

*Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità  
6/2020*

- Il sovranismo degli antisovranisti ed il pangiudizialismo europeo* p. 2  
Giuseppe Acocella
- Ritornando a Hobbes: una breve riflessione sulla pandemia* p. 3  
Giorgio Ridolfi
- Il Governo alla prova della paura (del Covid 19) e lo Stato  
“ansiogeno”* p. 5  
Diego Forestieri
- Potere politico e magistratura: uno slittamento che mina il  
principio di legalità* p. 7  
Stefano Sepe
- Quel pasticciaccio di Via della Stamperia: protagonismi  
regionali e municipalismo “d’ordinanze” al tempo del Covid-19* p. 9  
Carmine De Angelis
- Giornalistopoli o magistratopoli?* p. 12  
Antonio Scoppettuolo
- Le stanze del potere (fuori dai palazzi?)* p. 15  
Ersilia Crobe

## Il sovranismo degli antisovranisti ed il pangiudizialismo europeo

GIUSEPPE ACOCELLA

La stagione segnata dalla diffusione della pandemia da *Coronavirus* ha offerto nuovi motivi di discussione intorno al destino dell'Unione Europea, scossa già negli ultimi anni da interrogativi – avanzati dai sostenitori quanto dai detrattori – sulla natura e sulla realtà dell'entità sovranazionale che ha accompagnato la storia delle nazioni europee dagli anni Cinquanta del Novecento. Si è però rivelato fuorviante ridurre la disputa sulla struttura istituzionale e sui poteri dell'Unione alla finta sfida tra europeisti e sovranisti antieuropei, giacché la scommessa europea, fin dalla fondazione, si è rivolta all'obiettivo del superamento degli Stati nazionali e dei loro egoismi, che avevano portato l'Europa ad una conflittualità culminata nelle due guerre globali del XX secolo. Se in realtà scopo e progetto dell'Unione Europea erano stati il superamento della stessa *Forma Stato* nella dimensione nazionale (e nazionalistica), trasferendo la sovranità dalla nazione all'Unione continentale, ebbene, scopo e progetto appaiono in affanno se non drasticamente compromessi.

I paesi di più radicata tradizione *europeista* (socialdemocrazie scandinave, nazioni capofila nella guida europea come Francia e Germania, consolidate democrazie dell'area centro settentrionale, come Austria e i paesi del Benelux) si sono apparsi contrapposti in momenti cruciali tanto ai paesi condizionati dai rigurgiti sovranisti nell'area mediterranea (Italia, Spagna Portogallo, Grecia), quanto a quelli dell'area pervenuta in Europa dall'Est dopo lo sconquasso del Patto di Varsavia. Ebbene, la sorpresa è che l'Europa solidaristica - coltivata dai padri del sogno europeo (Adenauer, Schumann, De Gasperi) sortito dalle rovine della guerra – non può contare su una propria originale autorità istituzionale. Quando, come in questi mesi, si tratti di deliberare un piano europeo di sostegno e solidarietà per fronteggiare le

conseguenze della pandemia, le istituzioni europee vacillano in attesa che l'interesse nazionale determini le scelte dei paesi singoli, scoprendo che il sovranismo degli antisovranisti, pur dichiarati europeisti, è persino più forte del sovranismo apertamente nazionalistico di ascendenza conservatrice. Così si è dovuto attendere che, di fronte alle resistenze acide ed insuperabili dei paesi “progressisti” del Nord Europa, Francia e Germania – in nome dell'Europa, ma in forza della volontà espressa sulla base della propria identità nazionale che pretende la guida dell'Unione – confermassero la propria determinazione sovrana.

I nazionalismi – ammantati di rigorismo, ma in realtà di *suprematismo nordista* - sembrano trionfare senza rinunciare ad alcuna porzione di sovranità nazionale a vantaggio dell'Europa unita, priva della *Forma Stato* che la legittimerebbe ad *agire in proprio*, senza dover soggiacere agli egoismi particolari.

Si ripropone insomma la dicotomia Nord – Sud svelatasi, ad esempio in Italia, nel momento dell'unificazione, e superata (solo in parte, e con quali difficoltà!) solo con l'azione dello Stato nazionale, non sempre apprezzato e non sempre riconoscibile come capace di riequilibrare la disegualianza tra aree dello stesso paese. Si immagina dunque tutto ciò trasferito nella dimensione continentale, priva di un potere centralizzato in grado di rendere omogenee realtà diverse, e pur nella comune percezione che senza l'appartenenza europea i singoli paesi sarebbero soggetti troppo piccoli per poter sopravvivere nella competizione mondiale. A questa carenza di *autorità statale* – dovuta all'assenza della *Forma Stato* – l'Europa “rimedia” forzando sul terreno del *pangiudizialismo*, cosicché la vera autorità, incaricata del processo di unificazione europea, risulta esercitata dalle Corti (la Corte di Giustizia, la CEDU), benché prive di legittimazione democratica, e sempre più in direzione dei diritti civili individuali, tutelati e confermati a base della *cittadinanza* europea a scapito dei diritti sociali comuni e di quelli

idonei a generare partecipazione per la legittimazione delle istituzioni.

Così il *popolo sovrano europeo* resta fuori del processo a vantaggio di ristrette élites politico-finanziarie. Le Corti spostano l'asse del potere continentale, spodestando le istituzioni europee (come lo stesso Parlamento, pur generato dal voto popolare). Esempio in questo senso è la disputa recente, nella primavera del 2020, tra la Corte di Karlsruhe (la Corte Costituzionale tedesca) e la Corte di Giustizia europea. La sentenza tedesca pretende precise condizioni per applicare le deliberazioni di un organo europeo, come la BCE, a tutela ed in nome della identità nazionale germanica (come del resto già fatto in altre, significative occasioni), pena la nullità delle misure adottate per sostenere gli Stati afflitti dalla pandemia. Il significato della contesa è gravido di conseguenze: il confronto è apparso interno ad organismi esercitanti funzioni giurisdizionali (la Commissione europea è apparsa silente e non rilevante nella disputa); inoltre è apparso evidente che il vero potere (comprese le modalità dei suoi limiti come del suo esercizio) non sta nelle istituzioni europee, ma nella giurisprudenza continentale, in ogni caso tutte prive della legittimità che deriva esclusivamente dalla investitura popolare. Cosa resta, a questo punto, del principio di legalità? Non è più possibile trincerarsi dietro la foglia di fico della *legalità multilivello*, che di fatto assoggetta i poteri legislativi nazionali (ed i Parlamenti espressione della sovranità democratica) alla giurisprudenza europea, bensì si assiste ad un processo che distorce i principi che hanno caratterizzato lo Stato di diritto nell'età contemporanea, ponendo senza più veli l'Europa di fronte al suo destino.

