



LE ISTITUZIONI ALLA PROVA DELL'EMERGENZA: IDEE E STRATEGIE PER RIPARTIRE

di **Gianluca Gardini*** – gianluca.gardini@unife.it

L'emergenza sanitaria sta dividendo l'opinione pubblica su alcune questioni fondamentali per la vita politica, economica e civile del paese. Si assiste così alla polarizzazione del dibattito intorno ad alcuni principi e valori antagonisti.

1) Anzitutto la crisi approfondisce il divario, mai realmente sopito, tra centralisti e autonomisti.

In questo periodo si sono levate molte voci autorevoli (CASSESE, MIRABELLI, NEPPI MODONA, ORLANDO, CRIMI) per evidenziare come la gestione della crisi abbia portato allo scoperto l'inadeguatezza dell'articolazione dei poteri tra centro e periferia, le eccessive differenziazioni degli interventi regionali e locali (non solo nella sanità), che costituiscono un intralcio per la guida unitaria del paese dinanzi alle emergenze. Per questo motivo si propone un riaccentramento della sanità, trasferendo questa materia dalle competenze concorrenti a quelle esclusive dello Stato. Verrebbero così riportate allo Stato le funzioni in materia di tutela della salute, che anche nei sistemi decentrati risultano spesso centralizzate. Altri auspicano l'introduzione nell'ordinamento costituzionale di una clausola di supremazia in favore dello Stato (presente nella riforma costituzionale bocciata dal referendum del 2016) che garantirebbe una regia unitaria delle principali politiche pubbliche. In realtà, come qualcuno ha ricordato (ONIDA, PINELLI), gli elementi di tenuta unitaria del paese sono già presenti nella Costituzione (art. 117, comma 2 lett. q, art. 120 Cost.) e nella legislazione di settore (protezione civile, sanitaria, ordinamento locale).

Vi è il rischio che, seguendo questa direzione, anziché una riflessione su cinquant'anni di regionalismo e sulle prospettive per il suo sviluppo, si inneschi una critica distruttiva del Titolo V della Costituzione, all'insegna del accentramento delle competenze legislative e amministrative faticosamente devolute alle Regioni (PIPERNO).

In realtà la differenziazione delle competenze tra Stato, regioni e enti locali serve proprio ad adattare meglio le politiche generali alle specificità dei diversi territori e alle differenti esigenze delle popolazioni. La legislazione ambientale (peraltro materia esclusiva dello stato) fornisce un valido modello di relazione centro-territori, consentendo alle regioni la possibilità di stabilire misure più restrittive a tutela dell'ambiente, senza mai scendere sotto il livello standard di garanzie fissato

*Professore Ordinario di Diritto amministrativo

dallo Stato. Gli studi epidemiologici sui tamponi in Veneto sono un esempio, in senso positivo, della capacità di differenziare su base regionale le misure sanitarie disposte in modo uniforme dal Governo per il territorio nazionale.

Il punto non è la collocazione formale di una materia all'interno delle competenze esclusive dello Stato o, all'opposto, delle Regioni (eventualmente sfruttando la maggiore autonomia ex art.116, comma 3). Il punto è armonizzare le competenze. Non occorre riaccentrare (anche perché l'operazione andrebbe fatta per molte altre materie concorrenti, non solo per la sanità) ma semmai potenziare e migliorare il funzionamento delle “sedi della cooperazione”, ovvero gli organismi misti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Al di là dell'assetto formale delle competenze, negli ultimi venti anni le principali politiche pubbliche sono state definite all'interno del “sistema delle Conferenze”: ciò è avvenuto anche nel settore della salute, con risultati spesso positivi (ad esempio per la definizione dei LEA, nonostante la materia rientri nella competenza esclusiva dello Stato). Senza dimenticare che l'attuale crisi avrà come (potenziale) effetto quello di far aumentare le risorse economiche a disposizione della sanità, attirando finanziamenti europei a basso costo per investimenti sanitari (DENTE): non è questo il momento per ipotizzare pericolose ricentralizzazioni, che finirebbero per distanziare ancora di più il servizio dal territorio e dai bisogni reali dei cittadini.

