P.A. Persona e Amministrazione
Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

POSITION PAPER

CALL-FOR-PAPERS

PROGRAMMA DEI WEBINARS

FORME DELLA SOVRANITÀ DELLA PERSONA
EMERGENZE E POTERI.

1. Premesse e percorso

La situazione in atto, caratterizzata dalla pandemia per Covid19, si presta a molti percorsi di analisi, tutti importanti. Tuttavia, quel che sembra rilevante, è non limitare lo sguardo alla situazione contingente e riflettere, invece, sulle linee di tendenza profonde che il presente pone in luce, senza crearle.

Il punto di osservazione che si intende assumere, quindi, è quello per il quale l'attuale situazione di emergenza non fa che accelerare o porre in particolare evidenza processi di fondo che già erano in atto da tempo e che, quindi, non sono destinati a scomparire con il superamento dell'emergenza. Proprio questa natura dei fenomeni, impone una riflessione aperta, non effimera e franca.

Per iniziativa del direttore della *Rivista*, quindi, si è da oltre un mese avviata una discussione che ha visto impegnati una cinquantina di studiosi, prevalentemente accademici, che progressivamente si va indirizzando verso alcune linee di ricerca, un possibile programma di lavoro ed alcune preliminari convinzioni.

Quanto al percorso, conseguentemente alla condivisione di queste pagine, il gruppo di lavoro che si è progressivamente aggregato – a partire dalla direzione della *Rivista* – prevede di realizzare un ciclo di *webinar*, come primo momento di discussione più ampia, al quale seguiranno – nel corso dell'estate – altri momenti di riflessione, dedicati a ciascuna delle linee di ricerca.

I *webinar* già programmati saranno prodotti editoriali della *Rivista*, nella sostanza veri e propri numeri speciali. Con quest'iniziativa la *Rivista* avvia un'ulteriore linea editoriale, anticipando i tempi come ha sempre cercato di fare fin dalla sua fondazione ed in linea con le più autorevoli istituzioni culturali straniere.

Il fascicolo II/2020 della *Rivista* ospiterà i primi brevi interventi dei partecipanti alla ricerca e, soprattutto, i *position papers* dei responsabili delle diverse linee di ricerca.

In séguito, ma sempre in tempi contenuti, si intende dare alle stampe il primo volume di raccolta di studi – naturalmente non coincidenti con i contributi pubblicati dalla *Rivista* – per valutare, poi, il prosieguo della riflessione – facendo un primo punto di sintesi il prossimo inverno.

Elemento di congiunzione delle diverse linee di riflessione e, conseguentemente, delle varie iniziative in programma, resta quello delle forme in cui si declina la sovranità delle persone prevista dall'art. 1 Costituzione. La sovranità per come delineata dalla Costituzione, unitamente al riconoscimento dei diritti fondamentali, non significa soltanto permanente trattenersi della sovranità dei diritti nella loro porzione incomprimibile, ma anche funzionalizzazione dell'autorità ai diritti della persona e, quindi, sguardo non neutrale, attivo rispetto alle diverse *forme* nelle quali la sovranità dei diritti della persona si declina.

In altri termini – ed in linea con l'attenzione al ripensamento dell'organizzazione pubblica sulla quale ci si è concentrati in questi ultimi due anni – la sovranità popolare, diversa per verso e per qualità a quella dello Stato, non impone solo di sottrarre alla politica, all'autorità, la dimensione incomprimibile dei diritti e funzionalizzare il potere alla massimizzazione del loro godimento. Significa anche discutere di come il potere agisce – ed ecco la questione dell'emergenza, delle fonti, delle garanzie –, si organizza – ed ecco il tema del rapporto tra centro e periferia –, regola il processo sociale di produzione di prestazioni funzionali anche al godimento dei diritti – ed ecco perché occuparsi dell'intervento dello Stato nell'economia – e cambia – sicché il ruolo della tecnica e della tecnologia.

Il confronto tra trattenersi della sovranità dei diritti, funzionalità del potere al loro godimento pieno ed eguale, azione ed organizzazione dell'autorità come luogo razionale di quella massimizzazione e concreta realtà dell'ordinamento è il terreno sul quale le forme della sovranità si confrontano con i fatti di questi anni e di questi mesi.

Forte del suo impianto culturale di base, la Rivista sente non solo la responsabilità di avviare e condurre una riflessione non effimera, ma anche quella di interrogarsi e discutere, in modo aperto. La riflessione deve andare in profondità perché solo quello è il luogo in cui il confronto e la dialettica tra opinioni diverse diventano significative, non si semplificano in

un'opposizione che non arricchisce nessuna delle posizioni in discussione. Si tratta di un percorso più intenso e meno immediato, ma sperabilmente più fruttuoso e duraturo.