## **Ritornando a Hobbes: una breve riflessione sulla pandemia**

GIORGIO RIDOLFI

La pandemia originata dal Covid-19, non ancora completamente alle spalle nel momento in cui scriviamo, ha sicuramente creato tra i suoi molti disguidi evidenti imbarazzi a livello costituzionale in buona parte dei paesi occidentali. È vero che alcuni regimi politici, formalmente democratici, ne hanno approfittato per concedere all'uomo forte di turno i "pieni poteri", senza neanche quel limite di tempo che, almeno fino a un determinato momento, caratterizzava il mandato del *dictator* romano. In altri stati, però, è apparso quanto mai problematico, benché necessario, limitare pesantemente alcuni diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti, imponendo un severo *lockdown* (almeno, verrebbe da dire, ci siamo consolati con un nuovo eccitante forestierismo!). La cosa, si è letto da più parti, assumeva nel nostro Paese contorni ancor più problematici, in quanto la nostra Costituzione non contiene previsioni su chi dovrebbe esercitare il potere nello schmittiano stato d'eccezione. L'ostinato pacifismo della Costituzione "più bella del mondo", sapendo riconoscere forse solo nella guerra (per lo meno civile) l'ambiente in cui può avere cittadinanza lo stato d'eccezione, sembra non aver pensato a possibili eccezioni in tempo di pace. Ci siamo, dunque, arrangiati come si poteva; cioè male.

Tra i candidati a disposizione, subito si è autoescluso il Parlamento, titolare del potere legislativo. Se è vero infatti che un organismo assembleare non è strutturalmente adatto all'assunzione di decisioni di emergenza, le nostre camere si sono comunque immediatamente e ordinatamente ritirate in disparte – non si mai che qualcuno dovesse ammalarsi per causa di servizio! –, mettendosi sostanzialmente in ferie e rinunciando a un controllo quanto mai necessario sui poteri dell'esecutivo. Esecutivo che invece, sempre sul punto di cadere, ma miracolosamente

sempre più saldo, si è intestato un'ampia azione di governo tramite decreto, corredata da periodiche allocuzioni esplicative al popolo (di Facebook!) e da un atteggiamento di sdegnosa e sdegnata superiorità che ricordava il celebre invito a non disturbare il manovratore. Tradotto nell'unica maniera possibile: ha limitato le libertà costituzionali con procedure che dilatavano fino ai suoi limiti l'ampiezza del dettato della Carta.

Con questo non si vuole necessariamente sostenere che ciò non fosse legittimo o legittimabile, per quanto sarebbe stato opportuno indagare la possibilità di utilizzare vie sicuramente meno eccitanti per l'ego del nostro Presidente del Consiglio. Si vuole, però, certamente dire che, proprio in virtù della spregiudicatezza di tali procedure, "da far tremar le vene e i polsi" avrebbe detto qualcuno, ci si sarebbe aspettati un linguaggio e dei comportamenti misurati in millimetri, più dimessi e consapevoli della gravità dei passi compiuti, e comunque meno orientati a capitalizzare un futuro consenso elettorale. Ma chi glielo diceva poi a Casalino...

Piuttosto assente, invece, l'altro grande potere (di interdizione?) italiano, la Corte Costituzionale. Questo almeno se si escludono suggestive interviste/lezioni rilasciate dalla sua Presidente sui valori costituzionali, che sembravano dimenticare che la vera suggestività dei membri della Consulta dovrebbe essere la loro invisibilità personale. Beninteso, è un'ottima notizia che, almeno stavolta, la Corte non abbia provato a intestarsi poteri che non le spettano; però, visto che essa è ormai di fatto diventata unico giudice del "dettato" della Costituzione materiale, e dunque unica creatrice delle gerarchie tra i valori e i principi costituzionali ivi contenuti, il suo dovuto silenzio non ha fatto che accrescere la confusione.

Eh già, perché il problema sta proprio qui: ammesso e non concesso che dovesse essere l'esecutivo e solo l'esecutivo ad assumersi il potere in questo stato d'eccezione, a quali principi e valori costituzionalmente riconosciuti sarebbe stato opportuno che esso si ispirasse nella sua azione, tanto da un punto

di vista formale quanto da un punto di vista materiale?

Non è onestamente facile rispondere a questa domanda. È però decisamente più facile individuare il principio al quale l'azione dell'esecutivo si è in primo luogo ispirata: a quello della tutela della salute, riconosciuto dall'art. 32 come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Nessuno, ovviamente, vuole negare che il diritto alla salute sia un diritto umano fondamentale, e si può facilmente fare il raffronto con le altre grandi epidemie della storia, ivi inclusa quella di febbre spagnola del 1919, verificatesi in un periodo in cui tale diritto non esisteva e che, anche per questo, hanno prodotto un numero di vittime non paragonabile a quello attuale. Decisamente più problematico è, tuttavia, elevare questo principio a orizzonte quasi unico dell'azione di governo, rispetto al quale tutti gli altri devono cedere. Ciò, infatti, sembra paradossalmente legittimare una sorta di neohobbesianesimo per cui, in uno stato di natura che non cessa completamente neanche nello stato civile, la vita, e solo la vita, è il bene che deve essere protetto, a scapito di tutti gli altri, e senza minimamente interrogarsi su quali siano le conseguenze su tutti gli altri diritti in gioco.

In questo senso, tra le parole più sagge che si sono ascoltate in questo periodo possono essere annoverate quelle del Presidente del Bundestag ed ex arcigno ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schäuble, che ha ricordato ai suoi compatrioti, riferendosi al primo articolo del *Grundgesetz*, che la dignità umana non è meno importante della vita. Schäuble, personaggio controverso, ma di indiscutibile statura politica, ha così voluto semplicemente mettere in evidenza come la limitazione delle libertà di oggi e la crisi economica che da essa può scaturire domani rappresentino una pesante ipoteca sulla qualità della vita dei cittadini di una democrazia realizzata. Il *dum spiro spero*, egli è sembrato affermare, non può essere un principio di convivenza democratica, soprattutto quando, come da noi, assume i

toni del tirare a campare...

