



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2021

«La pandemia e il sistema delle fonti:
uno sguardo comparato»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2021

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. L'Italia - Stato	1-167
II. L'Italia - Regioni	168-317
III. La Francia	318-432
IV. La Spagna	433-522
V. Il Regno Unito	523-651

Introduzione alla Ricerca

Si dice sovente che questo nostro Paese dia il meglio di sé solo in situazioni di stress estremo. E che lo stress sia anzi la molla della sua capacità di resilienza. Vedremo se questo adagio, che spesso adottiamo come alibi per non saper guardare oltre il *carpe diem* nei periodi di presunta bonaccia, troverà conferma anche quando in qualche modo avremo trasformato, forse e non sappiamo ancora a quali costi umani ed economici di lungo andare, la tempesta sanitaria che stiamo cercando di superare, in un normale e governabile fattore di contesto. Quando, soprattutto, potremo verificare se quella tempesta si sarà tramutata o meno in un'autentica catastrofe nell'insieme dei significati che il termine assume o in un doloroso *stress test* sulle cui risultanze rivedere ma non trasformare un dato "paradigma". Già facciamo i conti con il suo impatto sui nostri affetti, sui nostri dubbi, sulle nostre paure, sulle vecchie e nuove fragilità del nostro esistere individuale e relazionale, sulle forme, le movenze e il senso del nostro vivere interpersonale, individuale e collettivo. E dunque sulla sfera del nostro agire economico e sociale. Oltre che sulla nostra vitalità civica, culturale e politica. Mentre le stesse nozioni e le stesse istituzioni di una democrazia (non scomodiamo l'aggettivo "liberale" e limitiamoci a un più realistico *decente*) ne sono comunque risultate

scolse nelle loro fondamenta giuridiche e filosofiche oltre che nelle percezioni più immediate circa la qualità e l'efficacia del suo operare. Ma tra tanto sconquasso il Coronavirus un merito – come tutte le tragedie autentiche – lo porta con sé e in tutta evidenza. Rende infatti *necessari e urgenti*, insieme ai provvedimenti di governo da tradurre in misure e azioni efficaci e insieme ai paralleli adempimenti e negoziati presso le autorità sovranazionali, taluni interrogativi e talune riflessioni che da troppo tempo abbiamo rimosso o che ci siamo accontentati di constatare come tendenze transeunti anziché strutturali.

La ricerca 2021 che i corsisti del Seminario di studi e ricerche parlamentari hanno condotto affronta un tema che, sul versante dei regimi politici e degli ordinamenti che ne legittimano la funzionalità, occupa un luogo cruciale tra quegli interrogativi e quelle riflessioni problematiche cui alludiamo: tant'è che lungo il dispiegarsi della vicenda pandemica non ha cessato di alimentare una copiosa produzione pubblicistica, sia dottrinarica che giornalistica, sia accademica che divulgativa. Vale a dire: quale sia stato l'impatto dell'emergenza pandemica e delle politiche pubbliche attivate per trattarne le conseguenze, sul sistema delle fonti normative e sul loro basamento gerarchico; ossia sull'assetto formale e sostanziale delle relazioni politico-istituzionali tra i poteri e le funzioni dello Stato e tra gli attori che ne utilizzano - dialetticamente o cooperativamente: a seconda delle circostanze e delle fasi storiche - le competenze e le risorse. Una ricerca che, secondo la consuetudine del Seminario, si sviluppa lungo un binario comparativo: che evidenzia la peculiarità del caso italiano e delle soluzioni adottate per affrontare un'emergenza in gran parte sconosciuta - nelle dimensioni e nelle modalità empiriche - all'ordinamento vigente, al sistema politico-amministrativo, alle sue articolazioni funzionali e territoriali e, soprattutto, alle sue capacità di fornire atti e pratiche di regolazione efficace in quanto socialmente legittimata e dunque condivisa. Il fatto che a inizio luglio 2021 manchino all'appello della vaccinazione volontaria circa 2 milioni e mezzo di ultra sessantenni dà una spia chiara di quanto faticosa continui ad essere la costruzione di tale capacità regolatoria e prestazionale. Una fatica improba che i nostri ricercatori ben evidenziano.