2) **In secondo luogo, si è riaperto l'antico conflitto tra pubblico e privato, tra Stato e mercato.**

La gravissima emergenza collegata alla pandemia ha dimostrato con evidenza come dalle amministrazioni dipenda, in ultima istanza, la sopravvivenza della società stessa (CASSESE). Se non avessimo avuto alle spalle una tradizione quasi secolare di erogazione pubblica di servizi di prevenzione, assistenza e cura, se non esistesse un sistema pubblico che garantisce ai cittadini – anche ai meno abbienti – prestazioni sanitarie in forma accessibile, non discriminatoria e continuativa, l'esito del contagio sarebbe stato ancora peggiore di quello che oggi tristemente registriamo.

Ne usciamo quindi con una diversa consapevolezza dello Stato sociale, dell'importanza che i diritti fondamentali trovino una garanzia ultima nelle istituzioni pubbliche. La lezione della crisi è stata decisiva per sgombrare il campo da un equivoco in cui molti erano caduti: l'Amministrazione pubblica non è un nemico da combattere, ma un'organizzazione di cui non è possibile fare a meno (GAROFOLI).

La necessità di un'amministrazione sarà ancor più evidente nella fase della ripresa e del rilancio economico. D'ora in poi, e per diversi anni, la crisi sanitaria e quella economica avanzeranno su binari paralleli, e si abatteranno su milioni di italiani, soprattutto quelli che già prima dell'epidemia vivevano in povertà assoluta o relativa, e su una sanità pubblica gravemente indebolita. L'epidemia ci lascia in eredità una situazione economica e sociale difficilissima, paragonabile alla fase post bellica, che richiederà un massiccio intervento dello Stato e delle amministrazioni pubbliche (c'è chi parla di una fase neokeynesiana: CANTONE), per garantire investimenti nelle infrastrutture e aiuti a imprese, commercianti, artigiani e lavoratori, sussidi ai

disoccupati. Occorreranno apparati amministrativi efficienti per gestire le politiche sociali, assistenziali, educative, progettare e gestire gli investimenti pubblici, elaborare strategie per crisi delle imprese, per stabilizzare e rilanciare alcune filiere produttive aggredite dalla crisi, riprogettare quindi il ruolo dello Stato nell'economia, tutelare gli interessi nazionali da incursioni straniere.

Come spesso accade, le crisi di questo tipo possono risolversi in un'opportunità generalizzata: negli anni che seguirono la Seconda guerra mondiale, i Paesi sconfitti e che avevano anche subito le più pesanti distruzioni, Germania, Giappone, Italia, conobbero uno sviluppo economico più elevato dei vincitori di quella guerra. Si chiama «effetto Fenice»: la mitica creatura che risorge dalle proprie ceneri (PANEBIANCO).

Tuttavia è sui modelli di sviluppo, sulle ricette per la ricostruzione che si registra la massima divergenza di opinioni.

Alla visione neokeynesiana, panstatalista, si contrappone quella panliberista. È circolato in questi giorni l'invito del professore Carlo *LOTTIERI* (università di Verona) a sottoscrivere un appello per contrastare il progetto di un assistenzialismo generalizzato e di un'ulteriore moltiplicazione di quelle regole che, da decenni, intralciano il mercato e azzoppiano l'economia. I sottoscrittori richiedono che il costoso e inefficiente apparato statale e parastatale venga più presto privatizzato e liberalizzato, devolvendo al mercato una larga parte delle proprie attività e dei propri dipendenti¹⁵⁹.