Ma, a saperlo vedere, il problema sta proprio qui. Al di là della sua serietà personale, Schäuble è il rappresentante di un partito integrato nella società tedesca, dotato di strutture complesse e di efficienti quadri tecnici oltre che politici; un partito, soprattutto, che ha una sua precisa identità, difesa dai suoi elettori oltre che dalla sua direzione, che non solo consente, ma obbliga a prendere posizioni che possono essere scomode o impopolari. Questa è la situazione che, ad esempio, non ha potuto sfruttare Boris Johnson, che, credendosi Churchill, è andato a dire di fronte alla stampa che il paese avrebbe dovuto prepararsi a scenari apocalittici, ma ha dovuto poi fare i conti con un'opinione pubblica ormai abitata a narrazioni populiste, e comunque semplicistiche e illogicamente rassicuranti, quali lo stesso Johnson ha sfruttato durante la campagna pro-Brexit e per farsi largo nel suo partito.

Inutile aggiungere che una situazione ancora peggiore si è verificata in Italia, in cui la situazione dei partiti politici (se ancora li si vuole chiamare così) è decisamente sconcertante e dove, di conseguenza, lo stesso potere politico, che in essi dovrebbe trovare alimento, assume sempre una legittimazione volatile. Non si fa fatica a comprendere come, alla luce di ciò, l'unica risposta possibile di un governo sempre traballante sia stata quella di disinteressarsi tanto delle libertà e delle procedure costituzionali quanto delle future conseguenze di un lockdown tra i più lunghi e severi del mondo, accogliendo in toto tutte le immediate, ancorché legittime, paure dei cittadini. D'altra parte, anche per questa occasione si potrebbe rispolverare il famoso aforisma di Leo Longanesi sul nostro inscalfibile carattere nazionale, secondo cui il tricolore dovrebbe recare al centro una grande scritta: Tengo famiglia.

## Il Governo alla prova della paura (del Covid 19) e lo Stato "ansiogeno"

DIEGO FORESTIERI

Fin dai primordi l'uomo ha dovuto fronteggiare situazioni a rischio, dalle guerre alle carestie, dalle epidemie alle calamità naturali. E non sempre le risposte, nel corso del tempo, sono state identiche fra loro in relazione alla paura che tali evenienze suscitano. (Si veda J. Burke, *Paura. Una storia culturale*, Laterza, Roma – Bari, 2007)

La società moderna ha però saputo dotarsi di dispositivi sociali di controllo, grazie alle lotte politiche e sociali che si sono succedute nel tempo. (Si veda R. Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2003). Fra i vari dispositivi di sicurezza vi sono: lo Stato di diritto e lo Stato sociale. Lo Stato di diritto – come noto – è lo strumento politico cui spetta la messa in sicurezza degli individui per quanto concerne la loro incolumità personale. Oltre allo Stato di diritto, il secondo grande dispositivo del quale si è dotata la società occidentale per affermare la sicurezza dei propri cittadini è lo Stato sociale che si realizza nel corso del Novecento e produce così un altro importante strumento sociale e politico. [Al fianco dei diritti civili si sono progressivamente imposti una serie di diritti sociali, compreso il diritto alla salute garantito dall'articolo 32 della Costituzione italiana].

Su queste basi si muove la possibilità da parte del Governo in carica di proteggere i propri cittadini di fronte a crisi di qualsivoglia natura e permette di fronteggiare il rischio e la paura che ne scaturisce.

In questo periodo di pandemia tutta l'insicurezza sociale e la paura che permea la cosiddetta *società liquida* è venuta a galla con una forza dirompente di fronte ad un nemico invisibile eppure così concreto come il Covid. Si sono mostrate tutte le fragilità di un sistema sia sanitario che di gestione dell'emergenza e il risultato per quanto riguarda l'Italia è il rischio di un esercizio sempre più totalizzante del potere esecutivo

(come sta avvenendo in USA in relazione al contrasto alla criminalità: J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano, 2007).

Si è proceduto difatti al governo della crisi attraverso decreti approvati con la “fiducia” e un lockdown durato tre mesi. Strumenti e soluzioni sicuramente necessari per contenere e gestire al meglio l’epidemia da Covid 19 ma che alla lunga rischiano di diventare un nuovo *instrumentum regni* nella gestione del potere.

Vi è, inoltre, nelle democrazie attuali e nella società italiana il rischio di cortocircuito tra media e poteri politici, anzi di una doppia esposizione del cittadino – tra conferenze stampa, comunicati, bollettini, ecc... – alla paura (del Covid in questo caso), poiché l’informazione si basa sempre sul meccanismo che “una cattiva notizia è una buona notizia” e dunque vi è la possibilità subdola ma reale di ricercare sempre notizie in base al loro grado di “impressionabilità” dello spettatore e alla tendenza alla spettacolarizzazione del dolore si aggiunge anche quella della paura, mentre da parte del potere politico vi è sempre la tentazione di regolare/gestire le paure dei cittadini per raccogliere consensi. La capacità di suscitare paura è oggi, difatti, uno strumento massimamente utilizzato al fine di ottenere consenso politico, anche in periodi liberi da pandemia (cfr. F. Furedi, *Politics of Fear*, Continuum, 2005). A differenza dei regimi autoritari che creano la paura sociale vi è il pericolo che i moderni Stati liberali utilizzano le paure sociali esistenti amplificandole e utilizzandole per ottenere allo stesso modo il controllo sociale sotto l’egida della democrazia e del principio di legalità, realizzando di fatto uno Stato “ansiogeno”, si tematizza così il ruolo della paura come vero e proprio strumento di *governance*: «In tal modo lo Stato moderno, coerentemente col suo stesso liberalismo, spinge i cittadini a chiedere l’emanazione di leggi eccezionali e di provvedimenti restrittivi della libertà personale per ottenere quella sicurezza di cui si avverte un bisogno vitale» C. Bordoni,

*Stato di paura*, Castelveccchi, Roma, 2016, p. 137.

## **Potere politico e magistratura: uno slittamento che mina il principio di legalità**

STEFANO SEPE

La «democrazia dei moderni» (si può dire, parafrasando parzialmente il titolo di un notissimo saggio di Moses Finley) [*La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 2005] può essere immaginata come un architrave sostenuto da tre pilastri, i poteri descritti da Montesquieu: legislativo, esecutivo, giudiziario. Benché teoricamente fissata ben prima della rivoluzione francese, la partizione dei poteri conserva la sua validità descrittiva e sostanziale. Euristicamente in grado di proporsi – dall'alba degli Stati di diritto agli esordi del XXI secolo – come il fondamento di ogni democrazia che voglia potersi dire tale. La legittimazione dei governanti e del governare, la legalità come fondamento delle democrazie, la giustizia come presidio dei diritti e dei doveri sono il prodotto dell'equilibrio tra i poteri. Allorché tale equilibrio si incrina o, peggio, si spezza – vengono a mancare i presupposti delle democrazie.

