

Quello che resta. La forma di governo dopo l'emergenza: *post hoc ergo propter hoc?*

di Enrico Grosso

Abstract: *What remains. The form of government after the Emergency: post hoc ergo propter hoc?* – After the end of the pandemic emergency, one wonders whether many temporal alterations in the distribution and in the ways of exercise of public powers between top governing bodies have permanent effects. Apparently, with the end of the crisis everything seems to be gone back to normal in the balance of powers. Things are perhaps not that easy. The health emergency has intercepted and emphasized trends going on for some time in the liberal-democratic systems. A gradual concentration of power in the hands of the executives, in the name of efficiency and speed in the decision-making, produces a creeping transformation in the relationship between the holders of public power and in the notion of the democratic principle itself, as it was meant in the constitutionalism after World War Two. It is a trend largely separated from the emergency, regarding which the virus Covid-19 seems to be completely innocent.

Keywords: Separation of powers; Pandemic; Government; Emergency; Political responsibility.

565

1. Una premessa

Tra le tante questioni costituzionali di ordine “strutturale” che la vicenda della pandemia ci ha lasciato in eredità, una in particolare continua ad aleggiare nel dibattito pubblico. Dato per scontato, e rappresentando ormai un dato indiscutibile, che l'improvvisa situazione di emergenza che ha investito più o meno allo stesso modo tutti i paesi del mondo ha generato dappertutto i medesimi problemi materiali (sanitari, logistici, economici, politici, sociali ...), specifici sono stati invece i problemi di ordine giuridico e istituzionale che hanno investito le c.d. “democrazie mature”. Il fatto è che, come si è detto con icastica efficacia, «*si un pouvoir autoritaire repose sur la force, un pouvoir démocratique repose sur la confiance*»¹. Ciò ha ovviamente conseguenze. In tutti gli ordinamenti di più solida e antica tradizione democratico-rappresentativa si è aperto un dibattito sulla legittimità delle più o meno incisive torsioni,

¹ B. Mathieu, *La crise sanitaire: un révélateur de la crise de la démocratie libérale. Reflexions sommaires à partir de la situation française*, in J.M. Serna de la Garza (cur.), *Covid-19 and Constitutional Law. Covid-19 et droit constitutionnel*, Ciudad de Mexico, 2020, 141.

cui quegli ordinamenti sono stati costretti, della disciplina normale dei rapporti tra i soggetti titolari di potere pubblico (sia in senso orizzontale, e dunque nel rapporto governo/parlamento, sia in senso verticale, e dunque nella relazione tra livelli di governo e nel rapporto tra Stato e autonomie). Si tratta oggi di capire, a emergenza finita, se tali torsioni hanno prodotto effetti permanenti, oltre e al di là di quanto – a torto o a ragione – è stato ritenuto fosse indispensabile nell'immediato per affrontare la situazione emergenziale. Come è stato opportunamente osservato, infatti, «qualsiasi situazione di crisi innesca delle tensioni sulla regolarità democratica del funzionamento delle istituzioni e sulla garanzia dei diritti di libertà, provocando, quasi sempre, modifiche significative (le crisi diventano motori di mutamento costituzionale) che possono consolidarsi anche pro futuro»².

Una questione va chiarita in premessa. Richiamando la nota definizione di forma di governo elaborata da Giuliano Amato³, che la individua nella concreta modalità con cui (sulla base di regole formali o anche grazie all'integrazione di tali regole da parte di circostanze ulteriori di ordine sostanziale) sono disciplinati i rapporti intercorrenti tra gli organi supremi dello Stato in relazione all'allocazione fra loro del *potere politico*, è chiaro che, tutte le volte in cui quote di esercizio di potere politico vengono permanentemente trasferite (anche in assenza di modifiche costituzionali formali) dall'uno all'altro organo, si produce una modifica della forma di governo. Se si dimostrasse che la pandemia ha generato, nel singolo ordinamento costituzionale considerato, un tale permanente trasferimento di potere (anche in assenza di formali modifiche costituzionali), dovremmo allora concludere che in quell'ordinamento considerato l'emergenza ha effettivamente inciso, e non soltanto in modo episodico e temporaneo, sugli equilibri della forma di governo.

Attenzione però al rischio, su cui ci ammonisce David Hume, di incorrere nella più classica delle fallacie argomentative, quella della falsa correlazione causale (*post hoc ergo propter hoc*). Non può infatti darsi per scontato che, data la consecutività temporale tra due eventi, il primo sia necessariamente da individuarsi come causa del secondo. Nel nostro caso, si tratta di capire se la pandemia abbia effettivamente indotto trasformazioni (più o meno permanenti) nel rapporto tra parlamenti e governi, ovvero se – anche ammesso che una trasformazione di questo tipo si riscontri – tale processo non fosse già in corso da tempo e per tutt'altre ragioni, e l'emergenza sanitaria non abbia fatto altro che confermare una tendenza di assai più lungo corso, o addirittura non abbia costituito la scusa per stabilizzare esperienze di “esecutivizzazione” della democrazia⁴ cui in realtà da tempo, anche attraverso

² Così R. Tarchi, *L'emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato. Riflessioni a margine di un seminario pisano*, in Gruppo di Pisa, *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, n. 2020/2, quaderno monografico, 4.

³ Cfr. G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, V ed., vol. 1, 30.

⁴ Alla “*démocratie exécutive*” è dedicato un recente volume che raccoglie gli atti di un

forzature evidenti nell'interpretazione delle norme costituzionali, si faceva ricorso, in un processo strisciante di riorganizzazione tacita del principio della separazione dei poteri. Un processo che sembra più evidente negli ordinamenti a forma di governo parlamentare, ma che interessa anche la sempre più accentuata "presidenzializzazione" (ossia il sempre più massiccio accentramento di poteri politici nelle mani di un vertice monocratico) nel contesto di forme di governo presidenziali o miste.

Alcune vicende esemplificative possono forse fornirci qualche indicazione in proposito.

2. Il ruolo dei parlamenti nel rapporto con i governi: una marginalità autoindotta

L'insorgere di situazioni di emergenza costituisce sempre un ottimo stress-test per verificare lo stato di salute di un ordinamento. Il modo in cui le istituzioni mostrano di affrontare il problema, e l'efficacia della risposta che sono in grado di offrire, diventa così la spia dell'effettivo stato di equilibrio tra i poteri pubblici, della correttezza nella ripartizione delle competenze, della saldezza dei loro rapporti.

È indiscutibile che la necessità di affrontare con somma urgenza una situazione del tutto inaspettata e imprevedibile ha prodotto in tutti gli ordinamenti democratici una tensione (qualcuno ha sostenuto trattarsi in realtà di una vera e propria *torsione*) nei rapporti tra l'organo legislativo e l'organo esecutivo. Sotto questo profilo, l'indagine comparata ci permette di concludere che un po' ovunque, sia pur con modalità diverse e con un impatto non sempre equivalente, i governi hanno – si potrebbe dire in una certa misura *inevitabilmente* – assunto la guida del processo di contrasto all'emergenza pandemica, mentre i parlamenti hanno, altrettanto ovunque, *accettato* di limitare o quantomeno ridurre la propria attività, sia sotto il profilo dell'attività propriamente normativa, sia sotto quello dell'attività di controllo. Tutto ciò, ovviamente, facendo salva la specificità dei singoli contesti, e delle variabili che inevitabilmente si sono riscontrate, perlopiù in conseguenza di differenze riferibili in larga misura alla forma di Stato⁵ (più che alla forma di governo).