L'emergenza sanitaria ci ripropone in sostanza l'alternativa - mai veramente superata - tra pubblico-privato. Autorità vs. libertà, il binomio che ci ha accompagnato per quasi tutto il secolo passato. Per non ricadere nella sterile contrapposizione tra questi poli, occorre trarre un insegnamento costruttivo dalla crisi: molte libertà individuali, quelle positive in particolare, non possono trovare realizzazione nel mercato grazie allo spontaneo incontro tra domanda e offerta, ma richiedono l'intervento pubblico per essere assicurate a tutti, a condizioni uguali e accessibili, nel rispetto di standard qualitativi minimi, senza discriminazioni geografiche o di provenienza. Davanti al pericolo di vita o di povertà, che grava in modo differente e iniquo sulle persone a seconda del loro censo e provenienza territoriale, occorre un intervento riequilibratore dei poteri pubblici, una redistribuzione delle opportunità tra tutti i cittadini attraverso regole perequative, speciali e soprattutto pubbliche. È l'idea del servizio universale, che ha resistito al liberismo europeo e alla riduzione globale della sfera pubblica che esso ha comportato, attraversando longitudinalmente la dicotomia pubblico-privato: i prossimi governi saranno chiamati a riflettere su come pubblico e privato debbano d'ora in avanti convivere e armonizzarsi, per far fronte alle insidie del "sogno globalista".

Il tema non è dunque più amministrazione o più mercato, ma garantire un'amministrazione efficiente, dotata di una classe dirigente adeguata, che faccia funzionare al meglio il mercato, evitandone i fallimenti e le asimmetrie.

¹⁵⁹ Si legge nel Manifesto "Le risorse che sono nella disponibilità dello Stato devono direttamente pervenire agli interessati, senza passare necessariamente attraverso tutto quell'armamentario che ne ritarda l'erogazione e, soprattutto, che (passando per mille enti e un asfissiante percorso burocratico) incide pesantemente sulla consistenza degli aiuti stessi, riducendoli in modo sensibile e favorendo quel clientelismo e quella corruzione che con facilità si annidano proprio negli apparati burocratici".

3) **La dialettica tra pubblico e privato porta con sé un'altra contrapposizione ideologica: regolazione vs. liberalizzazione. E, a seguire, discrezionalità vs. vincolo.**

Se per un verso il sistema sanitario è universalmente applaudito e l'intervento delle istituzioni è ritenuto indispensabile per la ripresa economica, per altro verso la società percepisce l'amministrazione come un peso, e mostra una totale insofferenza rispetto ai vincoli burocratici. Secondo il Rapporto Censis 2019, la fiducia dei cittadini nell'Amministrazione pubblica italiana è la più bassa (29 per cento) dei paesi europei dopo Grecia e Croazia, a fronte di una media del 51 per cento, con punte, tra i maggiori paesi, del 58 per cento in Francia e 67 per cento in Germania.

Lo stesso Parlamento, convinto dell'atavica inadeguatezza dell'amministrazione, cerca sistematicamente (con punte nei periodi di crisi) di sostituirla con leggi autoapplicative, mentre il Governo istituisce in modo compulsivo organismi straordinari per la gestione dell'emergenza. La conseguenza di questa sfiducia generalizzata nei confronti dell'amministrazione è la ipertrofia regolativa, la duplicazione di disposizioni e la sovrapposizione di organismi, con ricadute pericolose sulla certezza del diritto. In questi due mesi sono stati adottati 600 atti normativi di autorità diverse, di cui ben 379 a livello regionale e locale, e sono state create 13 unità di crisi solo a livello centrale (tra task force, cabine di regia, comitati tecnici e di supporto), più innumerevoli comitati di saggi e esperti a livello territoriale. Una babele di disposizioni e voci che ha come finalità unica quella di amministrare l'emergenza dall'alto, curare l'interesse pubblico *tagliando fuori gli apparati amministrativi* che sono istituzionalmente preposti alla sua cura..

Non è quindi un caso che in questo periodo si siano moltiplicati gli interventi di intellettuali, politici, esponenti del mondo delle professioni e delle imprese, diretti a mettere in guardia contro il rischio che alla pandemia virale faccia seguito una pandemia statalista.

La pandemia statalista ha come principale sintomo l'ipertrofia delle regole, il moltiplicarsi di adempimenti inutili.