2. Permanenza dell'emergenza ed autoritarismo.

«*La tradizione degli oppressi ci insegna che lo "stato di emergenza" in cui viviamo è la regola*» ([1]). Quest'insegnamento – per lo più considerato solo nella sua dimensione filosofica e contestualizzato nella reazione al nazismo – è stato insufficientemente considerato.

L'idea del potere pubblico, nella tradizione occidentale dal secondo dopoguerra, ha riposato a lungo sulla convinzione circa la sua base legale, l'effettività del principio di legalità e dello Stato-di-diritto. In realtà, se si guarda con franchezza alla realtà dell'ordinamento, in aree significative della vita associata, questi riposanti convincimenti non fornivano una spiegazione adeguata della realtà; viene facile pensare ai segmenti derogatori dell'organizzazione del potere (gli "ordinamenti" militare, carcerario, del pubblico impiego, sanitario, etc.), ma, se appena si affina lo sguardo, non si fatica a cogliere come l'ordinamento bancario ed in generale il diritto pubblico dell'economia presentino da molto tempo una radicale deformazione dello Stato-di-diritto.

Oggi è agevole vedere l'impatto dell'emergenza sull'intera vita personale e collettiva e realizzare la concretezza della ricostruzione bio-politica del potere pubblico ([2]). Oggi è finalmente venuto il momento in cui una discussione ed una riflessione seria su questi profili diviene possibile, perché il tema è all'attenzione di tutti.

Tuttavia, si tratta di tendenze in atto nel nostro Paese da molto tempo: le crisi ambientali (Ilva, Bagnoli), le grandi opere (Expò2015, il ponte sullo Stretto, le infrastrutture strategiche), le crisi bancarie o delle aziende di rilievo pubblico (Alitalia, ad esempio), le calamità naturali, sono tutti capitoli evidenti di una lunga teoria di leggi-provvedimento, derogatorie, emergenziali. Se si guarda con attenzione, non si fatica a cogliere come la natura emergenziale e derogatoria della legislazione siano una costante, da non meno di un decennio. Allo stesso modo, non è difficile notare come regole emergenziali o derogatorie determinano effetti deformanti immediati, sia sulla teoria delle fonti, sia sulla forma reale di Governo (con l'evidente impoverimento del ruolo delle assemblee elettive, ad esempio), sia sulla

---

[1] BENJAMIN, *Über den Begriff der Geschichte*, in *Neue Rundschau*, LXI, Frankfurt 1950, 560.

[2] FOUCAULT, *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard, 1997, (soprattutto le lezioni 11, 18 e 25 febbraio 1976) e ID., *Naissance de la Biopolitique*, Paris, Gallimard, 2004.

protezione giurisdizionale dei diritti (che viene compressa in questi casi, così come un quelli nei quali la legislazione interviene senza il ricorso all'urgenza, ma disciplinando fattispecie così puntuali da rendere i provvedimenti amministrativi conseguenti atti meramente esecutivi). Sia sul piano costituzionale (quanto alle teorie degli organi costituzionali, della rappresentanza, delle fonti), sia su quello amministrativo, gli effetti sono di straordinaria importanza.

La fondazione mistica degli istituti ([3]) non regge alla forza del fatto ed al riemergere indomito della sovranità ed è, invece, alla fondazione del potere e, per conseguenza, alla sua organizzazione ed ai modi di esercizio della potestà che occorre tornare a guardare.

L'insieme di questi profili pone domande serie circa lo Stato-di-diritto costituzionale, la tenuta del sistema, i modi per far fronte alle carenze e, talora, agli abusi di sovranità cui s'è assistito in questi anni, non solo in questi mesi.

Più ancora, questi eventi mettono in luce problemi di fondo del potere esecutivo. Lo Stato moderno si è storicamente costruito sulla pretesa di disporre del monopolio della capacità giuridica di diritto pubblico, della negazione di autonome e molteplici posizioni soggettive (se non in quanto concesse dalla legge dello Stato) in capo alla persona.

Rispetto a questo punto di partenza, l'Occidente ha reagito dapprima con la teoria dello Stato-di-diritto (travolto, quanto alla sua capacità effettiva di proteggere dall'abuso dell'autorità, dalle dittature europee del Novecento), poi attraverso l'affermazione dei processi democratici e tecniche di protezione costituzionale dei diritti fondamentali. Con il primo movimento, si è cercato di disciplinare con il diritto la forza del potere del sovrano divenuto Stato, con il secondo di impossessarsi e consegnare alla rappresentanza politica questo stesso potere e di porre delle difese rafforzate, sul piano costituzionale, sia a tutela dell'ordinamento stesso che della dimensione fondamentale della persona e dei suoi diritti.

