

La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria

Gianluca Gardini

L'emergenza sanitaria sta dividendo l'opinione pubblica su alcune questioni fondamentali per la vita politica, economica e civile del Paese. Nei primi mesi dell'emergenza si è assistito alla polarizzazione del dibattito intorno a coppie di principi e valori antagonisti:

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

In questo periodo si sono levate molte voci autorevoli¹ per evidenziare come la gestione della crisi abbia portato allo scoperto l'inadeguatezza dell'articolazione dei poteri tra centro e periferia, nonché 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 il riaccentramento della sanità, con il passaggio di 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 costituzio-

(1) Cfr. S. CASSESE, *I pesi reciproci di centro e periferia si sono rivelati squilibrati*, in *Il Foglio*, 31 marzo 2020; ID., *Palazzo Chigi usi il potere sostitutivo, nel pericolo bisogna agire da nazione*, in *Il Messaggero*, 9 maggio 2020; ID., *Le Regioni hanno 50 anni, ma il bilancio è magro*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2020; C. MIRABELLI, *L'anarchia delle Regioni*, in *Il Quotidiano del Sud*, 15 aprile 2020; ID., *Serve cambiare la Costituzione per introdurre il chiaro concetto di supremazia dello Stato*, in *Il Quotidiano del Sud*, 15 aprile 2020; ID., *Conflitto inaccettabile, il principio di supremazia è dello Stato*, in *Il Quotidiano del Sud*, 1 maggio 2020; G. NEPPI MODONA, *Attenti al protagonismo delle Regioni, può ledere il principio di uguaglianza*, in *Il Dubbio*, 15 aprile 2020; ID., *La "leale collaborazione" che è decisiva per far funzionare bene la democrazia*, in *Il Dubbio*, 29 aprile 2020; U. DE SIERVO, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini-capi di Stato come negli Usa*, in *Il Messaggero*, 3 maggio 2020.

nale 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 ricordato², 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, legislazione sanitaria, ordinamento locale).

Seguendo questa direzione vi è il serio rischio che, anziché una riflessione su cinquant'anni di regionalismo e sulle prospettive per il suo sviluppo, venga avviata una critica distruttiva del Titolo V della Costituzione, all'insegna dell'accentramento delle competenze legislative e amministrative faticosamente devolute alle Regioni³.

In realtà, la differenziazione delle competenze tra Stato, Regioni ed 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 dallo Stato. Gli studi epidemiologici sui tamponi in Veneto rappresentano 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 funzio-

(2) V. ONIDA, *Perché le clausole di supremazia non servono*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 marzo 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impegnate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020.

(3) S. PIPERNO, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 174, 2020.

namento delle “sedi della cooperazione”, ovvero gli organismi misti tra Stato, Regioni ed autonomie locali⁴.

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 sanitari⁵.

Non è questo il momento per ipotizzare pericolose ricentralizzazioni della sanità, che finirebbero per distanziare ancora di più il servizio dal territorio e dai bisogni reali dei cittadini.

2) In secondo luogo, la crisi ha 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 stessa⁶.

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’ammi-

(4) C. PINELLI, *Se il Governo si sostituisse alle Regioni sulla sanità sarebbe il caos*, in *Huffington Post*, 9 novembre 2020.

(5) B. DENTE, *Dopo il corona virus. Che fare del sistema sanitario? Ovvero le possibili conseguenze strutturali dell’epidemia*, in *Welforum*, 22 aprile 2020.

(6) S. CASSESE, *I pesi reciproci di centro e periferia si sono rivelati squilibrati*, cit.

nistrazione pubblica non è un nemico da combattere, ma un'organizzazione di cui non è possibile fare a meno⁷.

La necessità di un'amministrazione diverrà 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 neokeynesiana⁸), 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 predatori stranieri.

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, che avevano anche subito le più pesanti distruzioni, ossia Germania, Giappone, Italia, conobbero uno sviluppo economico superiore ai vincitori di quella guerra. Si chiama "effetto Fenice", la mitica creatura che risorge dalle proprie ceneri⁹.

Tuttavia è proprio 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.

(7) R. GAROFOLI, *Un appello (con proposte) per uscire dalla stagione della burocrazia frenante*, in *Il Foglio*, 15 aprile 2020.

(8) R. CANTONE, *L'emergenza ci potrà aiutare a semplificare le regole*, in *Il Corriere della sera*, 11 aprile 2020.

(9) A. PANEBIANCO, *Burocrazia e pauperismo: doppio freno per il dopo*, in *Il Corriere della sera*, 26 marzo 2020.

È circolato in questi giorni un Manifesto per una “Nuova Costituente”, volto a contrastare il progetto di un assistenzialismo generalizzato e l’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 dipendenti¹⁰.

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 il liberismo ha comportato, attraversando longitudinalmente la dicotomia pubblico-privato: i prossimi Governi saranno chiamati a riflettere sul modo in cui 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 adegua-

(10) Cfr. C. LOTTIERI, M. BASSANI, *Manifesto per una “Nuova Costituente: a difesa dei territori. Democrazia, libertà, federalismo”*, in www.nuovacostituente.org. 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».

ta, che faccia funzionare al meglio il mercato, evitandone i fallimenti, le asimmetrie, le ingiustizie.