La marginalità autoindotta di cui si sono rese protagoniste le assemblee parlamentari nel primo periodo dell'emergenza⁶ è talmente evidente da

seminario internazionale sulle più recenti tendenze della forma di governo in Europa: J.-P. Derosier (cur.), *La démocratie exécutive*, Paris, 2023.

⁵ Come correttamente osservato da A. Vidaschi, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1453 ss.

⁶ Forse la sola eccezione è rappresentata dall'Austria ove, come è stato segnalato (cfr. A. Gatti, *L'emergenza covid-19 in Germania e Austria: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, cit., 65 ss., il Parlamento avrebbe mantenuto il controllo effettivo della gestione della crisi attraverso il ricorso a leggi specifiche, dettagliate nel contenuto, capaci di perimetrare e limitare la discrezionalità dell'esecutivo e più volte rinnovate o rimaneggiate. Il tutto sulla base di un preciso accordo politico che avrebbe fortemente attenuato la normale dialettica

non meritare particolari osservazioni. I parlamenti hanno perlopiù letteralmente smesso di operare, salvo limitarsi, a seconda di quanto prescritto dalle rispettive Costituzioni, ad autorizzare preventivamente i governi ad agire in via di urgenza o a ratificare *ex post* l'operato di questi ultimi. Un esempio del primo tipo si rintraccia in ciò che è avvenuto in Francia, ove il Parlamento ha accettato di discutere e rapidamente approvare una legge sullo stato di urgenza sanitaria⁷ che delegava il governo ad assumere per via di ordinanza ogni misura necessaria al fine di adattare il sistema giuridico alla situazione di crisi; ovvero in Germania, ove l'attività del Bundestag si è di fatto limitata alla modifica, nei primi giorni dell'emergenza, dell' *Infektionsschutzgesetz* (con la quale si concedeva al ministro della Salute di derogare per regolamento a leggi ordinarie e se del caso allo stesso *Infektionsschutzgesetz*)⁸. Un esempio del secondo tipo è rappresentato dalla catena dei decreti-legge che in Italia (a partire dal DL n. 6/2020) sono stati oggetto di rapida e sbrigativa conversione da parte di un Parlamento, per il resto indisponibile ad accettare la possibilità della riunione da remoto e del voto a distanza; ovvero dalla vicenda spagnola del tutto simile, caratterizzata dal ricorso (oltre che agli otto *reales decretos* ex art. 116 Cost., utilizzati per dichiarare e prorogare lo stato di allarme) a un imprecisato numero di *decretos leyes* che il governo ha sottoposto ad altrettanto sbrigativa convalida parlamentare.

Più in generale, l'operatività dei parlamenti, nella maggior parte degli ordinamenti di tradizione liberal-democratica (sia quelli a forma di governo parlamentare sia quelli presidenziali o semi-presidenziali), è stata fortemente ridotta, sia pure non del tutto annullata⁹, a favore del rafforzamento della capacità decisionale dei governi. Tra contingentamento dei parlamentari

maggioranza/opposizione. Occorrerebbe per la verità verificare se tale rapporto tra legislazione e regolazione, del tutto corretto sul piano della gerarchia formale delle fonti, non abbia nascosto, nella realtà, una mera acquiescenza, da parte dell'organo legislativo, di fronte alla richiesta di autorizzazione da parte del governo di esercitare di volta in volta i poteri ritenuti necessari. Le leggi autorizzative dei poteri normativi di emergenza da parte del governo, infatti, non solo sono state tutte oggetto di iniziativa legislativa governativa, ma sono state approvate anch'esse assai rapidamente e senza dibattito (sulla base appunto del predetto accordo di non belligeranza tra maggioranza e opposizione).

⁷ Si tratta della *Loi 2020-290 du 23 mars 2020*, discussa e approvata in meno di una settimana (dal 19 al 22 marzo) grazie all'applicazione della procedura accelerata di cui all'art. 45 della Costituzione. Con la medesima procedura, e nei medesimi giorni, sono state altresì approvate, senza praticamente discussione e all'unanimità, la *Loi 2020-289 du 23 mars 2020* di modifica alla legge finanziaria 2020, nonché la *Loi organique 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*.

⁸ Cfr. sul punto A. Gatti, *L'emergenza covid-19 in Germania e Austria*, cit., 53.

⁹ Un'analisi sul funzionamento in concreto delle assemblee rappresentative nei venticinque principali ordinamenti liberaldemocratici nella prima fase dell'emergenza si può rintracciare in F. Rosa, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 2489 ss. Cfr., con specifico riguardo al ruolo assunto dal Congresso nell'ordinamento statunitense, F. Spagnoli, *L'emergenza covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, cit., 38 ss.

presenti (con relativo abbassamento dei quorum funzionali¹⁰), limitazioni nella partecipazione al dibattito da parte dei singoli parlamentari¹¹, contrazione del numero e della durata delle sessioni¹², riorganizzazione del calendario con cancellazione delle discussioni “ordinarie”¹³, le assemblee legislative hanno volontariamente accettato che le loro funzioni venissero temporaneamente trasferite al governo, e il più delle volte hanno altresì accettato di limitare fortemente l’esercizio delle stesse funzioni di controllo. In Francia si è applicata sin dai primi giorni la procedura accelerata prevista dall’art. 45 della Costituzione per approvare le norme strettamente necessarie a consentire all’Esecutivo di affrontare l’emergenza sanitaria. Grazie a tale normativa, il governo ha assunto il controllo assoluto delle politiche sanitarie. In Germania negli stessi giorni e con identica rapidità e assenza di dibattito è stato approvato il c.d. *Krisenpaket* di sei leggi contenenti le principali misure emergenziali. Ugualmente in Spagna, ove a seguito della dichiarazione dello stato di allarme nazionale ex art. 116 Cost. da parte del governo¹⁴, il Congresso ha poi velocemente convalidato, come si diceva, una serie di decreti-legge adottati dal governo in tutta fretta. In Gran Bretagna il *Coronavirus Bill* è stato esaminato in un solo giorno dalla Camera dei Comuni e il giorno successivo dalla Camera dei Lords, per ricevere immediatamente la sanzione regia.

Quanto alle funzioni di controllo, ad esse i Parlamenti non hanno in effetti completamente rinunciato, limitandosi peraltro ad esercitarle nello stretto ambito delle informazioni relative all’andamento della pandemia¹⁵. Di fatto, nei primi mesi dell’emergenza ogni normale e ordinaria funzione parlamentare, sia sul versante della legislazione sia su quello del controllo in merito all’attività del governo, si è in pratica fermata (salvo forse il caso, più unico che raro, del Regno Unito, ove non è mai venuto meno, in capo al governo, l’obbligo del *question time*, proprio in funzione di garanzia *informativa* da parte dell’organo rappresentativo, e quindi del popolo britannico, in ordine all’operato del governo¹⁶).

