell'emergenza: verso una riscoperta della funzione di controllo

In linea generale, le funzioni non legislative si sono rivelate quelle più compatibili con il parlamentarismo dell'emergenza. Con queste funzioni, il Parlamento indirizza e controlla l'esecutivo, intervenendo sia prima della decisione dell'esecutivo, per orientarne e vincolarne politicamente l'azione,



sia successivamente, per verificare la corrispondenza dell'agire governativo rispetto a determinati parametri politici o legislativi.

Durante tutta la durata della crisi, i Parlamenti hanno cercato di compensare con la funzione di indirizzo e controllo la perdita di influenza sul terreno della legislazione. Due fenomeni paralleli hanno contribuito a tale risultato.

Da un lato, i procedimenti di controllo sono quelli più congeniali alle nuove regole di distanziamento fisico. Tali meccanismi non si traducono in deliberazioni che richiedono un voto in commissione o in Aula oppure prevedono un numero limitato di votazioni. Il loro obiettivo principale è raccogliere informazioni e orientamenti al fine di sviluppare quello che viene definito il “diritto di critica” del Parlamento rispetto all'operato del Governo. La relativa indipendenza dei meccanismi di controllo dalle procedure di voto spiega perché di solito non sia richiesto un quorum strutturale: è il caso delle interrogazioni e interpellanze, delle audizioni, dell'esame delle relazioni governative, delle indagini conoscitive, delle inchieste.

Dall'altro lato, l'espansione delle funzioni non legislative è direttamente legata all'*empowerment* normativo del Governo nella regolazione dell'emergenza. Moltissimi ordinamenti europei, seppure con procedure, tempi e implicazioni piuttosto diversificate, hanno assistito all'attivazione di clausole o procedure sullo stato di allarme o di emergenza che consentono al Governo, per un tempo limitato e finalità definite, di esercitare poteri normativi straordinari.

Lo stesso dato fattuale legato alle pressioni temporali dell'emergenza e all'incrementata dipendenza dal dato tecnico e dal parere degli esperti ha portato i Governi ad esercitare un dominio molto forte sulla produzione normativa. Si è assistito ad una profonda mutazione nel rapporto tra le fonti del diritto e alla diffusione di strumenti di normazione atipica interamente rimessi alla discrezionalità governativa.

Solo per fare alcuni esempi, si pensi che nel periodo da marzo ad agosto 2020 nessuna legge ordinaria è stata adottata in Spagna e in Italia, dove le misure anti-Covid sono state introdotte, rispettivamente, con 22 e 15 decreti legge, integrati in Italia da 16 DPCM. In Francia, ben 60 sono state le ordinanze adottate nello stesso periodo.

Rispetto a queste tendenze, l'attivazione dei procedimenti di controllo ha rappresentato per molti Parlamenti una forma di compensazione finalizzata a recuperare spazi di intervento e influenza rispetto a sfere decisionali di natura regolatoria ed amministrativa che di per sé sfuggono alla deliberazione parlamentare.

Si è così delineata quella che potremmo definire una “nuova frontiera” nei rapporti tra Parlamento e Governo, una frontiera animata dal ricorso a strumenti ben radicati nella tradizione del parlamentarismo europeo che, nella nuova ed inedita prossemica parlamentare inaugurata dal Covid, sembrano avere assunto una nuova valenza istituzionale.

Tra gli strumenti più utilizzati, si segnalano le informative o comunicazioni del Governo in Aula, talora seguite dal voto di atti di indirizzo. Uno strumento classico del controllo parlamentare, che in Italia ha trovato nuova fortuna in relazione al ricorso ai DPCM. Anche le interrogazioni ed interpellanze, e soprattutto i *premier question time*, spesso diffusi sui canali televisivi o in streaming, si sono confermati in tutta Europa uno strumento di controllo democratico molto immediato ed efficace. Ma è in commissione dove la dimensione del controllo ha trovato maggiore fortuna: la natura più ristretta e la maggiore informalità di queste sedi hanno consentito di garantire la continuità dei lavori nei modi più



disparati. Questo spiega il successo che lo strumento delle audizioni e indagini conoscitive in commissione ha registrato in tutti i Parlamenti da marzo ad oggi. Ad integrazione del lavoro svolto dalle commissioni permanenti, alcuni Parlamenti, tra cui l'Assemblea nazionale francese e la Camera dei rappresentanti del Belgio, hanno scelto di istituire commissioni speciali, con compiti di indagine o inchiesta sulla gestione dell'emergenza. Infine, molto rilevante si è dimostrata la dimensione del controllo di finanza pubblica sulle misure eccezionali attivate sia a livello nazionale che a livello europeo per finanziare gli interventi sanitari e offrire aiuti economici ai cittadini e alle imprese.

Il Parlamento limite al potere sovrano dell'esecutivo, un ritorno alle origini?

Il Covid-19 sembra averci restituito l'immagine di Parlamenti che legiferano meno, ma potenzialmente controllano di più. Tale immagine sembra segnare una battuta di arresto rispetto alla storia della democrazia rappresentativa, nata dalla teoria della separazione dei poteri e dall'attribuzione ad assemblee elette direttamente dai cittadini della potestà legislativa, quella che – in linea di principio – porta all'adozione degli atti più importanti, in quanto destinati ad incidere sui diritti fondamentali. In realtà, a ben vedere, la pandemia non ha fatto altro che accelerare processi già da tempo in incubazione nella tradizione parlamentare europea. Processi che, per molte ragioni, per lo più legate alla complessità e mutevolezza di società sempre più globalizzate, vedono concentrare sugli esecutivi le fondamentali scelte regolatorie.

Pensare di fermare e invertire queste tendenze significherebbe ignorare le logiche intrinseche di un'epoca che sta lentamente cambiando gli equilibri interni delle democrazie rappresentative. Semmai, si tratta di riflettere sulle garanzie attivabili a livello parlamentare per evitare che l'*empowerment* normativo del Governo determini una eccessiva compromissione delle fondamentali istanze democratiche.

Tale impegno ci spinge a riscoprire – seppure in una chiave contemporanea – il senso originario del parlamentarismo pre-moderno come limite al potere un tempo del sovrano, ora dell'esecutivo. Un limite che va costruito lavorando sulle procedure legislative di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa, ma ancora di più sulle procedure di indirizzo e controllo rispetto alla macro-sfera dell'attività non legislativa.

In questo ambito, non manca infatti una sensazione di diffusa frustrazione per le ricadute politico-istituzionali dell'attività svolta dal Parlamento. Da un lato, il controllo produce risultati politici indiretti e differiti, che dipendono dalla disponibilità dell'esecutivo a recepire gli esiti delle procedure parlamentari. Dall'altro lato, le ragioni dell'emergenza hanno reso più divisiva politicamente anche quella sfera di attività non legislativa che di regola consente maggiori spazi alla cooperazione tra maggioranza e opposizione. Comprendere questi processi e i relativi rischi latenti è il primo passaggio per strutturare un nuovo stile di rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo pienamente coerente con la dimensione dell'*accountability*.

Rispetto a tutte queste trasformazioni, la sfida è grande anche per il nostro Parlamento italiano: la pandemia può essere un forte acceleratore delle riforme che servono per adeguare la strumentazione parlamentare all'esigenza di costruire nuove garanzie ed argini alle decisioni degli esecutivi. In questo senso, la revisione dei regolamenti parlamentari appena avviata da entrambe le Camere può

LUISS



representare una utile finestra per affrontare i nodi della legislazione e del controllo che rimangono irrisolti, partendo dai maxi-emendamenti coperti da questione di fiducia e dal controllo di finanza pubblica.