Entrambi i movimenti vengono tipicamente, strutturalmente messi a repentaglio nei momenti di emergenza, ed è troppo facile accorgersi come, perciò, il ricorso a dichiarare necessità urgenti sia una tentazione insita nelle dinamiche di potere. Uno degli impegni storici del Diritto postmoderno è stato perciò rivolto a imbrigliare questa tentazione, e non pochi sono i risultati già ottenuti al riguardo dalle scienze giuridiche.

Ma ciò non toglie che anche nella crisi sanitaria in atto l'emergenza sia stata enormemente dominante rispetto al Diritto; sono già disponibili studi molto seri che analizzano i comportamenti, discutono con attenzione la validità degli atti, ed in particolare dei provvedimenti assunti dal Presiden-

[3] DERRIDA, *Force de loi. Le « Fondement mystique de l'autorité»*, Paris, Gallimard, 1994.

te del Consiglio (come organo monocratico), misurano l'impatto sulla teoria delle fonti. Tuttavia, pur senza indagare a fondo in questa sede, non sembra necessario ricorrere ad una lunga argomentazione per riconoscere l'assoluta evidenza della riduzione, che a taluni appare un azzeramento, dello Stato-di-diritto, l'irrilevanza della rappresentanza politica sia nei suoi ruoli di argine, che in quelli di decisione ed indirizzo (enormemente rimessi – nella dimensione di scelta – a tecnici ad essa estranei), la compressione dei diritti fondamentali intorno al pericoloso limite della necessità.

Tutti questi elementi interrogano gli intellettuali e gli studiosi sul piano culturale non meno che su quello tecnico scientifico. A prescindere dalla diversità dei punti di partenza, delle prospettive e delle ricostruzioni di ciascuno circa il sistema, è questo il momento di analizzare e discutere in modo aperto dei problemi e delle soluzioni.

Almeno per ora, non vi sono ragioni per pensare ad un uso strumentale, politico, dell'emergenza. Tuttavia, una volta che il sistema abbia dato prova di poter essere travolto, non si può escludere un uso strumentale dell'emergenza in futuro, ed occorre proseguire nel cammino che riconduca la sovranità nel suo alveo costituzionale anche nei momenti di necessità, consentendo un nuovo modo di intendere l'antica consapevolezza della sua dimensione nuda e decisionale, capace del potere di sospendere l'ordinamento: se il sovrano è popolare, ne deve conseguire un modo coerente anche della sua capacità di essere tale di fronte alle emergenze ([4]).

Si colloca qui l'urgenza – avvertita dalla *Rivista* fin dalla sua fondazione – di provare a rileggere la sovranità (art.1, Cost.) come funzione popolare esercitata non solo attraverso la rappresentanza, ma in diverse *forme* secondo il dettato costituzionale, e radicandola anzitutto nel riconoscimento dei diritti fondamentali della persona (art.2, Cost.) come permanente trattenersi (di parte) della sovranità nei diritti, e nella loro complessità; per questo la *Rivista* ha cercato di rileggere il potere e l'organizzazione dello Stato come funzioni della società, sicché il ruolo legittimo dell'autorità è solo quello di massimizzare il godimento dei diritti della persona e bilanciare (anche attraverso la legge) la componente comprimibile di quei diritti, e le tutele che ne conseguono.

Si trattava di un'urgenza che muoveva dal riconoscimento di due concomitanti profondissime crisi: quella della democrazia rappresentativa e quella del ruolo di garanzia dello Stato (e, nella specie, dello Stato-di-diritto costituzionale), travolto dalla globalizzazione e dalla sua incapacità di operare sulla distribuzione della ricchezza.

---

[4] Essendo noto che si è autorevolmente affermato che il sovrano, invece, è chi possa dichiarare l'urgenza ed assumere i pieni poteri; SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Berlin, 1922

Oggi, l'urgenza di riaprire la riflessione circa la sovranità può trovare maggiore condivisione.

Così come non sembra difficile intendere l'urgenza di un serio discorso sulla discrezionalità. Le idee (da più di un secolo) correnti su quest'ultimo aspetto, sostanziano la discrezionalità intorno all'interesse pubblico, il quale tuttavia resta ancora una realtà giuridica troppo spesso indefinita, con la conseguenza che non si è ancora riusciti ad eliminare la sensazione di una discrezionalità come mero esercizio di autorità non regolato dal diritto e, quindi, violenza. La questione, oggi, si fa urgente. Infatti, se un evento catastrofico naturale è un fatto oggettivo, la sussistenza della pandemia è, invece, discrezionale. Oggi non si fatica a condividere che il presupposto dell'emergenza – essendo su scala mondiale – esista. Tuttavia, una volta ammesso che il potere possa esercitare la sovranità sospendendo l'ordinamento senza osservanza delle garanzie costituzionali sulla base di un accertamento discrezionale, sarà difficile discuterne in futuro, quando le condizioni di esercizio appaiano più fragili ed il ricorso all'emergenza, strumentale. Occorre perciò studiare la discrezionalità nelle urgenze, aiutandola a riferirsi, di nuovo, alla sovranità popolare costituzionale, e a sapre trattare adeguatamente gli ausili delle conoscenze scientifiche e tecniche, nella loro dimensione plurale, complessa, ed in funzione politicamente consultiva.