¹⁰ A tale provvedimento hanno fatto ampio ricorso il *Bundestag* tedesco e lo *Storting* norvegese.

¹¹ Come in Belgio, in cui il dibattito sulla fiducia al governo si è svolto alla presenza dei soli capigruppo.

¹² Come alla Camera dei Comuni di Londra, e anche nei parlamenti canadese e australiano.

¹³ Come in Francia, e ancor più in Italia, ove le conferenze dei capigruppo di Camera e Senato si sono tempestivamente accordate per una radicale riorganizzazione dell’agenda, che in pratica accantonava qualsiasi discussione diversa da quelle strettamente inerenti alla conversione in legge dei provvedimenti di urgenza del governo. O ancora in Spagna, ove sono state di fatto mantenute quasi solo le attività che non richiedessero la presenza fisica dei deputati nella sede del Congresso (ad es. le attività che si potessero svolgere in forma scritta).

¹⁴ Cfr. il Decreto Reale n. 463 del 14 marzo 2020. Cfr., per ulteriori indicazioni, F. Spagnoli, *L’emergenza covid-19 in Spagna e negli Stati Uniti*, cit., spec. 24 ss.

¹⁵ Cfr., per una ricostruzione di sintesi, F. Rosa, *Parlamenti*, cit., 2497 ss.

¹⁶ Cfr. V. Fredianelli, *L’emergenza covid-19 in Francia e nel Regno Unito: un bilancio comparato*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, cit., 77.

Si potrebbe per la verità in proposito osservare che – al di là delle misure pandemiche – c'era in effetti ben poco da controllare, dal momento che gli stessi governi di poco altro si occupavano in quel momento se non appunto di affrontare i giganteschi problemi che l'iniziale incontrollata esplosione e diffusione del virus quotidianamente produceva.

Tutto ciò, come si diceva, non è né inaspettato né sorprendente. L'assoluta specificità della situazione, che richiedeva una eccezionale tempestività nei tempi di reazione alle singole criticità epidemiche, ben poteva giustificare, nell'immediato, i massicci spostamenti di funzioni tra assemblee parlamentari ed esecutivi che si sono verificati¹⁷. Del resto, la gestione delle emergenze costituisce di per sé una prerogativa di cui, da sempre, si fanno carico i governi, e in relazione alla quale si manifesta inevitabilmente un (temporaneo) slittamento di poteri e funzioni a favore di questi ultimi. Né, come è stato giustamente osservato, può trascurarsi la circostanza che tale temporaneo riassetto dei rapporti tra organi di vertice, e quindi tale alterazione dei normali assetti della forma di governo, ha caratterizzato più o meno tutti i paesi di più solida e sicura tradizione democratica, da parte di governi che in ogni caso godevano tutti dell'appoggio di maggioranze risultanti da forze politiche non aventi, fino a prova contraria, alcuna vocazione illiberale o autoritaria¹⁸.

Insomma, era del tutto ovvio ed evidente, oltre che ampiamente prevedibile, che l'emergenza sanitaria producesse una serie di alterazioni temporanee nel funzionamento ordinario delle assemblee legislative e che ciò incidesse inevitabilmente sul rapporto tra parlamenti e governi. Meno ovvio e meno scontato era che tale alterazione non si scaricasse sulla naturale conflittualità tra forze politiche. Dal momento che, almeno nei sistemi parlamentari, il rapporto fiduciario si riflette sulla dinamica delle relazioni tra maggioranza e opposizione, e dunque tra i partiti che sostengono il governo e quelli che lo osteggiano, la chiusura di fatto dei presidi di controllo parlamentare sull'attività del governo (sia nella forma del controllo preventivo o successivo sull'esercizio della potestà normativa, sia in quella del controllo politico sull'attività di indirizzo) avrebbe potuto suscitare la reazione di chi

Vedi anche sul punto L. Dell'Atti, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 273 ss., secondo il quale il *Coronavirus Act* del 2020, sebbene approvato in soli tre giorni tra il 22 e il 25 marzo e contenente ampie deleghe di azione al governo, dimostrerebbe la capacità di adattamento del sistema costituzionale britannico alle situazioni nuove e inedite senza venir meno alla sua attitudine a conservare principi antichissimi grazie al consolidamento di pratiche convenzionali e senza mai ricorrere a drastiche rotture degli equilibri incentrati sul principio della sovranità del Parlamento.

¹⁷ Anche se, come correttamente osserva R. Tarchi, *L'emergenza sanitaria*, cit., 10, tali spostamenti si giustificano «purché siano rispettati dei principi di fondo e sia mantenuto un certo equilibrio tra i poteri costituzionali». Il che, almeno nel primo periodo del lockdown, non sempre si è verificato.

¹⁸ Cfr. A. Ruggieri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, n. 2/2020, 258.

quei presidi ha l'interesse a mantenere e alimentare. Così, in tutta evidenza, non è stato. Forse in nome di una *union sacrée* che si riteneva di dover esibire in risposta all'emergenza, o forse più prosaicamente per mancanza di reali proposte alternative sui modi per affrontare l'emergenza, nei primi mesi della pandemia maggioranze e opposizioni hanno perlopiù marciato compatte¹⁹. Quasi tutte le misure emergenziali proposte dai governi sono state approvate a larghissima maggioranza, e assai poche sono state le iniziative delle opposizioni dirette a mettere in difficoltà i governi in carica. Insomma, l'emergenza pandemica ha di fatto rotto, o quantomeno sospeso, la normale dinamica dei rapporti maggioranza/opposizione, a tutto beneficio della "pace" con cui gli esecutivi hanno potuto gestire l'emergenza. Nei paesi in cui per ragioni collegate ad appuntamenti elettorali già fissati vi era l'esigenza di misurare "formalmente" la sussistenza (o la persistenza) del rapporto fiduciario, di fatto la forma di governo ha smesso di funzionare secondo lo schema bipolare maggioranza/opposizione per trasformarsi in direzione apertamente consociativa²⁰.

3. Nuovi equilibri tra temporaneità e persistenza

La vera questione che occorre porsi è tuttavia un'altra. Cosa è rimasto di tutto ciò? Cosa è rimasto, a emergenza attenuata, e poi nel periodo successivo quando in tutti i paesi considerati lo stato di emergenza è stato revocato, delle modalità comprese di organizzazione dei lavori parlamentari, del ricorso a procedure di urgenza nell'approvazione delle misure proposte dal governo, dell'approccio "consociativo" con cui tali misure venivano sostenute, dell'attenuazione del controllo parlamentare sull'attività del governo, e così via? Se indubbiamente c'è stato un trasferimento di quote di esercizio di potere politico dalla sede parlamentare a quella governativa, e in molti

¹⁹ Forse l'unica reale anomalia rispetto a questo schema si è verificata in Italia, a seguito della presentazione, da parte della Lega Nord, di ben due mozioni di sfiducia individuali, peraltro del tutto sganciate dalle questioni legate all'emergenza sanitaria. Solo una delle due è stata in ogni caso discussa, e comunque rapidamente respinta a larga maggioranza.