Si rimarca, ad esempio, come detto travaglio si sia tradotto in «un'ondata normativa piuttosto eterogenea che ha visto sovrapporsi, nella mancanza di uno schema di intervento chiaro e univoco, numerosi atti statali, regionali e comunali, fonti di rango primario e secondario, atti amministrativi generali, ordinanze, decreti ministeriali e commissariali, circolari e direttive, in un aggregato spesso inestricabile. In questo senso, a catalizzare l'attenzione del fiorente dibattito in dottrina non è stato tanto il carattere – seppur piuttosto esteso – delle limitazioni, quanto il fatto che l'amplissima vis derogatoria che si è abbattuta su una vasta gamma di diritti costituzionali sia stata adottata per il tramite di una multiforme e a tratti confusa normativa emergenziale; una normativa che, dinnanzi al diffondersi e all'aggravarsi della pandemia, ha vissuto momenti di incertezza e di "affannoso ondeggiamento"»¹.

E quando poi la ricerca affronta il nodo del rapporto Governo-Parlamento² rimarca come l'esecutivo, «stando alla lettera della Costituzione, avrebbe potuto gestire l'epidemia servendosi della decretazione d'urgenza e, tuttavia, si è imbattuto nel limite di questo strumento. Limite non tanto insito nello stesso, quanto etero-determinato dall'utilizzo che dello stesso si è fatto dal 1948 ad oggi. Pertanto, l'emergenza è stata gestita mediante l'utilizzo dei d.P.C.M. [...]» E allorché «una vera situazione di necessità e di urgenza si è presentata, il procedimento ideato dai Costituenti per fronteggiarla è apparso lento, così come era apparso il procedimento ordinario di formazione della legge»³, producendo «un "effetto domino": il decreto legge al posto della legge, l'atto amministrativo al posto del decreto legge»⁴.

Anche sul versante delle competenze regionali a fronte di quelle statali⁵ la ricerca prende le mosse da una questione molto sfidante, ossia che a dispetto «dell'apparente chiarezza del

¹ Come rimarca A. Musio, nel suo contributo, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema delle fonti in Italia: un'analisi della produzione normativa di contrasto alla pandemia da covid-19 tra vecchi strumenti, torsioni e nuove prospettive*, citando a sua volta U. De Siervo, *Il contenimento di covid-19*, Modena, Mucchi Editore, 2021, p. 4 ss.

² Mediante il contributo di A. Cesaro, *Il rapporto Governo-Parlamento alla prova dell'emergenza pandemica*.

³ *Ivi*.

⁴ Così G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu* 4 ottobre 2020 (citato da A. Cesaro).

⁵ Mediante il contributo di B. Sboro, *Il riparto di competenze legislative alla prova della pandemia: tra tutela della salute e profilassi internazionale*

quadro costituzionale, tuttavia, la gestione della pandemia da Covid-19 ha costretto a scontrarsi con alcune circostanze che non possono che evidenziare l'ambiguità del riparto di competenze operato dal novellato art. 117 Cost.» poiché «non può sfuggire, da questo punto di vista, l'evidente commistione di titoli competenziali determinato dalla gestione dell'emergenza sanitaria»⁶.