I problemi che si sono appena accennati sono significativi non solo nella prospettiva dell'identificazione (dell'accertamento, quindi) del fatto emergenziale, ma anche delle misure di risposta pubblica.

I principi fondamentali condivisi a livello europeo – primi tra tutti ragionevolezza, proporzionalità, precauzione – sono preziosi strumenti nella gestione dell'emergenza, e strumenti adeguati alla garanzia dei diritti personali. Questo profilo è ancora più evidente per la fase successiva alla crisi, in un contesto nel quale la Costituzione riconosce diritti inviolabili – come porzione della sovranità popolare, non dello Stato, permanentemente trattenuta e non declinata nella sola rappresentanza.

3. La prova dell'organizzazione pubblica, costituzionale ed amministrativa.

L'organizzazione del potere pubblico mostra, da anni, almeno tre linee di profonda crisi.

La prima è da collocare nelle relazioni tra organi costituzionali e rappresentanza politica e tra poteri dello Stato tra loro. E' evidente la crisi della

rappresentanza, in tutto il mondo occidentale. E' altrettanto riconosciuta la crisi del parlamentarismo. E' censita da tempo la concentrazione del potere nelle mani degli esecutivi. Si tratta di profili di crisi che nella situazione attuale mostrano tutto il loro rilievo; il Parlamento è assente, il Governo muto, il Presidente del Consiglio dei Ministri agisce come organo monocratico, attraverso atti normativi non imputabili alla collegialità del Governo.

Più radicalmente ancora, se il potere pubblico è funzione della società (e non dello Stato), nella teoria dell'organizzazione non si può non tenere conto della radicale fragilità mostrata (da decenni) da parte della società stessa – che spesso ha espresso più domanda di autorità che esercizio di libertà – e della altrettanto radicale tendenza alla pubblicizzazione in atto. Non si tratta tanto di segnalare – ciò che è, peraltro, evidente – come nella gestione dell'emergenza, a fronte di un'opera più che meritoria del terzo settore a favore delle persone malate o sole, le provvidenze pubbliche l'hanno interamente trascurato. Più significativamente – ed a fronte di una notevole capacità di reazione della società nell'àmbito della libertà, a sostegno dei bisogni di istituzioni sanitarie pubbliche e private – si è di fronte ad una pubblicizzazione delle relazioni sociali di rilievo generale largamente diffusa: dalla ricostruzione in senso pubblicistico della soggettività giudica privata ove esprima rilievo pubblico o sia partecipata da soggetti (soggettivamente) pubblici, alla perversione del contratto con controparte pubblica, all'attrazione di accordi e intese alla sfera del potere e non del consenso e via enumerando. Non è un caso che di fronte alla crisi le proposte siano andate intensamente nella direzione di pubblicizzare rapporti e soggetti, così come – concretamente, e solo per fare un esempio – la sospensione dei termini procedimentali sia stata espressamente prevista (solo) a garanzia dell'autorità pubblica che procede.

In secondo luogo, da molto tempo sono indicate le ragioni della profonda crisi del regionalismo, nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione. Non serve qui ricapitolarne le ragioni e le tappe. Nella situazione attuale sono così evidenti le crisi dei raccordi tra Stato e Regioni e del ruolo costituzionale ed istituzionale di queste seconde, che ogni argomentazione sarebbe inutile. Tuttavia, è proprio su questo crinale che l'organizzazione pubblica ha mostrato più crepe; sia sul versante dell'amministrazione di bisogni (la salute e la sicurezza) di rilievo nazionale in contraddizione con le misure assunte in sede locale, sia su quello (rilevante, di nuovo, sulla teoria delle fonti) degli interventi ulteriormente restrittivi degli enti regionali e locali, sia (significativo della relazione tra società e autorità) della gara al maggiore autoritarismo crescente tra autorità locali (fino a raggiungere caratteri teatrali).

La questione rileva da molti punti di vista, a partire dalla capacità dell'organizzazione di assolvere alla sua funzione (al suo dovere) di protezione dei diritti fondamentali, all'uso delle risorse, ai raccordi istituzionali.