²⁰ Così in Irlanda, dove nel mese di febbraio 2020 si erano svolte le elezioni politiche senza che ne uscisse una chiara maggioranza in grado di formare il governo: le leggi emergenziali sono state tutte approvate, e successivamente sostenute, da un accordo politico consociativo tra tutti i partiti presenti nella camera elettiva, nell'ambito del quale il vecchio governo dimissionario e privo di maggioranza continuava a gestire l'emergenza. Ancor più eclatante il caso belga, che dal 2019 si dibatteva in una ininterrotta crisi di governo nell'ambito della quale, di fronte a un governo dimissionario e privo di maggioranza, i partiti non riuscivano a trovare un accordo politico: all'improvviso, il 16 marzo, una amplissima maggioranza parlamentare si è coagulata intorno al primo ministro dimissionario, il quale ha ritirato le dimissioni presentate nell'ottobre 2019 e ha presentato un nuovo governo identico nella sua composizione ma forte dell'appoggio di forze politiche che mai prima di quel momento avevano mostrato alcuna disponibilità a coalizzarsi, e che ha ottenuto rapidamente in poche ore una fiducia che gli era stata negata per quasi un anno.

casi un accentramento delle stesse nel vertice monocratico dell'esecutivo, occorre capire se si è trattato di mere misure temporanee ovvero del *casus belli* in grado di produrre una trasformazione più pervasiva e permanente.

Il fatto che l'intera ordinaria attività politico-istituzionale, in quei mesi, si sia di fatto arrestata, e che (quasi) tutto ciò di cui si sono occupati i governi abbia riguardato il modo di affrontare l'emergenza, farebbe ritenere che, passata l'emergenza, e dunque ripresa la normale dinamica della vita politica e istituzionale, la tradizionale distribuzione del potere politico tra parlamento e governo si sia nuovamente assestata secondo gli equilibri precedenti. Se così fosse, potremmo concludere che la pandemia non ha lasciato strascichi permanenti nel funzionamento della forma di governo.

Era quanto auspicato da chi, nella fase più acuta dell'emergenza, da un lato ammoniva a non concludere semplicisticamente che l'emergenza Covid avrebbe modificato irreversibilmente alcuni paradigmi dell'organizzazione pubblica, del nostro "stare insieme", in definitiva del rapporto tra ciascuno di noi e gli altri, avrebbe insomma alterato la nostra percezione dello stare al mondo e del relazionarci con esso, in nome dello slogan (da più parti gridato, non si sa se con preoccupazione o compiacimento) che "nulla potrà più essere come prima"; e dall'altro riteneva inevitabile che l'accadimento esogeno di forte e rilevante impatto su ogni singolo aspetto della vita individuale e collettiva, e soprattutto privo di qualsiasi originaria e diretta dipendenza dalla responsabilità politica di chi si è trovato ad affrontarlo, calato come un maglio sulle esistenze di tutti gli abitanti della Terra, in quanto *fatto costituzionalmente rilevante* non potesse che produrre qualche effetto imprevisto sul diritto. Effetto da non enfatizzare, proprio affinché non fosse poi surrettiziamente utilizzato come il classico cavallo di Troia grazie al quale realizzare operazioni permanenti di vera e propria trasformazione costituzionale di fatto.

Quell'accadimento improvviso rendeva indispensabile uno sforzo di contestualizzazione²¹. Non si trattava, di per sé, di rintuzzare alcuna "sfida" alla democrazia costituzionale, o agli equilibri della forma di governo. Si trattava, più semplicemente, di constatare che – anche nella dinamica dei rapporti tra poteri pubblici – l'emergenza può mettere a nudo alcune fragilità intrinseche del sistema, può svelare il volto più "sincero" e vero della democrazia costituzionale. Che essendo un sistema in sé fragile nella sua pretesa di controllare il potere attraverso la sua sottoposizione al diritto (ossia a procedure formalizzate e – appunto – tendenzialmente predeterminate di produzione della decisione politica), scommette sulla capacità di quel sistema di non andare in pezzi nel momento in cui l'emergenza lo mette alla prova. Ossia di non rompersi quando è costretto a flessibilizzarsi, a rendersi "adattivo", per fare fronte al pericolo, e allo stesso tempo di non snaturarsi per effetto di

²¹ Si consenta di rinviare, per più puntuali considerazioni sul punto, a E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *Federalismi*, n. 16/2020, IV ss.

questa necessità e di saper ritornare rapidamente com'era prima.

Ciò è vero a una condizione: che quegli spostamenti, quei trasferimenti di potere indubbiamente forieri di una alterazione nel funzionamento ordinario della forma di governo siano appunto *temporanei* (oltre che *proporzionati*²²). Che in altre parole l'alterazione nella normale dinamica dell'esercizio del potere – che a sua volta si riverbera e si rispecchia nella alterazione del normale funzionamento del sistema delle fonti – sia strettamente connessa, sul piano temporale, con la natura e l'evoluzione dell'accadimento improvviso ed esogeno che ha generato la situazione emergenziale. Non, si badi bene, temporaneità legata a soggettive valutazioni del governo che assume su di sé la responsabilità di adottare misure in deroga al normale rapporto con il parlamento, bensì temporaneità agganciata a – e strettamente giustificata da – precisi dati concreti, pubblici e misurabili (sul livello attuale di diffusione del virus, sul suo grado di curabilità, sulla capacità ricettiva degli ospedali, sull'utilità misurata *ex post* delle misure assunte sino a quel momento, ...), in base ai quali sia possibile dimostrare, sotto il controllo democratico, che quelle misure erano in quel momento necessarie, ossia *razionali rispetto allo scopo*, mentre in un momento successivo, quando quei dati – resi pubblici misurabili e fatti oggetto di confronto tra gli studiosi – hanno mostrato che l'emergenza era in via di superamento o era terminata, tali alterazioni non si giustificavano più.

Sotto questo profilo, particolarmente interessante pare il modello delle c.d. “*sunset laws*”, di origine anglosassone, che prevede, proprio in ossequio alla necessaria temporaneità delle misure emergenziali, la loro automatica decadenza allo scadere di un termine predeterminato. In ogni caso, al di là delle *sunset laws* britanniche, la fine dell'emergenza fa venir meno ogni giustificazione alla deroga alle ordinarie forme di allocazione del potere tra gli organi di vertice.