Le vicende che hanno dato origine all'inchiesta della Procura della Repubblica di Bergamo sulle morti per covid-19 propongono in modo dirompente – con la durezza derivante dalla drammaticità degli eventi – la questione del ruolo della magistratura. Gli angoli visuali dai quali analizzarla per decifrarne la sostanza sono molteplici. Sotto il profilo della cronaca le famiglie delle vittime che si rivolgono alla magistratura, chiedendo che venga fatta luce, confidano – come il mugnaio che non vuole piegarsi al sopruso dell'imperatore - che ci sia sempre “un giudice a Berlino”. La Procura attiva l'azione penale, promuovendo un'inchiesta che subito si allarga alla ipotizzate responsabilità dei vertici politici delle istituzioni statali, regionali e locali. In forza di ciò il pubblico ministero decide di ascoltare, “come persone informate sui fatti”, il presidente del Consiglio, il ministro

dell'Interno e il ministro della Salute. Una mossa alquanto discutibile, non perché i responsabili politici non possano essere chiamati in causa, quanto per l'improprio uso delle prerogative della magistratura inquirente. La scelta va valutata alla luce di alcuni presupposti. La politica non è immune dall'essere messa sotto accusa, ma ciò deve avvenire in presenza di specifiche fattispecie, che configurino responsabilità personali di natura penale. Soltanto se ricorrano tali elementi l'azione penale ha ragion d'essere. Altrimenti essa si trasforma in condanna politica per via giudiziaria. Una palese forzatura della legalità e dei limiti del ruolo della magistratura, poiché il giudizio sulla politica è nelle mani degli elettori e non dei magistrati. L'azione dei magistrati non può tradursi in spallate agli altri poteri, ovvero in delegittimazione di soggetti sottoposti, per quanto riguarda le scelte compiute, al vaglio di altri poteri. L'autonomia della magistratura non rende i suoi “agenti” *absoluti* rispetto alle regole della democrazia. La soverchia invadenza della giurisdizione può configurare un inaccettabile vulnus al principio di legalità, poiché tende a infrangere il principio della separazione dei poteri sulla quale si basano le democrazie e nella quale di sostanza la legalità. Su questo versante, nel processo di trasformazione politico-sociale e istituzionale il giudizio storico può contribuire a delineare le linee interpretative del fenomeno. Oltre due decenni orsono Raffaele Romanelli osservava: «Nei paesi di più antica tradizione garantista, l'estensione dei diritti civili a nuovi soggetti e a nuove dimensioni dell'esistenza individuale e collettiva sempre più spesso chiede ai magistrati di esprimersi su questioni di forte attualità politica che investono immediatamente i programmi dei governi e le scelte delle amministrazioni pubbliche» [R. Romanelli, *Introduzione. Magistratura e potere nella storia moderna*, in R. Romanelli (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 7]. La lucida analisi di uno dei maggiori storici italiani deve indurre a riflettere seriamente sulla complessità dei

rapporti tra sistema politico e magistratura, e più in generale – come sottolinea ancora Romanelli - «tra giustizia e potere». La percezione (interna ed esterna alla magistratura) della politicità della funzione giurisdizionale si è coniugata sempre più spesso con l'affermarsi di una sorta di controllo di “correttezza politica” da parte della magistratura [A. Pizzorno, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 12-13].

Un andamento che – dal 1992 con le inchieste di “mani pulite” – è andato avanti a ondate. Successive, e di volta in volta più frequenti e incrociate, sanzionando, per così dire, l'esistenza di una «profonda e multiversa politicità della funzione giurisdizionale» [M. Morisi, *La giurisdizione come “lavoro politico”*. Come studiare il caso italiano, in *Stato e mercato*, n. 41, agosto 1994, p. 221]. Dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano di quel periodo prende forma il mito del magistrato “salvatore della patria”, in grado sia di far argine alle malefatte dei politici corrotti e degli affaristi corruttori, sia sostituirsi all'inerzia delle burocrazie corruttibili. Un fenomeno intorno al quale i media hanno costruito una narrazione sovente semplificata e distorta delle vicende politico-giudiziarie. Le ricerche sugli esiti delle inchieste mostrano quanto sia stato elevato lo scarto tra i rinvii a giudizio, i processi celebrati e le condanne in via definitiva degli accusati. Dati di fatto che mettono in rilievo quanto la crisi di legittimazione delle istituzioni rappresentative e «l'assurgere della magistratura ad inusuale attore del cambiamento politico» rappresentino due nodi e due inestricabili elementi del «malessere istituzionale italiano» [F. Zannotti, *Dal giudice “bocca della legge” al giudice dei diritti*, in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino, S. Passigli (a cura di), *L'Italia fra crisi e transizione*, Bari-Roma, Laterza, 1994, p. 193].

È di palmare evidenza che nelle vicende politico-istituzionali l'intreccio tra potere politico e incidenza della giurisdizione ha assunto curvature particolari, generando

frizioni che spesso sfociano nello scontro e che, in ogni caso, determinano una condizione di crisi latente. La profondità della trasformazione del ruolo della magistratura nel tessuto politico-sociale – riguardata in prospettiva storica – non può non far riflettere sulle origini e sulle ricadute che essa ha avuto. Diventa, quindi, indispensabile cercare di capire quando, come, e attraverso quali strade, una magistratura tradizionalmente avvinta nelle maglie di una stretta subordinazione al potere esecutivo abbia acquisito una forza d'urto tale da procurare ripetuti smottamenti negli assetti politici [cfr. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, Einaudi, 1985].

Sulla delicata questione Massimo Morisi poneva già molti anni fa un quesito oggettivamente rilevante, chiedendosi se la «decisiva rilevanza politica dell'azione della magistratura» avesse «uno specifico fondamento costitutivo nel sistema politico», e concludendo che «la delegittimazione del ceto politico alimentata dallo svelamento della sua immoralità pubblica [aveva] conferito una politicità di valore sistemico all'azione dei magistrati» [M. Morisi, *La giurisdizione come “lavoro politico”* cit., p. 219]. Fenomeno - generato dalla debolezza del sistema politico - che, peraltro, assume una indiscutibile gravità alla luce delle collusioni tra parte dei vertici dell'Associazione nazionale magistrati ed esponenti del ceto politico.