Da un terzo punto di vista, è l'organizzazione amministrativa a mostrare la sua (non recente) crisi. Perduta la sua funzione servente al potere politico (ma non superata ed anzi sempre pronta a riemergere) e scomparsa la pressione democratica che la poteva far configurare come funzione della società in senso politico, l'amministrazione non è certo ancora diventata funzione della società in senso giuridico, non ha avuto la capacità di rappresentarsi, orientarsi e organizzarsi come funzione del sovrano (il popolo) per il raggiungimento dei suoi fini (il godimento dei diritti fondamentali secondo libertà ed uguaglianza). Lungi dall'esser stata in grado di traformarsi in funzione in senso obiettivo – ed orfana degli elementi che la qualificavano in senso soggettivo – l'organizzazione si è mossa in questi decenni alla ricerca di efficacia ed efficienza, non solo senza riuscirvi affatto, ma soprattutto senza che fosse individuato il parametro alla luce del quale verificare se l'organizzazione fosse efficace ed efficiente (salvo l'evidente e minimale criterio del risparmio di risorse).

Un'organizzazione smarrita, che non trova il suo razionale unitario, non solo non potrà essere né efficace né efficiente, ma soprattutto non sarà in grado di amministrare la straordinarietà – già in affanno con l'ordinarietà. E, quindi, presenterà la risposta più semplice e meno coerente con il suo profilo costituzionale di funzione della società, della libertà e dei diritti: chiudere; sospendere i termini dei procedimenti e non agire.

4. Tecnologia e pensiero

Così come per gli elementi di preoccupazione che si sono – sia pure solo allusivamente e brevemente – segnalati non mancano elementi promettenti, allo stesso modo si deve dire del mutamento di paradigma in atto, in direzione della tecnologia. Se l'autorità pubblica aveva visto grandemente erodere il suo ruolo di governo dal mercato, dalla finanza, dalla globalizzazione, non si fatica a capire come il baricentro si sia rapidamente spostato verso la tecnologia. E' ormai un dato di esperienza la rapida trasformazione dei processi di lavoro – e, quindi, di produzione e distribuzione del sapere e della ricchezza. Il cambio di paradigma, lo spostamento del luogo dell'arena pubblica, della produzione e dello scambio, sono così evidenti che non mette conto argomentare. Tuttavia, anche in questo caso, si tratta di tendenze da tempo in atto, che sono solo state rese evidenti ed accelerate.

Non si tratta di elementi di scarso interesse per gli studiosi interessati al dibattito della *Rivista* e più in generale degli intellettuali. Non si tratta di fornire l'ennesima descrizione di fenomeni (come i *big data*) già ben conosciuti e comunque non propriamente giuridici, ovvero di aggiungersi alla riflessione circa la difficile relazione tra tecnologia e diritto alla riservatezza.

Piuttosto, si tratta di andare avanti (ed oltre) rispetto a temi verso i quali la riflessione era già avviata. Primariamente, il tema si pone con riferimento al suo collegamento con quello, già posto, dell'emergenza; anche in Paesi di democrazia matura ed antica convinzione (come gli Stati Uniti e la Francia) circa lo Stato-di-diritto, negli ultimi due decenni, si sono dovute registrare compressioni del tutto inaccettabili della libertà personale attraverso norme speciali collegate ad emergenze (nella specie, terroristiche).

Si tratta di un profilo che, al netto di episodi di tortura o detenzione illegale, si è potentemente collegato con l'uso della tecnologia, come strumento per indagare e misurare comportamenti, opinioni, attitudini, con una lesione profonda del contenuto incomprimibile di diritti umani fondamentali, senza quasi alcun controllo (o possibilità di controllo) quanto all'uso degli strumenti di raccolta dei dati ed al loro utilizzo. L'applicazione massiccia di strumenti tecnologici si è dimostrato tale da rendere difficilissimi il controllo democratico e quello giudiziale, la reazione alle violazioni, la stessa percezione degli attentati alla libertà non solo e non tanto grazie alla narrazione dello scambio tra libertà e sicurezza, ma più profondamente per ragione della capacità di conformazione del pensiero e della percezione dei fatti (ed informazione intorno ad essi).

Come per il potere pubblico in generale – per il quale la generale mancanza di una effettiva base legale in assenza di una determinazione univoca del concetto di interesse pubblico è stata, invece, percepita per lo più in relazione a segmenti limitati dell'ordinamento – queste gravi limitazioni delle libertà con massiccio utilizzo di strumenti tecnologici è apparso confinato verso categorie di persone di per sé potenzialmente pericolose; al di là dell'inaccettabilità di questo approccio, è chiaro che dal punto di vista della costruzione del consenso è apparsa accettabile la limitazione della libertà a fronte del bisogno di sicurezza soprattutto perché la sfrontata noncuranza per i diritti fondamentali colpiva frange della popolazione che potevano (per ragioni etniche, religiose o politiche) essere avvertite come potenzialmente legate al terrorismo e, comunque, numericamente minoritarie. In altri termini, la grave violazione delle libertà personali è stata largamente accettata perché avvertita come relativa alle libertà altrui. Il problema, invece, è che la rottura del sistema di garanzie delle libertà vale per la libertà di ciascuno non per ragioni etiche ma per via del funzionamento dei dispositivi di comando dell'autorità.