Insomma: se fosse dimostrato che la forma di governo ha ricominciato a funzionare come funzionava prima dell'emergenza, sarebbe radicalmente smentita l'ipotesi di chi ha sostenuto nel corso di quei mesi che la pandemia fosse soltanto una “scusa” grazie alla quale i governi avrebbero manifestato la loro volontà di “occupare il potere” o addirittura di realizzare un colpo di stato strisciante. E sarebbe smentito altresì chi aveva in quel frangente preconizzato che “nulla sarebbe più stato come prima”. A ben vedere, è sul terreno del *tempo*, non su quello dello *spazio*, che si misura la capacità degli ordinamenti costituzionali di fare fronte all'emergenza senza perdersi. Lo

²² Ancorché su una condivisa definizione di cosa possa ritenersi “proporzionato” nell'allocazione in concreto del potere politico durante un'emergenza è assai difficile trovare punti di convergenza, dal momento che, fuori da inverosimili casi di scuola, la natura “proporzionata” di una specifica misura con la quale il governo pretenda di “appropriarsi” di funzioni ordinariamente esercitate dal legislatore dipende il più delle volte dalla soggettiva scala delle preferenze di ciascuno, di tal che il giudizio di proporzionalità risulta sovente difficile da distinguere da un giudizio di merito sul contenuto delle misure di volta in volta adottate e sulle eventuali responsabilità (politiche, costituzionali, penali ...) di chi le adotta.

sforzo dei poteri pubblici dovrebbe dunque convergere, se l'obiettivo è quello di rispettare l'equilibrio tra i poteri stabilito dalle Costituzioni, nel creare rapidamente le condizioni affinché ogni decisione assunta in deroga alle norme costituzionali che allocano formalmente le rispettive quote di potere ai diversi organi titolari della funzione di indirizzo politico, sia temporanea e destinata ad essere superata al ritorno alla normalità. Affinché dunque si spezzi la catena necessità – legittimità – effettività.

Possiamo dire che ciò è avvenuto? Possiamo sensatamente affermare che la fine dell'emergenza pandemica ha segnato la fine delle temporanee turbolenze che hanno interessato il funzionamento della forma di governo?

Da un punto di vista formale parrebbe che la risposta sia affermativa. Se analizziamo il modo in cui, nei diversi paesi considerati, si è “usciti dall'emergenza”, constatiamo che ovunque si è proceduto alla revoca non soltanto delle misure emergenziali che erano state assunte, ma anche delle regole derogatorie che avevano caratterizzato il funzionamento e le relazioni reciproche tra gli organi costituzionali considerati.

Le cose, però, sono più complesse.

Sul piano della prassi, più che su quello della forma giuridica, alcuni processi che nel corso della pandemia si erano inevitabilmente enfatizzati hanno continuato a manifestarsi, a testimonianza di una tendenza di fondo con cui l'emergenza aveva in realtà poco a che fare. Il fenomeno di origine tutta italiana, ma oggi ampiamente praticato anche in Spagna, dell'uso “ordinario” del decreto legge come strumento di normazione primaria diretto a conformare la volontà del parlamento a quella del governo, comprimendo e talvolta pregiudicando del tutto, attraverso il ricorso a maxiemendamenti corredati da questione di fiducia, lo spazio doveroso che, in sede di conversione, dovrebbe essere lasciato al dibattito parlamentare, manifesta un'assoluta costanza, che salda senza alcuna soluzione di continuità prassi ampiamente consolidate in precedenza e prassi mantenute successivamente all'emergenza, rispetto alle quali quanto accaduto (del tutto legittimamente e in qualche misura doverosamente) nel periodo emergenziale non ha davvero modificato alcunché²³. Lo stesso dicasi per la crescente spinta alla presidenzializzazione che Emmanuel Macron ha cercato di imprimere al sistema francese, che rappresenta piuttosto il sintomo di una crescente debolezza politica dello stesso Macron, nonché di una sempre più accentuata instabilità istituzionale, ampiamente anteriore all'insorgere dell'emergenza, e che oggi si manifesta in tutta la sua eclatante intensità su terreni che con la pandemia

²³ Cfr. sul punto U. Ronga, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, 20 ss., il quale osserva condivisibilmente che «il ricorso a strumenti (e prassi) in deroga al procedimento legislativo parlamentare, l'impiego di atti straordinari per disciplinare l'ordinarietà e la marginalizzazione del Parlamento sono temi diffusamente evocati durante queste settimane di crisi sanitaria, ma che appartengono alla storia non soltanto recente del modello decisionale italiano» (*ivi*, 31). E anche, aggiungo io, alla cronaca successiva alla fine dell'emergenza.

non hanno nulla a che fare. L'alternativa tra «più presidenzialismo o più parlamentarismo», su cui in Francia si litiga drammaticamente da anni e che le recenti elezioni politiche del 2022 non hanno sciolto (escludendo da un lato il ritorno alla coabitazione ma negando dall'altro lato al Presidente eletto il sostegno parlamentare che gli è necessario per far funzionare il sistema in senso propriamente presidenziale), continua a lasciare la Francia nella medesima incertezza in cui si trovava prima, senza che, da questo punto di vista, la pandemia abbia offerto alcun aiuto o alcuna forma di stabilizzazione. Anzi, paradossalmente l'emergenza sanitaria aveva permesso di nascondere temporaneamente la scintilla della contestazione alla eccessiva presidenzializzazione (o meglio, alla pretesa di Macron di una presidenzializzazione senza consenso) della forma di governo, che ha continuato a covare sotto la cenere per esplodere con inusitata violenza nel fuoco della vera e propria rivolta sociale dei primi mesi del 2023.

La strisciante tendenza alla “esecutivizzazione” (e alla concentrazione monocratica del potere) della forma di governo parlamentare è da tempo in atto anche in Germania. Ciò è dovuto, nuovamente, a ragioni strutturali, rispetto alle quali l'esperienza della pandemia non sembra aver prodotto né accelerazioni né particolari trasformazioni. La crisi del tradizionale sistema dei partiti, l'accentuazione della personalizzazione dell'esecutivo, sempre più identificato nella figura del cancelliere, è fenomeno che la Germania eredita dai lunghi anni del cancellierato di Angela Merkel, protrattisi ben al di là della capacità del suo partito di offrirle sul piano politico un'autonoma e robusta forza legittimante. Sotto questo profilo, le ultime elezioni politiche hanno mostrato plasticamente quanto fosse il candidato alla cancelleria (*Spitzenkandidat*) a fornire la spinta per il successo del partito che lo aveva designato, e non il contrario. La crisi del parlamentarismo, che è in primo luogo crisi del sistema dei partiti che ne hanno sostenuto per cinquant'anni il funzionamento, si manifesta anche in Germania nel travaso costante di potere sostanziale dall'organo parlamentare a quello esecutivo. Si tratta anche in questo caso di un fenomeno di cui il sistema tedesco era investito ben prima che la pandemia ne mettesse a nudo le criticità²⁴. Piuttosto, in Germania la crisi pandemica può aver accentuato la sfiducia generalizzata dei cittadini nei confronti del sistema politico, e dunque dei partiti che ancora formalmente lo sostengono, contribuendo così ad accelerare quel processo di personalizzazione ed “esecutivizzazione” della forma di governo di cui essa non è stata altro, in ogni caso, che un epifenomeno²⁵.

²⁴ Cfr. F. Meinel, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München, 2019.

