



Democrazie in pandemia tra mito e realtà

di Pamela Martino *

L'emergenza sanitaria ha paventato convergenze tra sistemi costituzionali democratici, l'ampio bacino delle c.d. "democrazie illiberali" e i sistemi costituzionali in transizione democratica, in ragione di una diffusa divaricazione tra formali proponimenti e *performance* reali, tra forma e sostanza, che la pandemia ha contribuito a esasperare. All'approfondimento del tema sono rivolti alcuni dei contributi pubblicati sul numero corrente di questa *Rivista* e altri ne seguiranno nei numeri successivi.

La crisi pandemica ha messo a dura prova la capacità di tenuta dei sistemi del *welfare* di molte democrazie occidentali europee mostrando, tra le altre, difficoltà di prestazione dei sistemi sanitari nazionali conseguenti a risalenti politiche di contenimento della spesa pubblica nonché difficoltà di conversione in modalità digitale del tradizionale sistema di istruzione; inoltre, ha determinato la limitazione di alcuni diritti fondamentali per mezzo di misure di distanziamento sociale e del *lockdown* a tutela del diritto alla salute, con devastanti ricadute sul piano economico e sociale.

Forma di Stato – con una compressione delle garanzie dei diritti – e forma di governo – con il depotenziamento dell'organo legislativo e il rafforzamento del potere esecutivo per soddisfare l'esigenza di adottare misure urgenti – hanno subito un pervasivo contraccolpo in nome di un'ampia nozione di sicurezza.

Se democrazia e sicurezza hanno attraversato mano nella mano la stagione pandemica, è agevole constatare che i due termini sono stati largamente adoperati per conferire legittimazione a misure governative, leggi e politiche pubbliche

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».



nelle democrazie consolidate così come nelle democrazie illiberali e nei Paesi in transizione democratica dove la dissimulazione di dinamiche istituzionali e sistemi di garanzia dei diritti distanti da quelli formalmente proposti è stata naturalmente più marcata.

Quando il Primo Ministro ungherese Orbán pronuncia il termine «democrazia», appone un'etichetta intesa come di per sé sufficiente a confortare un'azione di governo che procede in direzione opposta rispetto a quella guidata dai valori democratici.

In egual modo, una palese divaricazione si registra tra le riforme di rango costituzionale e legislativo adottate ai fini della transizione democratica nei Balcani occidentali e la loro insufficiente attuazione sul piano concreto che ne rallenta il percorso evolutivo, con l'aggravio delle misure di emergenza pandemica che hanno di fatto favorito il consolidamento dei sistemi autoritari snodando i cardini del costituzionalismo occidentale, quali separazione dei poteri e garanzia dei diritti, con un incrementale potenziamento degli Esecutivi e una progressiva marginalizzazione dei Parlamenti.

Anche l'invocazione del polisemico termine «sicurezza», passibile di rispondere a una reale esigenza ovvero di prestarsi ad una manovrata costruzione della realtà, ha palesato tutta la complessità dell'operazione di bilanciamento tra diritti costituzionalmente garantiti risoltasi nella determinazione di un ordine di priorità tra le garanzie dei diritti che inevitabilmente è causa della limitazione dei diritti non prevalenti: e così in piena emergenza sanitaria nelle democrazie non consolidate l'imperativo della sicurezza, in linea di continuità con la stagione pre-pandemica, si è tradotto nella esasperazione della garanzia del diritto alla vita e alla salute dei cittadini a discapito dei diritti degli stranieri.

Il binomio pandemico democrazia-sicurezza ha alimentato, dunque, la stagione dei diritti in conflitto, mettendo alla prova la tenuta delle dinamiche democratiche: ne sono manifestazioni la decisione del Primo Ministro ungherese di sospendere la libertà di opinione per evitare che la diffusione di false notizie generasse il panico, il conflitto tra diritto alla salute e libertà di circolazione riversatosi sulle dinamiche della forma di governo con un acceso dibattito intorno all'or-



gano (Parlamento o Governo) legittimato ad adottare misure limitative della seconda in ragione della supertutela della prima. Sono solo alcune delle criticità emerse nelle democrazie costituzionali consolidate, nelle c.d. democrazie illiberali e nei sistemi in transizione democratica, atteso che se nei primi l'osservanza di misure limitative delle libertà fondamentali passa per le faticose dinamiche della condivisione, del consenso e della comprensione piena del significato delle stesse che maturano nello spazio civico, negli altri la loro accettazione dipende dalla percezione diffusa della forza dell'apparato che le ha poste in essere.