La situazione in cui oggi ci si trova pone in evidenza, infatti, la natura generale della compressione dei diritti fondamentali, giacché non è possibile marginalizzare le persone per etnia, religione o opinioni politiche rispetto alla possibile infezione virale.

Ecco, di nuovo, il fatto che la situazione presente consente di evidenziare ciò che è in atto da tempo. Ecco, ancora, che l'uso della tecnologia consente un passaggio di paradigma, di scala, e pone al centro della riflessione temi che fino a tempi recenti venivano avvertiti come limitati – ovvero, ai quali si dedicava una minoranza degli studiosi, tra i quali molti di quelli che la *Rivista* riunisce e ritenuti dagli altri scarsamente rilevanti. Più ancora, non si può non avvertire come una volta scassato il sistema delle garanzie, sia pure con la convinzione che ciò riguardi circostanze eccezionali, limitate nel tempo o quanto alla categoria delle vittime della compromissione dei diritti, ciò possa accadere ancora e su scala generale.

Vi sono, però, anche profili autonomi del rilievo dell'evoluzione digitale nelle questioni dell'oggi. L'ultimo numero edito della *Rivista* contiene una discussione a più voci circa il problema dei beni (pubblici) immateriali. L'immaterialità dei processi, dei beni, dello scambio, degli oggetti di regolazione pubblicistica o protezione giuridica è un profilo il cui rilievo appare evidente proprio per ragione di ciò che stiamo vivendo. La crisi accelera la percezione del passaggio da fisico ad immateriale ed il rilievo della revisione delle nostre categorie giuridiche.

Ed ancora. Non solo immateriale. La trasformazione rapida delle relazioni sociali – e della stessa produzione e trasmissione del pensiero – attraverso reti virtuali, altera significativamente lo spazio sociale. Ne derivano conseguenze sui servizi pubblici (ad esempio, di trasporto), sull'urbanistica e l'edilizia (con l'affermarsi di modi di abitare "funzionali" già ampiamente in atto, con la specializzazione di porzioni dell'abitazione privata e riduzione della fruizione degli spazi di lavoro esterni al comparto che si abita, con la conseguenza di diversi disegni degli spazi collettivi, a verde, etc.), sulla percezione dei contenuti del diritto di proprietà, sull'ambiente.

La stessa relazione tra tecnologia e sapere è fortemente mutata; basterebbe per molti di noi misurare l'esperienza dei corsi universitari su piattaforme digitali. Non serve molto per capire che la didattica universitaria si rende più fruibile ma si semplifica, amplia le sue possibilità di arrivare a molti, ma distingue (e rende elitaria) quella che si accompagna ad un istruzione più teorica e profonda condotta in presenza e attraverso confronti e discussioni. Non ci vuol molto per vedere concretizzarsi ipotesi già studiate pochi anni fa da autorevoli istituzioni culturali nord-americane (istruzione telematica per molti – molti di più degli attuali fruitori di corsi

universitari – orientata al lavoro, educazione teorica per pochi – destinati a formare un *élite* – in poche istituzioni autorevoli con obbligo di residenza di professori e studenti).

Tutto ciò senza spingersi – per il momento – su terreni più larghi ed incerti – cui pure la *Rivista* ha dedicato attenzione fin dal suo primo fascicolo – come quello dell'intelligenza artificiale e del suo rilievo per le decisioni pubbliche.

Il rilievo della tecnologia non potrà far trascurare la questione della relazione tra potere e scienza (o, più in generale, sapere). E', infatti, piuttosto evidente come il Governo si sia mostrato incapace di muovere dalle conoscenze scientifiche per assumere decisioni politiche – piuttosto rimettendosi alle prime, che, in disparte la loro non univocità, certo non possono sostanziare decisioni di governo giacché assumono solo alcuni dei beni giuridici da bilanciare nella decisione pubblica.

Non si tratta dell'unico elemento rilevante (e preoccupante) della relazione tra sapere e potere. E', infatti, agevole notare nella nostra giurisprudenza il movimento opposto, sicché attraverso la clausola dell'interesse pubblico, è frequente veder prevalere la "verità" della ricostruzione del fatto attraverso l'atto di autorità (coperta dalla valutazione circa l'interesse pubblico) piuttosto che la nuda verità dei fatti materiali, per come conoscibili attraverso la scienza (solo recentemente e solo quanto al sindacato sugli atti dell'Agcm si riesce a censire un'attenuazione di questa tendenza).