E' sulla base di consimili assunti che la ricerca, anche nella prospettiva comparata che la caratterizza, fa emergere tutta l'inappropriatezza di una semplice traslitterazione di emergenze come quella pandemica nella grammatica del codice della protezione civile, concepito per contingenze estranee, per oggetto e competenze, a crisi sanitarie di massa e al conseguente e specifico fabbisogno di conoscenza scientifica, omogeneità dell'informazione e comunicazione, regolazione sociale condivisa e bilanciata, coordinamento dell'organizzazione terapeutica e della profilassi nazionale e internazionale, definendo - alla base - filiere di comando rapide e tendenzialmente verticali. E mettendo in luce la rilevanza del diverso approccio al "funzionamento" delle fonti normative e alle sottostanti interconnessioni istituzionali, che si registra tra il primo e il secondo governo della pandemia, la ricerca lascia aperta una domanda. Ossia se la strumentazione sperimentata, rivista e corretta nel succedersi degli esecutivi, possa in nuce costituire il modello di governo delle crisi sanitarie "sistemiche": che, come la crisi climatica, si prospettano come le nuove invarianti strutturali della nostra epoca.

Ma c'è una ulteriore questione che la ricerca solleva. L'analisi che ci propone sottolinea tutta la complessità dell'interazione tra indirizzo politico e indirizzo tecnico-scientifico nella costruzione delle decisioni regolatorie. In Italia si è demandato *«ad un organo tecnico il giudizio di proporzionalità e, più in generale, il bilanciamento tra interessi confliggenti»*, e benché la disposizione legislativa che disciplina il ruolo e le funzioni del collegio degli esperti a sostegno delle scelte di governo *«si riferisca ad un semplice consulto dell'organo collegiale come regola generale ("sentito, di norma") tutti gli atti normativi della prima fase dell'emergenza recano, tra le premesse, il rimando a pareri resi dal Comitato tecnico*

⁶ *Ivi.*

*scientifico e, nella quasi totalità dei casi, non si distaccano dalle indicazioni ivi espresse»*⁷. E' una constatazione che pone una domanda di ricerca che va al di là degli obiettivi che l'indagine del Seminario 2021 voleva perseguire. Ma è una domanda che vi alberga con evidenza e che non riguarda, per l'appunto, il caso italiano soltanto.

Vale a dire: la parola chiave per conferire legittimazione sostanziale, e dunque efficacia, a politiche di regolazione sociale in situazioni di emergenza diventa la *competenza* dei decisori e/o dei loro consulenti. Ma che vuol dire "competenza"? Come ci ricorda Natalino Irti, è un lemma che «già nell'etimo del tardo latino, esprime il *giusto rapporto fra un sapere e una funzione*, fra qualcosa che si sa e qualcosa che si fa. Il *competente* è colui che sa fare, che è in grado di scegliere e applicare i mezzi per raggiungere un dato scopo. [...] *Alla pluralità dei campi tecnici corrisponde la pluralità delle competenze»*⁸. Di qui la questione delle questioni. Dove collocare e in quale istituzione o funzione o ruolo identificare una *competenza* risolutiva del conflitto tra le competenze e le rispettive matrici epistemiche e le rispettive strategie propositive e di potere? «La singola competenza [...] risponde a uno scopo, che ben si scorge nel conservare e accrescere la propria potenza; ma non c'è alcuna competenza, legittimata a risolvere il conflitto fra le competenze particolari, e a indicare lo scopo verso le quali tutte debbono volgersi. La competenza, appunto come tale, ha proprio in ciò un limite insuperabile»⁹.

Si badi, non è in discussione, sul piano teorico, il rapporto tra scelta politica e competenza tecnica: ché appunto il decidere politico «...*sta oltre le competenze»*¹⁰. Se la politica ha al cuore della propria missione il destino della *πόλις* questo non può appartenere ad alcuna competenza tecnica nelle decisioni in cui si articolano il suo pensiero, la sua voce, la sua autorità. È un mondo di visioni, concezioni e opzioni che prescinde dalla sfera delle competenze tecniche: poiché «tutte le raccoglie e dirige». È in quell'«oltre», per l'appunto, che identifichiamo la politica nella sua stessa ragion d'essere: ...se e in quanto è capace di recidere il conflitto e scegliere la strada per il futuro.