Andrea ZOPPINI, in un'intervista pubblicata sul Corriere il 7 aprile, parla di «regole duplicate da cancellare», e pone con forza il problema dell'eccesso delle regole amministrativa e di un impianto sanzionatorio pletorico. Lo stesso CANTONE (sic!) suggerisce, almeno per un primo periodo successivo alla fine dell'emergenza, di adottare norme derogatorie rispetto a quelle esistenti (si pensi all'intero "sistema" dell'anticorruzione), da compensare con meccanismi di trasparenza finché, in un orizzonte temporale più lungo, non si giungerà alla riscrittura dei criteri dell'azione amministrativa.

Tuttavia, se esiste un consenso diffuso sulla necessità di intervenire sull'amministrazione per semplificare il suo *modus operandi*, per renderla più efficiente, produttiva, capace di progettare e gestire, le opinioni si divaricano sensibilmente sul modo migliore per realizzare quest'obiettivo comune. Secondo alcuni, la soluzione è quella di ridurre al massimo – se non azzerare – la discrezionalità, quintessenza del potere amministrativo. Per ottenere questo risultato si vorrebbe sostituire il potere decisionale pubblico con un reticolo di norme così fitto da precludere ogni

spazio decisionale all'amministrazione. Ogni situazione, ogni evenienza è risolta attraverso l'applicazione di regole predeterminate, che sostituiscono la ponderazione tra gli interessi in campo e hanno il prego di prevenire la tentazione corruttiva legata all'uso della discrezionalità. In fondo è il modello lanciato dal "sistema" dell'anticorruzione: Anac, giudice penale, giudice contabile sono i soggetti chiamati dal legislatore ad applicare una fitta rete di regole, che comprime la discrezionalità amministrativa, per realizzare l'obiettivo dell'amministrazione integra ed efficiente. Il paradosso del sistema dell'anticorruzione è che all'ampliamento delle regole corrisponde una complicazione, un aggravamento dell'attività burocratica, di tipo formalista, che finisce per aumentare e non ridurre il malfunzionamento dell'amministrazione (DELSIGNORE, RAMAJOLI).

Secondo altri, all'opposto, il modo migliore per ridurre la discrezionalità amministrativa è sottrarre *tout court* all'amministrazione il potere di decidere, restituendo al mercato e agli operatori economici la capacità di organizzare da sé le proprie attività e gestire i nuovi rischi. Liberalizzare, in una parola: «bisogna disboscare la selva delle regole, perché quanti evocano il "boom" successivo alla Seconda guerra mondiale dovrebbero ricordare come allora chi voleva intraprendere poteva farlo con facilità: non c'erano tutte le leggi che ora impediscono ogni iniziativa, né vi era una pressione fiscale come l'attuale», si legge nel manifesto di LOTTIERI. Secondo questa impostazione la necessità di ottenere un titolo, un'autorizzazione preventiva per esercitare l'iniziativa economica privata *esalta* il potere discrezionale della burocrazia: laddove, invece, le società prosperano quando sono libere di evolvere e organizzarsi autonomamente (PANEBIANCO).

Altri ancora, da una prospettiva diversa, sottolineano che il potere discrezionale è indispensabile per definire in modo chiaro l'ordine degli interessi da perseguire. La discrezionalità amministrativa è la capacità di identificare e realizzare l'interesse pubblico *in concreto*, è l'unico modo per adattare l'amministrare alla realtà, e non corrisponde a arbitrarietà o a elusione delle regole. Per questo, si afferma, occorre dare fiducia all'amministrazione in questa fase storica, dove la capacità di individuare e perseguire l'interesse pubblico sarà essenziale, data la scarsità delle risorse in campo (PAJNO).