Si tratta – da questo punto di vista – di questioni rilevanti in tutta la fase successiva a quella più critica dell'emergenza, giacché non è difficile scorgere come la rinuncia alla decisione politica con integrale remissione alla scienza nel momento più drammatico della crisi rischia di vedere rapidamente invertita la polarità appena usciti da questa situazione – con la probabilità che fatti opinabili siano resi certi attraverso la clausola dell'interesse pubblico, tornando verso la tendenza – sbagliata quanto la prima – a ritenere che l'autorità (o il potere) possa creare verità.

5. Regolazione ed intervento nell'economia.

Del tutto evidenti, poi, sono le implicazioni della crisi in atto sulla disciplina dell'economia. Effetti immediati si sono già avuti, essendo già accaduto il mutamento dei modi della produzione. Molte regole giuridiche cui eravamo abituati sono state travolte (basti pensare alla segretezza del voto

assembleare nelle società di capitali ove previsto, reso impossibile da adunanze telematiche senza adeguata preparazione).

Ma, naturalmente, anche su questo versante, sono in gioco tendenze più profonde dell'ordinamento.

Innanzitutto, appare evidente da ben oltre un decennio il movimento di reazione alle privatizzazioni ed alle liberalizzazioni realizzate a cavallo del millennio: la natura dei soggetti giuridici è riletta costantemente in senso pubblicistico, norme derogatorie sono introdotte con frequenza, accordi e contratti di cui sia parte un soggetto pubblico sono riletti in deroga al diritto comune. In secondo luogo, la sfiducia verso la società e la libertà ha determinato una frequente pretermissione della sussidiarietà orizzontale e del ruolo del terzo settore. Ancora: l'intera area dell'iniziativa spontanea della società è stata circondata da regolazioni pubblicistiche, autorità, agenzie governative, controlli, requisiti, standard.

E' proprio nel settore della disciplina dell'economia che ci si è maggiormente allontanati dal modello costituzionale: norme derogatorie sono state introdotte per fronteggiare crisi; norme speciali per settori industriali di pubblico interesse (banche e servizi pubblici soprattutto) ovvero opere pubbliche o eventi; *soft law* e *soft regulation* si sono diffuse, con un difficile rapporto con lo Stato-di-diritto; agenzie governative (basti pensare a quella del farmaco o ad ANAC) si sono inserite con l'uso di questi strumenti, pur prive delle caratteristiche riservata alle autorità indipendenti; tratti pubblicistici si sono inseriti a forza – con l'affermazione di interessi pubblici "immanenti" – da parte della giurisprudenza.

Lo schema costituzionale (artt. 41 e 43) per il quale spetta alla società, attraverso il processo economico e l'impresa (lucrativa o sociale), conseguire il risultato di fornire beni e servizi che non contrastano con diritti individuali (come quello alla salute) o costituiscono beni o servizi necessari per il godimento di dimensioni dei diritti fondamentali o sociali, appare quasi dimenticato. In quello schema l'intervento pubblico – in funzione di regolazione e sulla base della legge – è richiesto laddove il risultato non si raggiunga ed occorra, quindi, intervenire con programmi e controlli perché i beni e servizi necessari al godimento dei diritti fondamentali siano prodotti a condizioni accessibili e affidabili; solo di fronte al fallimento della regolazione dell'economia privata, dovranno intervenire i poteri pubblici. Questi decenni hanno segnato, invece, una direzione difficilmente riconducibile a quello schema. Eppure, proprio quello schema corrisponde ad un modello di protezione dei diritti fondamentali attraverso la realizzazione di un dispositivo che renda fruibili le prestazioni necessarie al godimento di libertà e diritti sociali senza carico per la finanza pubblica.

La finanza pubblica costituisce un ulteriore snodo problematico.

Non si fatica a capire come le risorse pubbliche siano strutturalmente necessarie per assicurare il godimento dei beni e servizi necessari a rendere effettive alcune dimensioni dei diritti fondamentali (agevole l'esempio della salute o dell'educazione). La risposta immediata alla crisi è stata nel senso di prevedere sussidi, provvidenze, di spendere (o prevedere di spendere) risorse pubbliche a pioggia. Ma, se solo si affina lo sguardo non si può non notare (il *bonus* di 80 euro, il reddito di cittadinanza, etc.) che si tratta di tendenze da tempo in atto. Si tratta (si è trattato) di sussidi al consumo. Si tratta di misure da considerare correttamente attratte all'àmbito della discrezionalità politica. Tuttavia, così come la dimensione essenziale dei diritti fondamentali deve essere sottratta alla scelta politica, allo stesso modo i «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117 Cost.) devono poter essere finanziati stabilmente, sicché la regola costituzionale della sostenibilità del debito pubblico attiene alla garanzia dei diritti fondamentali.