⁷ Come sottolinea A. Persichillo nel suo contributo, *Brevi osservazioni sul rapporto tecnica-politica e sul ruolo del Comitato tecnico-scientifico in tempo di covid-19*.

⁸ Così appunto, N. Irti, *Del salire in politica*, Torino, Aragno Editore, 2014, p. 33.

⁹ N. Irti, *cit.*, p. 55.

¹⁰ N. Irti, *cit.*, p. 14.

Ma è appunto altro ciò che è invece in discussione. Ossia come far convergere gli scopi delle specifiche competenze entro uno scopo unitario o, che è lo stesso, come collocare entro una gerarchia coerente la pluralità dei fini delle diverse competenze in gioco? E chi la deve formulare questa gerarchia? E con quali modalità ricognitive, analitiche, propositive? In apparenza, a una parte del quesito già abbiamo risposto: le competenze tecniche dovrebbero rassegnarsi ad adempiere una funzione servente ai disegni dell'autorità politica e delle istituzioni in cui essa si inverte, ...poiché come insegnava Luigi Einaudi «...la graduatoria dei fini non è compito dell'economista, ma di chi sta più in alto di lui»¹¹. Può darsi che una simile "rassegnazione" non si dia e che anzi le semplificazioni tecnocratiche si facciano particolarmente pressanti in quelle che Benedetto Croce identificava come le "crisi storiche"¹². Specie quando queste crisi hanno luogo in contesti ipermediatizzati e dove l'ecologia della rete rende evidente la natura non asettica delle "evidenze scientifiche" o almeno delle loro possibili utilizzazioni sociali e politiche.

Ai nostri giorni, infatti, la competenza tecnica è ormai priva di autosufficienza conoscitiva: nel senso che la pervasività delle fonti informative alternative o integrative erode l'auto-accreditamento scientifico, accademico o professionale dell'esperto e, insieme alla sua comunità scientifica di riferimento, lo espone al confronto diretto e conflittuale con le "masse" degli (ex)incompetenti: che lo contestano, vilipendono, giudicano e al quale contrappongono agevolmente scienziati, studiosi, specialisti di *altro* orientamento e di *altra* impostazione teorica e metodologica. Ne deriva che *specialisti, esperti, competenti* anche quando investono le proprie competenze per orientare determinate politiche pubbliche (a prescindere dal loro o meno salire o scendere nel campo dell'agone politico) "debbono" avvalersi di adeguati, pervasivi e persistenti supporti mediatici per rendere efficace la propria *expertise* e la propria stessa reputazione.

Ciò nonostante la competenza tecnico-scientifica permane una fonte insostituibile di legittimazione sostanziale delle politiche di regolazione sociale. E l'emergenza pandemica e postpandemica ne enfatizza l'imprescindibilità, pena l'impossibilità di produrre le dosi

¹¹ L. Einaudi, *Il buon governo*, Bari, Laterza, 1954, p. 29.

¹² B. Croce, *Il ricorso ai 'competenti' nelle crisi storiche*, in *Filosofia e storiografia*, ed. naz., Napoli, Bibliopolis, 2005, pp 312 ss..

necessarie, se non di “obbedienza”, almeno di adeguamento sociale. L’ideale sarebbe sostenere la regolazione costruendo «un’area per la discussione pubblica che non sia vittima della dittatura delle competenze, e che riconosca il campo proprio della decisione politica» e delle responsabilità soggettive e collettive che ne derivano¹³. Un’«area» che potrebbe anche coincidere con un ipotetico Parlamento che, anche facendo leva sul proprio ridimensionamento e su una conseguente riqualificazione funzionale, sapesse coniugare in sé la missione della rappresentanza e quella della deliberazione. Facendo tesoro, per l’appunto, dei dilemmi analitici e decisionali che angustiano stagioni critiche come quella in cui siamo immersi

¹³ Come auspica G. Pasqui, *Pianificare nell’incertezza: forme di razionalità e forme di vita*, in “Cartografia”, 1/2021.