Il bivio è, sia detto con voluta schematicità, tra i criteri fondanti gli Stati di diritto e il populismo giudiziario. Nello slittamento che il fenomeno dello straripamento della funzione giurisdizionale produce si annida un paradosso che sembra assurgere ai canoni delle metafisica: i magistrati devono amministrare la giustizia «in nome del popolo» e, contemporaneamente, facendo valere la legge; quindi, dovendo curarsi di presidiare la legalità come argine. Rispetto ai due fattori, che dovrebbero sempre convergere e bilanciarsi, il modo di procedere di molti magistrati tende a far prevalere il consenso della “gente”, la visibilità mediatica,

la popolarità personale. L'antitesi, logica e giuridica, dei fondamenti degli Stati di diritto e l'oscuramento del principio di legalità.

## **Quel pasticciaccio di Via della Stamperia: protagonismi regionali e municipalismo "d'ordinanze" al tempo del Covid-19**

CARMINE DE ANGELIS

Molti, forse troppi, segni sono indicatori della opacità e complessità del quadro normativo odierno. L'esperienza recentissima ha notevolmente rafforzato tensioni, preoccupazioni e lacerazioni ed inusuali atti in congiuntura "eccezionale" sembrano scalfire il contorno ordinamentale. È fuor di dubbio che l'esplosione pandemica abbia, in significativa misura, concorso a marcare scollature tra il testo costituzionale e le sue fonti, esaltare ruoli e a mettere a nudo l'inadeguatezza degli organi rappresentativi parlamentari.

Eccezioni sono ricorrenti di fronte all'emergenza Covid-19, anche rispetto ad una fisiologia costituzionale che comunque, pur in modo claudicante, mostra spazi utili per assorbire e metabolizzare fatti improvvisi, contingenti e d'impatto. Anzi, "l'eccedenza" di emergenza con la quale si presentano momenti e decisioni è ormai pressoché quotidiana ed assume una consistenza tale da far dubitare della stessa perdurante vigenza della Costituzione e, per ciò, della continuità dell'ordine dalla stessa fondato.

La recente disamina dell'operato di Governo e Regioni, nella situazione di emergenza in conseguenza del rischio sanitario, connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, costituisce un segnale preoccupante di proliferazione normativa che ha generato molto più che un dubbio circa la piena rispondenza e conformità a Costituzione.

È apparso sin troppo chiaro che dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, che a sua volta fa riferimento alla dichiarazione di epidemia dell'OMS, è venuto col tempo a trasformarsi profondamente e fattualmente un sistema delle fonti e a radicarsi, con un vigore inusitato, un "governo dell'emergenza".

A seguito di questa fatidica dichiarazione

sono letteralmente piovuti numerosi provvedimenti emergenziali (Decreti-legge, Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, Ordinanze di Presidenti di Regione e Ordinanze di Sindaci) che hanno ingolfato l'attività normativa e introdotto nel nostro ordinamento un diritto di emergenza (o dell'emergenza) in grado di incidere pesantemente sui diritti costituzionali e sulle libertà di ognuno.

Si sono così legittimate una serie di fughe in avanti da parte delle autorità locali (soprattutto regionali), che hanno adottato provvedimenti più restrittivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale.

Il cortocircuito causato dalla crisi epidemica, cui ha fatto seguito l'utilizzo di poteri extra ordinem, ha reso ancor più scivolosi gli equilibri in gioco; l'unicità ed eccezionalità della crisi ha, infatti, portato all'adozione di "insolite" misure secondo una logica di accentramento e speditezza; così come i provvedimenti limitativi delle libertà, presi a mezzo di decreti del Presidente del Consiglio, "autorizzati" da decreti legge, hanno rimarcano l'eccezionalità di un modus operandi in difficile rapporto con la consolidata giurisprudenza costituzionale.

È stata propria l'interrelazione tra decreti-legge e i D.P.C.M., ossia decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, alla luce dell'evolversi della crisi epidemica, a spingere sino alla più impensabile desementizzazione il principio di legalità.

Non si tratta più di una vera e propria decretazione d'urgenza, ma di una decretazione d'urgenza funzionalmente interrelata ai D.P.C.M. Dentro la cornice di "fuga da regolamento", in forza di una lettura puramente sequenziale ed emergenziale, l'utilizzo dei decreti-legge ha assunto una natura enunciativa e compilativa di principi più che di indicazioni puntuali e pragmatiche, e ha funto, con una "metodica trasfusione", da "copertura" di atti amministrativi di parte governativa.

Il vaso di Pascal ha avuto come contropartita l'exasperato protagonismo delle Regioni. Si è trattato di una concretizzazione di una legge

fisica: due forze opposte e contrarie che producono effetto dirompente.

La tendenziale disarticolazione delle risposte in tempo di emergenza Covid-19 non ha solo investito il livello centrale, ma si è addirittura acuita in periferia. La babele normativa è andata amplificandosi con il proliferare di ordinanze regionali e sindacali e il livello di instabilità e differenziazione sul quale baricentrare l'organizzazione degli strumenti di contenimento dei contagi" è stato segnato da una confusa commistione di modelli diversi e dalla marcata tendenza all'"uso congiunturale dell'autonomia".

L'architettura dell'ordinamento italiano ha sopportato, così, una notevole tensione dovuta all'exasperato "atteggiarsi" regionalistico e al protagonismo, ai limiti del "farsesco", di un municipalismo "d'ordinanza". La carenza di criteri predefiniti ha disorientato le autonomie locali che si sono spinte a "riempire o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale".

A partire dal Decreto-legge n. 6/2020, base legale della catena di D.P.C.M. che lo hanno seguito, sono stati disposti atti normativi oltremodo generici che hanno da un lato consentito la possibilità di adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza (fondate sulla potestà legislativa esclusiva riguardante la profilassi internazionale e sulla materia concorrente della salute); dall'altro hanno sottratto alle regioni rilevanti poteri normativi in materie di potestà concorrente quali, oltre la salute, il commercio, artigianato ed industria, agricoltura, l'istruzione, il turismo, le politiche culturali.

Di fronte a tale intreccio di materie, specie in quella sanitaria, appartenenti sia allo Stato che alle regioni, complice la recrudescenza pandemica, si è assistito alla mancata applicazione del principio di leale

collaborazione, che impone allo Stato di negoziare con le regioni secondo un giusto procedimento che dovrebbe sfociare in un'intesa.

L'intreccio tra ordinanze regionali e decreti del Presidente del consiglio nella gestione dell'emergenza ha approntato "bizantinismi" decisionali sul piano sanitario.