²⁵ Come sostengono U. Mager, B. Giesecke, F. Brickert, *Allemagne*, in *La démocratie exécutive*, cit., 38, sotto l'effetto della pandemia lo scontento dei governati nei confronti dei loro governanti si è accentuato. I grandi partiti politici hanno continuato a perdere elettori, alcuni strati sociali (quelli a più alto e quelli a più basso reddito) rinunciano sempre più spesso all'esercizio del diritto di voto, mentre i tradizionali *Volkspartaien*, così come i sindacati, le chiese e i corpi intermedi in generale, perdono quote crescenti di adesione e di consenso. Sebbene, a giudizio degli autori, non si possa ancora parlare

La logica dell'accentramento, della necessaria speditezza, della critica all'asserita inadeguatezza degli apparati decisionali formalmente stabiliti dalle Costituzioni a tutela del principio democratico è insomma una logica che si sta affermando ben oltre e ben al di là delle situazioni emergenziali. È una logica che caratterizza l'attuale dibattito pubblico, in tutte le democrazie mature, in merito al loro presente e al loro futuro. È una logica che costituisce ad un tempo la causa e l'effetto della disaffezione dei cittadini nei confronti del sistema politico, e in definitiva nei confronti degli esecutivi stessi, la cui fiducia nella capacità del governo di risolvere i loro principali governi si affievolisce progressivamente. Da questo punto di vista, si potrebbe addirittura concludere che la pandemia, lungi dal rappresentare un momento scatenante di questa tendenza, ha al contrario costituito una felice parentesi: la felice parentesi nella quale l'intensità, la pervasività e soprattutto la globalità della crisi sanitaria ha riproposto il tema della centralità della politica e della sua azione. Qui si apre un altro capitolo, altrettanto interessante, che investe un nodo delicatissimo degli attuali equilibri della forma di governo: quello del rapporto tra politica e tecnica e della autonomia della prima dalla seconda.

4. Il rapporto tra decisione pubblica e apparati tecnico-scientifici. Rottura o continuità?

Anche sul versante del rapporto con gli apparati tecnico-scientifici, la fine dell'emergenza sembrerebbe non aver lasciato strascichi permanenti.

Come noto, una delle principali modalità operative per far fronte all'emergenza, che nuovamente ha accomunato la maggior parte degli ordinamenti liberal-democratici, è stata quella della nomina, da parte dei governi, di più o meno articolati "comitati tecnico-scientifici" e di vere e proprie "autorità di salute pubblica" cui gli stessi governi si sono affidati – e sovente dietro i quali apertamente si sono *rifugiati* – per assumere, e successivamente per giustificare di fronte ai parlamenti e all'opinione pubblica, i contenuti delle misure emergenziali di volta in volta assunte. Da questo punto di vista, l'esperienza italiana del CTS non è certamente isolata. Un identico comitato di esperti è stato nominato nello stesso periodo in Francia dal Presidente della Repubblica (il *Conseil scientifique COVID-19* incaricato di fornire e pubblicare *avis* periodici sullo stato di evoluzione dell'emergenza), ed esperienze simili rintracciamo in Germania, in Spagna, in Gran Bretagna, in Danimarca²⁶ e in decine di altri paesi.

di una crisi del sistema politico o di un indebolimento del sistema rappresentativo, ciò è sicuramente in grado di generare una crisi di legittimità e di stabilità della forma di governo parlamentare.

²⁶ A proposito dell'esperienza danese, segnala peraltro M. Mazza, *Alcune osservazioni su diritto costituzionale, fonti primarie e contrasto al Coronavirus nell'esperienza danese*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1855 ss., che il governo si sarebbe caratterizzato per una particolare autonomia rispetto ai consigli forniti dal locale comitato tecnico scientifico, rispetto ai quali ha adottato spesso decisioni autonome « andando anche contro il parere

Il rapporto tra l'attività dei comitati tecnico-scientifici e quella dei titolari di potere pubblico ha molto a che fare con la riflessione che stiamo conducendo in merito ai mutati assetti della forma di governo. Spesso i pareri che questi comitati sono stati incaricati di fornire sono stati apertamente utilizzati per giustificare l'assunzione di delicatissime decisioni politiche, le cui responsabilità – evidentemente ricadenti sull'organo politico che le aveva assunte – sono state di fatto ascritte da questi all'autorevole parere dei tecnici. È quanto avvenuto, ad esempio, in Francia, nel caso della decisione del Presidente della Repubblica di non procedere (come pure da più parti gli era stato richiesto) al rinvio del primo turno delle elezioni municipali del marzo 2020, che fu sostenuta pubblicamente da Emmanuel Macron sulla base del parere che gli sarebbe stato reso, in proposito, dal *Conseil scientifique COVID-19* da lui nominato, e guidato dal presidente del *Comité consultatif national d'éthique*. Ma è quanto, più in generale, è avvenuto in tutti i casi in cui l'assunzione di misure fortemente restrittive delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini veniva giustificata mediante il ricorso l'inevitabile giudizio tecnico degli esperti.

Il che però costituisce una forma di alterazione del normale circuito legittimante che caratterizza il rapporto tra esercizio del potere e responsabilità politica che da esso promana, in cui si manifesta il corretto funzionamento della forma di governo in tutti i regimi democratici. Da un lato, infatti, pare perfettamente logico che il potere politico, nel momento in cui si tratti di assumere decisioni delicatissime che impattano direttamente sulla diffusione del virus e sull'evoluzione dell'epidemia, si appoggi su dati fornitigli da un'istanza tecnica. Meno normale è che, rispetto all'assunzione della decisione, chi ne è politicamente responsabile scarichi detta responsabilità su un'istanza tecnica priva di qualsiasi legittimazione.

La responsabilità come noto, è connotato intrinseco del potere politico democraticamente legittimato, e non si dà il secondo senza la prima. Sotto questo profilo, una delle questioni più delicate emerse nel corso della crisi sanitaria ha riguardato proprio il tentativo di scindere l'esercizio del potere dall'assunzione della relativa responsabilità, che veniva sovente fatta ricadere sui tecnici che avevano suggerito, o avvallato, le singole decisioni (anche nei casi in cui è poi emerso, alla luce della pubblicazione *ex post* dei verbali delle riunioni dei CTS, che risultavano non marginali discrepanze tra le indicazioni offerte dall'organo tecnico e quelle poi assunte dall'organo politico). Anche questa è una tendenza trasversale, che ha riguardato tutti gli ordinamenti nei quali il principio costituzionale della responsabilità politica dei governanti verso i governati è consolidato. Non pochi commentatori hanno pertanto intravisto, nella costituzione di comitati tecnico-scientifici

degli esperti medesimi, che ritenevano le deliberazioni approvate dall'Esecutivo troppo permissive e suscettibili di determinare una "ondata di ritorno" dei contagi». Si tratta comunque di un caso alquanto isolato (forse paragonabile soltanto a quello svedese), che non sembra mettere in discussione la tendenza di fondo dei governi ad assecondare i "pareri tecnici" facendosene anzi spesso usbergo.

chiamati non solo a offrire pareri ma anche e soprattutto a offrire giustificazioni, una potenziale deriva rispetto al corretto funzionamento degli ordinamenti democratici e nella corretta distribuzione del potere politico e della relativa responsabilità²⁷.