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 (precedente alla pandemia Covid), 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. Il Parlamento stesso, 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 l'ipertrofia regolativa, la duplicazione di disposizioni e la sovrapposizione di organismi, con ricadute pericolose sulla certezza del diritto. Nei primi due mesi del contagio sono stati adottati circa 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, istituzionalmente, sono 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. I critici parlano di «regole

duplicate da cancellare», e sollevano il problema dell'eccesso delle regole amministrative e di un impianto sanzionatorio pleotorico¹¹. Altri suggeriscono, almeno per un primo periodo successivo alla fine dell'emergenza, di adottare norme derogatorie rispetto a quelle esistenti, da compensare con meccanismi di trasparenza finché, in un orizzonte temporale più lungo, non si giungerà alla riscrittura dei criteri dell'azione amministrativa¹².

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 verrebbe così risolta attraverso l'applicazione di regole predeterminate, che sostituiscono la ponderazione tra gli interessi in campo e hanno il pregio 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 accentuare il malfunzionamento dell'amministrazione¹³.

(11) Cfr. l'intervista a Andrea Zoppini, in *Il Corriere della sera*, 7 aprile 2020.

(12) Così R. CANTONE, *L'emergenza ci potrà aiutare a semplificare le regole*, cit. Impossibile non pensare, tra le molte regole da razionalizzare, alle norme in materia di anticorruzione introdotte nel nostro Paese a partire dal 2012.

(13) M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, p. 61 ss.

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 per una “Nuova Costituente”, sopra citato. Secondo questa impostazione la necessità di ottenere un titolo, un'autorizzazione preventiva per esercitare l'iniziativa economica privata esalta il potere discrezionale della burocrazia, mentre invece le società prosperano quando sono libere di evolvere e organizzarsi autonomamente¹⁴.

Su questo punto si registra una divaricazione di opinioni. Alcuni commentatori, muovendo da una prospettiva diversa, sottolineano infatti 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, in cui la capacità di individuare e perseguire l'interesse pubblico sarà essenziale, data la scarsità delle risorse in campo¹⁵.

Ed è quest'ultima, mi pare, la strada da seguire con convinzione. Nei prossimi mesi sarà fondamentale riquilibrare 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, e mettere in campo misure di rafforzamento organizzativo, digitale,

(14) A. PANEBIANCO, *Burocrazia e pauperismo: doppio freno per il dopo*, cit.

(15) A. PAJNO, *Amministrazione e ricostruzione dopo il coronavirus*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2020.

qualitativo, non solo quantitativo, degli apparati¹⁶. Occorre valorizzare, e non negare, 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, la crisi ha riaperto l'attenzione intorno al sistema dei contrappesi costituzionali; e, soprattutto, ha incrinato la distinzione funzionale tra politica e amministrazione.*

Da un lato, 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 sociale¹⁷. 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.

Dall'altro, 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

(16) R. GAROFOLI, *Un appello (con proposte) per uscire dalla stagione della burocrazia frenante*, cit.

(17) Questa prassi è stata recentemente stigmatizzata da una Risoluzione del Parlamento di Strasburgo, votata a larga maggioranza in seno alla Commissione libertà civili (496 voti favorevoli, 138 contrari e 49 astensioni) il 16 novembre 2020. Nel testo della Risoluzione si legge che le misure straordinarie dovrebbero «essere accompagnate da una più intensa comunicazione tra Governi e Parlamenti», per evitare che la pandemia diventi un pretesto per scavalcare il controllo delle Assemblee legislative. Inoltre, un'eventuale dichiarazione o proroga dello Stato d'emergenza deve passare da un controllo parlamentare e giudiziario, assicurando ai Parlamentari «il diritto di sospendere lo stato di emergenza»; nel caso in cui, invece, i poteri legislativi vengano trasferiti al Governo, è necessario comunque un successivo controllo parlamentare degli atti, senza il quale essi cessano di produrre effetti.

assunto il comando esclusivo dell'emergenza, mostrando un decisionismo e un protagonismo (anche mediatico) sconosciuti alle esperienze passate. La dirigenza pubblica appare completamente oscurata dalla figura dei *leader* politici, che accentrano su di sé ogni decisione, comprese quelle tecniche e gestionali: basti dire che gli organi di informazione hanno riportato pochissimi interventi di direttori di Asl o dirigenti ministeriali, a fronte di decine di interviste a pubblici di governatori, ministri, assessori alla sanità.

Al tempo stesso, con una sorta di paradossale inversione, la crisi attuale ha enfatizzato 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. È 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 campo¹⁸.

La differenza tra Governi tecnocratici e liberal-democratici sta proprio in questo, come ci ricordano gli osservatori più attenti¹⁹.

(18) M. VILLONE, *Tre semplici mosse per evitare la babele politico-istituzionale*, in *Il Manifesto*, 17 aprile 2020.

(19) N. URBINATI, *Un patto tra politica e scienza*, in *la Repubblica*, 4 aprile 2020.