Alcune Regioni hanno proposto l'ospedalizzazione di massa, altre l'assistenza domiciliare e altre ancora hanno optato per un controllo a tappeto tra la popolazione, attraverso l'uso dei tamponi o l'utilizzo di kit diagnostici in fase ancora di sperimentazione e autorizzazione.

L'emergenza, dunque, non ha soltanto posto in luce un crogiolo normativo, ma anche una inadeguatezza della cornice unitaria che avrebbe dovuto preservare l'unità nazionale nel quadro di una distribuzione solidale.

L'emergenza sanitaria ha messo in luce una visione localistica, spesso autarchica e ben poco solidale del modello regionalistico italiano: di fatto, si è inverato un regionalismo differenziato emblematicamente rappresentato nelle misure adottate soprattutto durante la prima fase dell'emergenza (la cosiddetta Fase I) che ha confinato in una dimensione territorialmente circoscritta la visione unitaria delle risposte.

In fase applicativa le ordinanze regionali non solo hanno prorogato, tramite il procedimento d'intesa, le decisioni precedentemente assunte, ma introdotto anche elementi di novità, innovando in senso "confusionale" il quadro giuridico. Si sono così prodotte ordinanze potenzialmente illegittime, ma fortemente efficaci: spesso non hanno avuto come presupposto di fatto situazioni di aggravamento sopravvenuto (in particolare le ordinanze della Regione Campania); non hanno previsto un'efficacia temporale, limitata al momento dell'adozione del D.p.c.m. (ordinanze della Regione Sicilia); o, infine, ci sono state ordinanze che non hanno adottato misure ulteriormente restrittive, ma misure volte ad affievolire le previsioni dei decreti del Presidente del consiglio (vedi il caso delle ordinanze della Regione Calabria o della

Provincia autonoma di Bolzano).

Mai come nella fase pandemica l'ordinamento è stato scosso da prevaricazioni e concorrenzialità e una confusione istituzionale, senza precedenti, ha visto scontrarsi anche posizioni di carattere ideologico tra nord e mezzogiorno, tra centro e periferia (Sindaci "social" che si sono scontrati apertamente con le decisioni governative). Alcune Regione hanno paventato una logica di chiusura delle "frontiere regionali", chiaramente in contrasto con il vigente quadro costituzionale e legislativo.

A voler leggere per mole e contenuto la sequenza delle ordinanze regionali e delle stesse ordinanze sindacali si rimane impressionati.

Il pendolo delle ordinanze regionali si è mosso a fasi alterne in una continua oscillazione tra l'enfaticizzazione del tema di libertà individuali e collettive e un approccio di restrizione territoriale più ampliativo.

Quanto previsto all'art. 120 Cost., che consente al Governo di sostituirsi alle Regioni ed agli enti locali in una serie di casi, tra i quali rientra certamente l'emergenza sanitaria, non può essere visto come il rigurgito centralistico ma come l'utilizzo delle potenzialità del regionalismo cooperativo. Proprio perché il Governo nazionale, esperiti tutti i tentativi di accordo, in uno spazio temporale compatibile con la gravità della situazione, deve assumere la responsabilità della decisione unitaria, quando ciò sia indispensabile per la salvaguardia degli interessi supremi indicati nella medesima norma costituzionale.

Dall'altro lato, la vicenda caotica e congiunturale dell'autonomia in tempo di emergenza Covid-19 non può trovare banalmente risposta in un'istanza di "ricentralizzazione" delle funzioni, introducendo, specie in materia sanitaria, una "clausola di supremazia". Come ogni assetto pluralistico insegna è nella sede dei raccordi, della leale collaborazione tra i livelli dell'ordinamento che si sostanzia quel principio di ragionevolezza delle risposte,

soprattutto in fase emergenziale. Senza cadere in un ritorno al “paternalismo centralistico”, e nemmeno all’individualismo regionalistico o municipalistico, lo Stato costituzionale deve saper coniugare, raccordare e sperimentare la misura dell’autonomia nel perimetro dell’unitarietà .

## **Giornalistopoli o magistratopoli?**

ANTONIO SCOPPETTUOLO

È stata già definita da alcuni quotidiani come “giornalistopoli” e si tratta dell’addentellato della vicenda che ha coinvolto alcuni cronisti nel flusso di intercettazioni e confidenze portate alla luce dal caso Palamara il quale ha mostrato come la solitudine, spesso invocata per coloro che sono chiamati a decidere in nome del popolo, spesso è un obiettivo più che un dato di partenza. In tutta la vicenda tra le altre cose ad essere in gioco è il prestigio e l’autorevolezza del Csm. Giornalistopoli fa il paio con “togopoli” o “magistratopoli”; dipende da quale lato si intende osservare quella che molti commentatori hanno bollato come una commistione poco salutare tra competenze e doveri. La pubblicazione delle intercettazioni, tuttavia, non può che suscitare alcune riflessioni e produrre dei doverosi distinguo: uno di tipo metodologico, l’altro di merito.

La prima considerazione è purtroppo la facilità con la quale conversazioni private vengono date in pasto alla curiosità pubblica senza che esse contengano notizie di reato. Ciò vale quando ad essere coinvolti sono politici e semplici cittadini, ma anche magistrati e funzionari dello Stato. La “scandalite” è una patologia da cui occorre guardarsi in ogni caso così come la morbosità per ciò che si dice in contesti privati; la ragione è che qui ad essere colpita è sempre la sfera intima della persona. Dall’altro lato, si può obiettare che la differenza tra un privato cittadino e chi esercita un compito di rilievo sociale o addirittura previsto dalla Costituzione è l’interesse pubblico cosicché, è vero che la pubblicazione delle intercettazioni lede la sfera privata, ma è altrettanto significativo che esse consentono di conoscere un po’ di ciò che ruota intorno a certe posizioni di prestigio. Tuttavia, ci si potrebbe ancora chiedere: ma chi deve sapere? Coloro che sono deputati a valutare se ci sono dei rilievi penali o anche la semplice opinione pubblica? Non è forse vero, infatti,

che all'interno del corpo sociale esiste un diritto ad essere informati e a conoscere la qualità dei rapporti che intercorrono tra coloro che sono pagati per vegliare sul rispetto delle norme che ogni singolo si è dato accedendo al patto sociale? Evidentemente sì. Inoltre, di fronte a certo moralismo in voga in alcuni periodi della storia repubblicana e in alcuni settori sempre prodighi di fervorini colpisce come alla fine "alcuni predichino bene per razzolare male". Fin qui il metodo.