Con lo scioglimento dei comitati tecnico-scientifici alla fine dell'emergenza il problema sembrerebbe rientrato. Resta tuttavia un interrogativo più generale. Se la crisi sanitaria abbia in realtà reso palese e visibile una patologia strisciante delle democrazie: quella di costruire un sistema di potere deresponsabilizzato che pretende di poggiare sull'ineluttabilità della decisione tecnica e che sembra aver dimenticato la vecchia lezione di Vittorio Emanuele Orlando, secondo cui il vero tecnico della decisione politica non può che essere il politico stesso²⁸.

Sotto questo profilo si potrebbe osservare che, al pari della tendenza alla "esecutivizzazione" della forma di governo parlamentare, la pandemia non abbia fatto altro che intercettare tendenze già in atto da tempo e sviluppatasi indipendentemente dalla specifica emergenza nel corso della quale esse si sono manifestate nella maniera più eclatante e palese. La pandemia, insomma, ha messo in luce e fatto emergere in tutta la sua rilevanza una questione che in realtà da tempo interroga i giuristi e che sempre più spesso si pone all'ordine del giorno. Quasi nessuna delle scelte di politica pubblica che sono assunte nella complessa realtà politica, sociale, economica e culturale che caratterizza le società contemporanee può prescindere da una presa di posizione, e da un'assunzione di responsabilità, rispetto a dati tecnico-scientifici che qualche "esperto della materia" fornisce o di cui si fa mediatore. L'interpretazione di quei dati guida, inevitabilmente, le decisioni pubbliche che a partire da essi vengono assunte e che proprio da essi spesso pretendono di trarre legittimazione. Quei dati sono spesso presupposti. Il problema è che quasi mai quei dati sono neutri. È qui che emerge la questione della distribuzione del potere pubblico e della relativa responsabilità. Si tratta di una questione che investe prepotentemente i processi democratici e i loro meccanismi di funzionamento, e dunque in primo luogo le modalità di distribuzione del potere (e della relativa responsabilità) che la forma di governo designa, se è vero che l'influenza assunta dal pensiero scientifico (nel senso delle c.d. "scienze dure") e dalle relative opinioni espresse da chi tale pensiero è chiamato a veicolare (gli scienziati, appunto, ossia i custodi del sapere scientifico

²⁷ Di irresistibile tendenza delle democrazie contemporanee alla «epistocrazia» ha ad esempio parlato A. Viala, *L'épistocratie: proposition de définition*, in Id (cur.), *Demain, l'épistocratie?*, Paris, 2022, 12 ss.

²⁸ Non si vuole comprendere, sosteneva Orlando, «che il tecnico della politica è l'uomo politico! Vi è una tecnica della politica, la quale appartiene ad una categoria di tecnici che sono gli uomini politici. Il vero uomo di Stato, nelle questioni tecniche che deve affrontare, deve sapere servirsi degli esperti o dei tecnici, ma deve poi tradurre le loro conoscenze in un'azione di Governo e politica, per cui occorre ben altra vocazione, ben altra intuizione e ben altra esperienza.» (così l'intervento di V.E. Orlando alla seduta dell'Assemblea costituente del 10 marzo 1947).

che di quei dati è chiamato a fornire le chiavi di lettura) è sempre più pervasiva e diffusa.

I dati, come si diceva, non sono neutri. La loro interpretazione non è affatto univoca. Inoltre, i dati possono essere manipolati, così come può essere manipolata, o in ogni caso strumentalizzata, la loro interpretazione. Si realizza cioè una sorta di vincolo tra l'insieme delle decisioni per loro natura discrezionali che i titolari di pubblici poteri sono chiamati ad assumere di fronte a situazioni di emergenza, e le evidenze scientifiche sulla base delle quali le medesime decisioni vengono assunte e – soprattutto – vengono fatte oggetto di successiva legittimazione (o delegittimazione), e applicazione (o disapplicazione).

È un problema che interroga prepotentemente il circuito politico-rappresentativo, in definitiva il funzionamento della forma di governo. Perché un fatto è certo, e si è riscontrato pressoché nei medesimi termini in tutti i paesi in cui si è dibattuto della “legittimità” (nonché della “legittimazione politica”) delle singole scelte: la strumentalizzazione, quando non la vera e propria manipolazione dei dati per fini politici, fa parte dell'orizzonte delle possibilità. E può capitare che tale possibilità, in talune circostanze, induca in tentazione. Ciò è reso possibile dalla circostanza che un gran numero di decisioni politiche (non soltanto quelle che riguardano la tutela della nostra salute nel pieno di una pandemia, ma la maggior parte delle decisioni che quotidianamente vengono assunte da molteplici autorità pubbliche ad ogni livello di governo) sempre più spesso sono costrette a tenere conto di – se non ad essere sostanzialmente condizionate da, ed in ogni caso a pretendere di poggiare su – una serie di flussi di dati che alle stesse autorità vengono forniti a getto continuo da soggetti titolari di competenze tecniche idonee ad estrarli, ad ordinarli, ad interpretarli.

I giuristi che costruiscono opinioni a partire dalla ricostruzione sistematica delle decisioni pubbliche assunte sulla base di tali presupposti sono a loro volta condizionati dai medesimi flussi, e dalle medesime interpretazioni. Si sviluppa così una crescente dipendenza degli uni e degli altri (dei processi decisionali e degli argomenti giuridici con i quali tali processi sono interpretati e commentati) dall'uso di dati tecnico-scientifici. Si tratta di una tendenza che è sotto gli occhi di tutti, e che riguarda il funzionamento di tutte le democrazie avanzate.

I dati, in altre parole, sono utilizzati sia *ex ante*, per guidare la scelta del decisore, sia *ex post*, per giustificarla. D'altro canto, l'accelerazione della trasformazione digitale che ha caratterizzato gli ultimi anni ha messo a disposizione dei decisori, nonché degli studiosi e dei giudici che ne ricostruiscono la volontà, una mole e una varietà di dati sempre più impressionante, in una dimensione e ad una scala assolutamente sconosciute alle epoche precedenti. E le tecnologie affinate per selezionare, raggruppare, filtrare, elaborare tale impressionante mole di dati – in definitiva per offrire di essi una,

piuttosto che un'altra, interpretazione – finiscono per condizionare inevitabilmente, e assai pesantemente, sia la scelta, sia la sua successiva giustificazione presso l'opinione pubblica, sia gli argomenti mediante i quali quella scelta viene condivisa ovvero criticata in sede scientifica o concretamente fatta valere in sede giudiziaria. Tutti e tre i momenti costituiscono passaggi essenziali e imprescindibili del meccanismo di funzionamento dei processi democratici, da cui passa la loro tenuta e la loro *accountability*.