Le criticità connesse al bilanciamento dei diritti in pandemia hanno trasceso a tratti la riflessione critica intorno alla natura genuina o artefatta dei sistemi democratici di riferimento, per porre al centro dell'attenzione la legittimazione e l'autorevolezza degli organi decisionali, la trasparenza del loro operato, il metodo e la chiarezza del linguaggio utilizzato e del messaggio trasmesso che sono suscettibili di diffondere consapevolezza nella comunità statuale e di agevolarne la maturazione nello spazio civico condiviso. Anche nella democrazia "autentica", la garanzia del diritto all'informazione e la pervasiva diffusione delle conoscenze, in ragione delle quali la sicurezza matura, ha suggerito una divaricazione tra realtà e percezione quando esponenti governativi nazionali, in principio di emergenza sanitaria, hanno pronunciato parole che sono parse sottovalutare la dimensione della diffusione del contagio e degli effetti della pandemia, correndo il rischio di incorrere nel paradosso di generare meno certezze e più insicurezze. In democrazia, si sa, ciascuno può dire la sua, ma il pericolo che una plurale quantità di informazioni disorienti e che un immaturo utilizzo del linguaggio politico possa persino giungere a mistificare una solida tradizione costituzionale è sempre latente.

È il caso di una democrazia consolidata come quella britannica, ove pandemia e *Brexit* hanno travolto contestualmente, come fossero due *tsunami* combinati, l'intero edificio costituzionale. Dunque, in una stagione evolutiva complessa della *Constitution* d'oltremania, le dichiarazioni del Ministro della giustizia, Dominic Raab, hanno pericolosamente diffuso un messaggio che strida con la tradizione giuridico-costituzionale britannica e in base al quale i diritti umani paiono essere estranei ai *British instincts*, come riporta *The Guardian* il 16 dicembre 2021.



Si legge sul portale del Ministero della giustizia britannico che la recente proposta di riforma dello *Human Rights Act 1998* – che ripropone la storica tensione tra la tradizionale concezione britannica di una libertà individuale negoziale e la garanzia di una sfera di autonomia individuale originaria e svincolata dall'interazione con i pubblici poteri e della quale l'incorporazione della Cedu nel diritto interno è espressione – è volta a ripristinare il ruolo del Parlamento come decisore ultimo in ordine alle norme concernenti le garanzie dei diritti e a lasciare più spazio di manovra quanto alla decisione su come interpretare le sentenze della Corte di Strasburgo: «It will restore a common-sense approach in vital areas such the UK's ability to deport foreign criminals, like drug dealers and terrorists, who too often exploit human rights laws to avoid deportation. The proposals achieve this by restricting the rights available to those subject to deportation orders, strengthening the existing legal framework, or limiting the grounds on which a deportation decision can be overturned». Obiettivi primari sono, dunque, la limitazione dei diritti di coloro che sono soggetti a provvedimenti di espulsione e il contenimento delle ragioni per le quali un provvedimento di espulsione può essere annullato, atteso che molti ricorsi sono stati accolti in quanto fondati sulle garanzie di cui all'art. 8 Cedu ossia sulla tutela del diritto alla vita privata e familiare.

A dire del Ministro, la riforma non intende promuovere l'abbandono della Cedu, bensì assicurare che la Corte suprema applichi e interpreti le leggi britanniche «in a UK context, with respect for the country's case law, traditions, and the intention of its elected law makers» senza temere l'intervento di Strasburgo: «I think under EU law you had the right to be forgotten, *we've seen incrementally principles of continental-style privacy approaches to legal protections introduced, which is not really the tradition in this country...* and I think there is also a sense that there are some issues and debates that have been rendered off-limits which is wrong».

Auspiciando che le corti nazionali non siano tenute ad allinearsi alla giurisprudenza di Strasburgo, compito dei giudici deve essere quello di verificare non tanto la conformità delle leggi al disposto convenzionale, quanto la loro coerenza con gli obiettivi ministeriali. Se a ciò si aggiunge che la riforma si propone di introdurre un costoso filtro di ammissibilità dei ricorsi che intercetti quelli che il Ministro definisce *frivolous claims*, passibili di sottrarre alle corti di giustizia energie



e risorse, non è pretestuoso immaginare che ne derivi un depotenziamento delle corti di giustizia nel complessivo equilibrio dei poteri: in un approfondimento pubblicato su *The Times* il 14 dicembre 2021, il Ministro ha dichiarato che «we'll draw a clear demarcation of the separation of powers between the courts and parliament. The calibre of our judges is globally renowned, and *we should be confident in the UK's tradition of rights, rather than importing a continental European model.* We'll end the duty on UK courts to take into account the case law of the Strasbourg court. [...]. *We plan to re-assert democratic control over the expansion of human rights – which is a matter of elected lawmakers in parliament. This would end the practice of the courts, required by Section 3 of the HRA, to alter legislation, which is parliament's job*».