Ed è quest'ultima, mi pare, la strada da seguire. Nei prossimi mesi sarà fondamentale riqualificare gli apparati amministrativi e tecnici, settore per settore: dal servizio sanitario alla Protezione civile, dalla gestione del debito pubblico alla sostenibilità ambientale, dal rafforzamento infrastrutturale del paese agli appalti pubblici. Nei settori su cui si concentra la capacità di rilancio del paese bisognerà verificare lo stato dei corpi amministrativi, prendendo atto delle relative criticità, mettendo in campo le misure di rafforzamento organizzativo, digitale, qualitativo, non solo quantitativo (GAROFOLI). Valorizzando, e non negando, l'uso del potere discrezionale da parte delle amministrazioni interessate: avendo chiaro che la discrezionalità autentica deve essere assistita da regole semplici e da controlli e responsabilità rigorose.

4) Da ultimo si riaccende l'attenzione intorno alla distinzione funzionale tra politica e amministrazione, oltre che intorno alla separazione tra i poteri di vertice

Da un lato, la crisi sanitaria – più di ogni altra precedente – ha letteralmente eclissato la distinzione tra politica e amministrazione, il principio che guida il nostro sistema pubblico da ormai tre decenni. I politici, i vertici degli esecutivi in particolare (statali, regionali e locali), hanno assunto il comando esclusivo dell'emergenza, mostrando un decisionismo e un protagonismo (anche mediatico) sconosciuti alle esperienze passate. La dirigenza pubblica è del tutto oscurata dalla figura dei leader politici, che accentrano su di sé ogni decisione, comprese quelle tecniche e gestionali (non ricordo una sola intervista a un DG di ASL o ministeriale, a fronte di decine di interventi pubblici di governatori, ministri, assessori alla sanità).

Al tempo stesso, l'emergenza sembra aver abolito il meccanismo di contrappesi tra poteri che è alla base dello Stato costituzionale moderno. Nella gestione della crisi i governi (a tutti i livelli) hanno del tutto marginalizzato i parlamenti, le assemblee rappresentative in cui trovano espressione le diverse posizioni e interessi presenti nel tessuto sociale. Questo si è verificato in particolar modo a livello territoriale, nelle regioni e nei grandi comuni, dove il sistema elettorale prevede la legittimazione diretta degli esecutivi. A livello centrale il ricorso al decreto-legge, per quanto tardivo e segnato da molte deleghe in bianco al PCDM, ha comunque garantito un coinvolgimento del parlamento. In parte si tratta di un effetto fisiologico legato alle crisi, che richiedono rapidità di risposta e flessibilità dinanzi all'urgenza, in parte il fenomeno è amplificato da un singolare protagonismo degli esponenti di governo, a tutti i livelli, conseguente alla deriva maggioritaria del sistema.

D'altro lato, con una sorta di paradossale inversione, la crisi attuale ha enfaticizzato l'importanza degli specialisti, dei corpi tecnici in generale (dai virologi, ai manager sanitari, economisti, sociologi, esperti di protezione civile, ecc.). La politica ha improvvisamente avvertito la necessità di avvalersi di tecnici, esperti che dispongano di competenze specialistiche. Partendo da questo presupposto condivisibile si è passati rapidamente all'estremo opposto, alla convinzione che i corpi tecnici, gli specialisti possano sostituirsi ai politici, decidere anziché limitarsi a consigliare. E' un errore altrettanto grave di quello che ha condotto la politica a schiacciare l'autonomia della dirigenza professionale: la politica deve ovviamente servirsi di competenze specialistiche, ascoltare i tecnici, ma alla fine la "sintesi" delle valutazioni e delle opzioni in campo spetta necessariamente a chi governa. A questo serve la rappresentanza democratica, per questo motivo si ricorre alla mediazione della politica nella gestione della *res publica*.

È importante distinguere le competenze, le funzioni di indirizzo da quelle di gestione, al fine di assicurare scelte imparziali e di evitare pericolose confusioni di responsabilità nella cura dell'interesse pubblico. Non serve invece chiedere ai tecnici risposte finali se il problema vero è scegliere tra le opzioni in campo (VILLONE). La differenza tra governi tecnocratici e liberal-democratici sta proprio in questo (URBINATI)