Ciò che emerge dalle conversazioni, stabilito che non sono di alcun rilievo penale, è che alcuni magistrati nel privato, ma non troppo, quando l'oggetto riguarda incarichi pubblici, sono meno solenni della toga e delle statue di Cicerone di cui si nutre l'immaginario dell'amministrazione della giustizia. Il discorso non è aspirare agli incarichi, che è quanto ci sia di più umano e ordinario nell'esistenza, ma la modalità attraverso la quale si costruiscono. In questo caso, sembra che si riproponga il rischio di ogni realtà sindacale o insieme professionale e cioè quello, che da difesa e tutela dei diritti, si trasformi in strumento di potere e quindi di controllo interno. L'esatto contrario di quanto viene declamato dagli stessi appartenenti alle cosiddette "correnti" spacciate per garanzia di pluralismo e partecipazione. Il pericolo sempre in agguato in ogni ambito della vita sociale è la gestione dei ruoli pubblici per il proprio prestigio o tornaconto o dei propri amici e del proprio gruppo. Questo è un fatto. Chi si straccia le vesti oggi dinanzi a pratiche correntizie e giochi di potere saprà senz'altro che dagli anni '90 in poi alcuni magistrati non hanno solo legittimamente perseguito i crimini e le ruberie, ma hanno finito per invadere prepotentemente ogni sfera della vita sociale con procedimenti che spesso si sono trasformati in caccia alle streghe e soprattutto con intenti moralizzatori che nulla avevano a che vedere con il compito assegnato loro. Il numero elefantico di procedimenti è stato accompagnato dalla loro lentezza producendo ciò che è sotto gli occhi di tutti sulla vita dei cittadini. La semplice apertura di un procedimento per il senso comune di fatto ha

significato aver rovesciato il principio garantista dell'innocenza fino al terzo grado di giudizio. Ciò che può e deve essere definito esecrabile eticamente spesso è stato trasformato, nell'immaginario sociale, che qualche magistrato militante ha contribuito a costruire, in reato.

Ma veniamo all'altra faccia della questione che non riguarda più la magistratura al proprio interno quanto il suo rapporto con l'informazione. Si tratta del medesimo cortocircuito che si realizza quando intercettazioni, ma anche notizie riservate vengono riportate senza che ci sia un reale interesse dell'opinione pubblica e magari prima ancora che le persone coinvolte ne siano state messe a conoscenza. Anche in questo caso, è la sfera personale a soffrirne. Tuttavia, le eccezioni in deroga possono essere tante come il criterio della notiziabilità che presuppone il pubblico interesse, l'importanza dei protagonisti e via dicendo. Nella società anglosassone, la privacy non è una scelta, ma un vero e proprio culto. I ragazzi, sin da piccoli, sono educati alla separazione tra la sfera privata e quella pubblica, tra l'intimità domestica e le attività che si svolgono socialmente; sul luogo di lavoro possono esserci dei colleghi che vivono per diverse ore al giorno ignorando perfettamente le abitudini o le situazioni familiari di ciascuno. Allo stesso tempo si tratta della medesima società che ha inventato i tabloid che, come è noto, costruiscono la propria fortuna sul pettegolezzo e tutto ciò che si impara a difendere gelosamente. La ragione è che chi riveste un ruolo pubblico, un esempio per tutti la Royal Family, non esercita solo una funzione pratica, ma soprattutto simbolica. Allo stesso tempo, la libera informazione (come la magistratura) è depositaria di contenuti etici che incarnano delle virtù sociali come la rettitudine, l'indipendenza, l'obiettività. E' per questo motivo che, a volte, probabilmente, si pretende da esse anche ciò che non sono sempre in grado di poter dare, dimenticando che si tratta di attività *umane, troppo umane*. La vicenda delle intercettazioni ha dato vita a

qualche antico sospetto riguardo l'eccessiva confidenza tra alcuni funzionari pubblici e alcuni cronisti. Una confidenza, che delle volte implica il rischio della reciproca strumentalizzazione. Ciò, non perché alcuna delle parti emetta ordini, ma perché semplicemente finisce per influenzarsi: una notizia data in un determinato momento può apportare vantaggio a entrambe. Il magistrato può acquisire notorietà, il cronista, manco a dirlo, fa uno scoop. È chiaro che, dinanzi a rapporti eccessivamente funzionali, si pone un problema deontologico per ciascun attore.

Per quanto riguarda il mondo dell'informazione, il faro dell'attività e del lavoro quotidiano è fare in modo che il diritto all'informazione di ciascun cittadino possa realizzarsi concretamente. *L'information divide* è una delle sfide principali della nostra epoca; la sua peculiarità non ha a che fare con la quantità delle informazioni disponibili, ma la sua qualità. Non si tratta di quanto conosciamo della realtà, ma di cosa sappiamo e quale peso assume concretamente nelle nostre vite quotidiane. L'informazione deve rispondere ad un'ispirazione etica di fondo che è possibile rintracciare nello sviluppo delle capacità (*capabilities*) così come scrive Sen, ma allo stesso tempo anche restituire a chiunque la contezza del mondo e del contesto nel quale opera, vive e lavora. In questo caso, mettere in evidenza le storture valoriali e le dinamiche molto interne di una categoria vuol dire dare la possibilità di conoscere nei fatti che ogni sistema, per quanto tenda all'ideale sommo, debba essere continuamente riformato. Corrispondere al diritto sociale di essere informati, come ha teorizzato per la prima volta una sentenza della Corte Costituzionale del 1994 (la n.420), vuol dire impegnarsi nel dovere di saper coniugare motivata informazione e tutela della sfera privata, ma anche osare, laddove si vorrebbe tenere tutto nel silenzio. Ciò vuol dire anche fuggire la tentazione della strumentalizzazione e dell'asservimento, evitando di diventare funzionale a qualsiasi disegno che non sia il mandato ricevuto dai doveri della professione. Un motivo per

demonizzare entrambi? No, ma una ragione in più per riformare.

## Le stanze del potere (fuori dai palazzi?)

ERSILIA CROBE

Sembra che il governo (nel senso di gestione) dell'emergenza si stia realizzando con un forte squilibrio dei tradizionali assi istituzionali – Parlamento, Governo, Amministrazione - che nella nostra forma di governo concretizzano la sovranità popolare.

Sul rafforzamento della decretazione d'urgenza e la crisi della funzione legislativa abbiamo provato a tracciare percorsi di riflessione sul Bollettino n. 5/2020. E' noto lo sbilanciamento dell'asse Parlamento-Governo, principio cardine del costituzionalismo liberale.