Il progetto di riforma rievoca l'attribuzione al sistema di governo britannico, da parte di Lord Hailsham, dell'appellativo di *elective dictatorship* nel corso di una nota conferenza tenuta alla BBC nel 1976. Quando il raccordo Governo-Parlamento diventa politicamente esclusivo, un Giudiziario indipendente attiva un sistema di controllo efficace contro le derive governative illiberali che praticano il depotenziamento delle istituzioni di garanzia minando la loro indipendenza e i loro poteri; manifestazioni di entusiasmo, dunque, intorno a riforme di tal fatta ovvero così mal poste non possono che destare preoccupazione.

Benché la tutela giudiziale dei diritti sia solo uno dei tasselli che connotano le democrazie costituzionali consolidate, è possibile rinvenire nella proposta di riforma predetta la percezione governativa del principio del *rule of law* quale impedimento alla libertà di azione delle istituzioni politiche in nome di un principio assoluto di maggioranza nonché l'esasperazione di una autoreferenzialità suscettibile di interpretarsi come una regressione democratica degna del più bieco populismo e sovranismo che promuove l'attivazione di indirizzi non inclusivi. Che il proposito sia o meno quello dominante nel dibattito politico e dottrinale attuale di segnare tappe di un percorso che, insieme al progetto di legge sui limiti al *judicial review*, è volto al ripristino dell'effettività del principio della sovranità parlamentare e conseguentemente ad agevolare l'attività di un Governo responsabile nei confronti del Legislativo, il rischio è quello di sviluppare assonanze tra le strategie politiche delle democrazie occidentali consolidate e quelle di democrazie illiberali



come l'ungherese interpretando in entrambi i casi il potenziamento dei controlli ai confini a fini di contenimento della pandemia come la manifestazione di una concezione securitaria delle frontiere che stigmatizza lo straniero.

Come la globalizzazione, la pandemia ha valicato i confini statali, ma ciò non ha determinato un processo di deterritorializzazione della gestione dell'emergenza transnazionale esasperando, di contro, la sovranità statale che, nella sua dimensione territoriale, è tutto fuorché superata, come attesta la narrativa emergenziale anti-immigrati che a livello nazionale ha accresciuto la loro vulnerabilità sul fronte delle garanzie dei diritti fondamentali.

Non è affermazione retorica quella in base alla quale la persistenza e il consolidamento di una democrazia costituzionale fa leva su elementi di sistema, come i canali di garanzia dei diritti, ma prima ancora su un consenso ideologico che legittima l'azione di governo e che matura e si diffonde nello spazio civico nel quale le parole sono il principale veicolo di educazione ai valori democratici. «Le parole sono pietre», come titolava il libro di Carlo Levi, e la consonanza tra forma e sostanza, tra declaratorie formali e performance reali è il prodotto di un linguaggio maturo nella coscienza politica che non si dispiega in etichette definitive, ma fa delle parole adoperate nel confronto politico e nelle dichiarazioni pubbliche il primo veicolo di maturazione del consenso indispensabile per l'attuazione dei proponenti dichiarati.

Atteso che l'emergenza sanitaria è solo una delle crisi che a livello globale è indispensabile affrontare, essa ha dimostrato che l'in/efficacia delle risposte alla pandemia è dipesa dalla in/capacità di elaborare strategie interdisciplinari e inter-settoriali, dalla in/capacità economica di ciascuno Stato di investire nel settore della sanità per l'acquisto e la distribuzione dei vaccini e per potenziare la capacità ospedaliera di far fronte all'emergenza, ma anche dalla s/fiducia nelle misure adottate dagli organi di governo.

Dunque, il preventivo raccordo tra poteri in ordine al significato da attribuire alle parole pronunciate nello spazio civico è il primo passo per conferire stabilità a sistemi democratici consolidati la cui stabilità, continuamente messa alla prova da derive potenziali, non può considerarsi cristallizzata.