Il fatto è che, nel corso dell'emergenza sanitaria, si è assistito a una ulteriore evoluzione del fenomeno. I governi, in un contesto che – come si diceva in precedenza – già vedeva sostanzialmente esautorata la funzione di controllo parlamentare sulle loro decisioni, hanno fin da subito tentato di legare l'assunzione, e poi di giustificare la legittimità e talvolta l'assoluta e oggettiva inevitabilità, delle singole decisioni pubbliche, che sovente comportavano pesanti restrizioni alle libertà individuali e collettive costituzionalmente garantite ai cittadini, ad una pretesa "oggettività" di dati tecnico-scientifici presupposti. L'obiettivo è stato quello di "spoliticizzare" il più possibile le singole misure, depotenziarle della inevitabile carica polemica che era destinata ad accompagnarle, e presentarle come la mera conseguenza automatica dell'esistenza di talune situazioni "di fatto", che tali dati tecnico-scientifici si sarebbero limitati a misurare e constatare. Il che, sia ben chiaro, in quel contesto di assoluta emergenza e di vero e proprio spaesamento (soprattutto nei primi mesi della stessa) era, oltre che forse inevitabile, comprensibile e in qualche misura giustificato. Deve tuttavia essere chiaro che «la tentazione di affidarsi ai tecnici (termine in sé ambiguo) dipende dalla carenza di conoscenza e dalla conseguente mancanza di coraggio nel decidere»²⁹. E che dunque allo spaesamento deve seguire la riappropriazione, da parte del circuito politico-rappresentativo, di ciò che gli è naturalmente proprio. Cosa succederà, dunque, ora che l'emergenza è finita? Lo smantellamento dei comitati tecnico-scientifici nei diversi paesi che li avevano istituiti sembrerebbe segnare anche sotto questo profilo, come si diceva, un ritorno alla normalità del rapporto tra esercizio del potere pubblico e assunzione della relativa responsabilità. È davvero così? Il fatto è che, anche in questo caso, la pandemia ha costituito solo un "incidente di percorso", forse una "scusa", e comunque una spia di un fenomeno molto più duraturo.

Il fatto stesso che, fisiologicamente, la politica si trovi sempre più spesso ad appoggiarsi a dati tecnico-scientifici presupposti, ad adottare di quei dati talune (e non altre) interpretazioni, a utilizzare taluni (e non altri) *mediatori* di quelle interpretazioni (pensiamo alla un po' ridicola contrapposizione – anche mediatica – tra gli "scienziati di riferimento" di ogni fazione politica cui abbiamo assistito durante l'emergenza sanitaria, in Italia come negli Stati Uniti, in Gran Bretagna come in Spagna), produce inevitabili tra-

²⁹ Così P. Giaretta, *La centralità della decisione politica*, in R. Zaccaria (cur.), *Dopo l'emergenza. Dieci tesi sull'era post-pandemica*, Padova, 2020, 55.

sformazioni nel funzionamento della democrazia. Sia nel caso in cui il (pre-teso) sostegno dei dati sia stato l'effettivo input che ha *prodotto* la decisione politica, sia nel caso – altrettanto frequente – in cui esso si sia rivelato soltanto uno strumento di giustificazione *ex post* della stessa, incide inevitabilmente sul rapporto tra governanti e governati³⁰.

5. In conclusione

Si può dunque osservare, in conclusione, che dietro l'apparente ritorno alla normalità dei rapporti tra poteri pubblici che la fine dell'emergenza pandemica ha un po' ovunque segnato, si annida un fenomeno più complesso. Alcune delle tendenze di fondo nelle modalità di distribuzione e di esercizio del potere politico che nel corso della crisi sanitaria si erano manifestate in forma eclatante continuano in larga misura a riscontrarsi, seppure in forma forse meno accentuata. Il che tuttavia, come si osservava all'inizio, non deve indurci a cadere nell'equivoco della falsa correlazione causale. Come è stato acutamente osservato³¹, la pandemia ha messo in luce una serie di processi che già da tempo interessavano e attraversavano il funzionamento delle democrazie liberali. Ha fatto emergere inquietudini che denotano una situazione di crisi della tradizionale "forma democratica" ma che non è stata certo la pandemia a suscitare.

Non è soltanto l'irresistibile tendenza alla concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi, e in particolare dei loro vertici monocratici. Quest'ultimo è in effetti un fenomeno già in atto da molti anni³², che riguarda come noto sia il progressivo spostamento dell'asse della forma di governo dal legislativo all'esecutivo, sia la "verticizzazione" di quest'ultimo, del quale il primo ministro (o il Presidente) assume sempre più la funzione di guida. Qui però si tratta di qualcosa di più profondo, che ha a che fare con la messa in discussione del modo in cui, dopo la Seconda guerra mondiale, era stato costituzionalmente organizzato il rapporto rappresentativo e il principio democratico nelle società pluralistiche. Nel corso della pandemia molti paesi hanno vissuto l'esperienza di decisioni assunte con la massima rapidità per mezzo di atti promananti direttamente dal vertice dell'esecutivo e capaci di

³⁰ La questione non può essere ulteriormente approfondita in questa sede. Segnalo che il problema del rapporto tra dati tecnici e assunzione delle decisioni pubbliche è forse il principale fattore di trasformazione delle democrazie contemporanee. Si pone qui anche un essenziale problema di *trasparenza* e di *messa a disposizione* dei dati, oltre che di governo del pubblico dibattito sulla loro interpretazione. Si tratta di una delle maggiori, forse la più grande, questione costituzionale del nostro tempo. Si manifesta ormai l'esigenza di costruire una vera e propria teoria generale dei rapporti tra dati e diritto. Per qualche indicazione preliminare sul punto si consenta di rinviare a E. Grosso, *Il ruolo dei dati nell'assunzione delle decisioni pubbliche: una grande questione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2021.

³¹ Cfr. B. Mathieu, *La crise sanitaire*, cit., 141 ss.

³² Di "presidenzializzazione strisciante" degli esecutivi si riflette in effetti da molto tempo: cfr. già i contributi contenuti in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.

imporsi immediatamente, e con indubbia efficacia, nella vita quotidiana delle persone, indipendentemente dal fatto che fossero state previamente discusse, o successivamente controllate, dall'organo immediatamente rappresentativo di tutte le articolazioni del pluralismo politico e sociale³³. Ciò, come si diceva, può facilmente indurre in tentazione. Può indurre a dare ragione a chi predica la necessità, di fronte alla sempre maggiore rapidità con cui è richiesta l'assunzione di decisioni politiche, che le istituzioni si adeguino a una nuova "modalità della decisione pubblica", e che dunque la stessa forma di governo si pieghi all'ineluttabilità della trasformazione delle forme politiche ereditate dal Novecento. Occorre esserne consapevoli, e non dare al Covid-19 colpe che non ha.

Enrico Grosso
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
enrico.grosso@unito.it

³³ Si pensi, a parte la nota vicenda italiana dei DPCM, a come in moltissimi paesi la maggior parte delle misure siano state adottate direttamente dal primo ministro, spesso senza controllo parlamentare o mediante mera sbrigativa ratifica ex post: cfr. ad es., per ciò che riguarda i paesi nordici, M. Mazza, *Alcune osservazioni*, cit., 1855 ss.