L'ulteriore fronte dell'impianto costituzionale messo alla prova è quello Governo-Amministrazione.

Superata la fase calda dell'emergenza epidemiologica si tratta ora di “ricostruire”, immaginando soluzioni alle gravi ricadute economiche e sociali. Quintessenza della politica – verrebbe da dire - proporre una visione e lavorare – con il supporto di apparati stabili che operano garantendo il rispetto di alcuni principi costituzionali – per realizzarla.

Di fronte a tali compiti la politica sembra voler arretrare, delegando a commissari, comitati tecnici, tavoli di discussione, stati generali, task force (*et aliae*) la definizione degli scenari di uscita dall'emergenza.

Non una novità, bensì una prassi istituzionale oramai consolidata, che mina gli assunti classici alla base della relazione tra politica e amministrazione e dei loro ambiti di intervento. Una strategia, questa, densa di conseguenze per gli equilibri istituzionali.

Da un lato si depotenziano le competenze e le strutture tecniche interne all'amministrazione, col risultato di comprimere i margini di apprezzamento discrezionale dell'amministrazione e la sua tipica funzione conoscitiva, dall'altro si favoriscono soggetti legati da rapporto fiduciario alla politica e slegati da ogni circuito di responsabilità.

Dal primo aspetto deriva un'amministrazione

inappropriata rispetto ai mutamenti e alle sollecitazioni, ai bisogni e alle caratteristiche di una società moderna e in continua evoluzione.

Lontani i tempi in cui un felice connubio tra tecnici e politica accompagnava le trasformazioni sociali di inizio Novecento oppure formulava sperimentazioni per uscire dalle nefaste conseguenze della seconda guerra mondiale. La valorizzazione di competenze tecniche nell'amministrazione centrale e, poi, a partire dall'epoca giolittiana, nelle amministrazioni parallele, garantì lo sviluppo del Paese. La collaborazione si è interrotta quando lo sviluppo delle competenze tecniche esigeva un vorticoso adeguamento alle accelerazioni sociali e la politica non ha saputo consentire l'adeguamento dell'amministrazione.

La tendenza della politica a servirsi di consiglieri esterni all'amministrazione, scelti sulla base di conoscenza diretta e di rapporti informali, espone il sistema a forti condizionamenti, difficili da regolare e controllare poiché non si è in presenza di una rappresentanza di interessi sociali meritevoli di attenzione ma piuttosto di un comodo espediente per garantire, ancora una volta, ai vertici politici la maggiore possibile libertà di azione nella nomina dei vertici e nella attribuzione degli incarichi (Sepe S. e Galvano P., *Chi comanda al ministero? Alta burocrazia e uffici politici di staff: esperienze a confronto*, Roma, Bordeaux, 2016). Uno strumento, quello della nomine, utilizzato in maniera esasperata per spostare il dibattito e la definizione dell'indirizzo politico lontano dai luoghi deputati. Si aggiunga la totale discrezionalità del potere politico nella scelta, fortemente ispirata a criteri di appartenenza piuttosto che di competenza tecnica. Una ormai cospicua letteratura ha dimostrato le modalità con cui i partiti esercitano il controllo sulla distribuzione delle cariche pubbliche (Di Mascio, F., *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, Bologna, Il Mulino, 2012), a seguito della trasformazione dei modelli di partito, da partiti di massa in agenzie

semipubbliche (Katz, R.S e Mair, P., *How parties organize: change and adaptation in party organizations and party democracies*, London, Sage, 1995).

Un atteggiamento di diffidenza, dunque, quello della politica nei confronti dell'amministrazione. Un *escamotage*, quello degli incarichi ad esterni, per arginare il rischio di un'erosione del potere politico da parte delle burocrazie pubbliche, (ipoteticamente) meglio attrezzate ad affrontare la sempre maggiore complessità delle attività affidate all'amministrazione. Se fino ai primi decenni del XX secolo all'amministrazione pubblica erano assegnati soltanto compiti di programmazione condizionale, a partire dall'esperienza del *new deal* roosveltiano e del welfare europeo, la molteplicità delle materie da regolamentare ha reso sempre più evidente la possibile discrezionalità delle burocrazie entro i processi decisionali pubblici, fino a divenire il *core actor* dell'intero ciclo di vita della politica pubblica, contribuendo sia a determinare le finalità politiche dell'intervento, che a controllarne l'efficacia (Tebaldi, in *Presentazione* a G.B. Peters, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1987). Su questa linea gli interventi di innovazione politica ed amministrativa degli ultimi decenni, tesi a rafforzare il collegamento tra burocrazia e principio democratico consolidando il legame dell'organizzazione amministrativa al mandato politico mediante il criterio fiduciario, hanno garantito ai vertici politici la possibilità di circondarsi di soggetti estranei agli apparati amministrativi.

Un rapporto, quello tra politica e amministrazione, che ha sollecitato il diritto costituzionale a trovare formule che potessero adeguarsi ai mutamenti e alle configurazioni del sistema istituzionale e rappresentativo.

Dalla formula ispirata, sia dal punto di vista dottrinale che operativo, ai valori della neutralità e della esecutorietà, accolta alla fine del XIX secolo dalla teoria normativa della separazione fra politica e amministrazione e ricondotta nell'architettura normativo-formale

dei regimi oligarchici liberal-moderati, fino alle più recenti tendenze alla politicizzazione, per ricondurre le burocrazie al principio democratico, e quindi al potere di direzione e controllo politico del corpo elettorale e delle istituzioni rappresentative che esso esprime (Bin, R. Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, ultima edizione 2019).

La questione - normativamente ed empiricamente - suscita ancora oggi un acceso dibattito e l'argomento è posto in termini dicotomici: il binomio oppositivo politica/burocrazia mantiene una apparente inconciliabilità tra imparzialità ed efficienza.

## **Il Comitato tecnico-scientifico dell'OSLE:**

- *Giuseppe Acocella*, Coordinatore dell'Osservatorio;
- *Carmine De Angelis*, sezione "*Istituzioni e federalismo*";
- *Elia Fiorillo*, sezione "*Comunicazione*";
- *Diego Forestieri*, sezione "*Società*";
- *Giorgio Ridolfi*, sezione "*Diritto e Politica*";
- *Antonio Scoppettuolo*, sezione "*Fondamenti Culturali*";
- *Stefano Sepe*, sezione "*Pubblica Amministrazione*".

*Segretario dell'Osle: Ersilia Crobe*

*In Redazione: Diego Forestieri*

Per proporre un contributo per la newsletter scrivere a: [redazione@osle.it](mailto:redazione@osle.it)