Le risposte correnti – non solo da noi – sembrano orientate verso stimoli economici, nazionalizzazioni e pubblicizzazioni, sussidi. Per la porzione in cui si tratta di libere scelte politiche non importano alle nostre ricerche – ed i recentissimi risultati sul *rating* del debito pubblico nazionale mostrano una loro qualche utilità; laddove, invece, siano contraddizione del sistema costituzionale di intervento nell'economia, del suo collegamento strettissimo con la struttura dei diritti fondamentali e del loro effettivo godimento, la questione interroga la *Rivista* e gli studiosi che hanno dato avvio a queste linee di ricerca. Sostenibilità del debito pubblico ed economia sociale di mercato sono elementi della struttura costituzionale e non libera scelta politica.

Proprio questi elementi – oltre alla dialettica tra pubblico e privato già ricordata – costringono alla riflessione sulla relazione tra salute (come diritto della persona e come organizzazione di prestazione) e struttura economica. Il dibattito sembra essere rapidamente andato nella direzione della loro opposizione. Tuttavia, si tratta di una prospettiva che convince poco e che dipende dalla semplificazione economia=profitto (o speculazione) salute=costo (o provvidenza) pubblico. L'opposizione appare poco convincente se si imposta diversamente la relazione tra pubblico e privato e se si ragiona della struttura delle norme costituzionali sull'economia come strutturalmente simmetriche al contenuto delle pretese che sostanziano i diritti fondamentali. Anche in questo caso, non è eludibile il proseguire nella riflessione circa le formule organizzative, stante la cattiva prova di sé data dal sistema in essere.

6. PROGRAMMA DEI *WEBINARS*.

Il lavoro di ricerca si è avviato, da parte dei promotori dell'iniziativa – siano essi appartenenti agli organi della *Rivista* ovvero esterni – da varie settimane.

Il primo prodotto (anche editoriale) di questo lavoro saranno quattro *webinars*, destinati ad avviare il dibattito e il percorso di ricerca in una dimensione pubblica e strutturalmente aperti al contributo dall'esterno.

Il programma segue la definizione dei tavoli di lavoro già avviati. Proprio per ragione del metodo, aperto, di discussione, i *webinars* si svolgeranno intorno ad interrogativi alimentati da un *chairman* cui sarà anche affidata la prima sintesi.

I webinar saranno un prodotto editoriale della rivista e saranno pubblicati come supplemento sul sito istituzionale *ojs.uniurb.it/index.php/pea*

7. PROGRAMMA DEI *WEBINARS*.

26 giugno 2020, dalle ore 15 alle ore 16.15

EMERGENZA, PANDEMIA E LORO DIMENSIONI ORGANIZZATIVE, TRA CRISI DEL REGIONALISMO E DELL'ORGANIZZAZIONE SANITARIA.

chairman: Guido Corso

discussant: Nicola Pignatelli, Salvatore Dettori, Michele Trimarchi, Francesco Rota.

la partecipazione potrà avvenire direttamente cliccando sull'invito che sarà circolato ovvero collegandosi al canale YouTube https://www.youtube.com/watch?v=hoQpWqvOeOk di Università Mercatorum con la cooperazione della quale l'evento è organizzato

3 luglio 2020, dalle ore 15 alle ore 16.15.

EMERGENZA, PANDEMIA, SOVRANITÀ POPOLARE E DIRITTI DELLA PERSONA.

chairman: Giovanni Pitruzzella

discussant: Aldo Schiavello, Massimo Monteduro, Giuseppe Tropea, Antonio Barone, Luca R. Perfetti.

la partecipazione potrà avvenire direttamente cliccando sull'invito che sarà circolato ovvero collegandosi al canale YouTube https://www.youtube.com/watch?v=hoQpWqvOeOk di Università Mercatorum con la cooperazione della quale l'evento è organizzato

25 settembre 2020, dalle ore 15 alle ore 16.15.

EMERGENZA, PANDEMIA ED INTERVENTO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

chairman: Guido Alpa

discussant: Nino Paolantonio, Andrea Maltoni, Francesco Marone, Margherita Interlandi, Rosa Calderazzi, Fabio Angelini.

9 ottobre 2020, dalle ore 15 alle ore 16.15.

EMERGENZA, PANDEMIA, TECNOLOGIA E VALUTAZIONI TECNICHE DELL'AUTORITÀ PUBBLICA.

chairman: Massimo Luciani

discussant: Vito Velluzzi, Maria Cristina Cavallaro, Pierpaolo Forte, Francesco Follieri, Gerolamo Taccogna, Barbara Mameli, Luigi Ferrara.

8. *CALL-FOR-PAPERS*

Nel quadro delle ricerche che si stanno avviando, ancora vivace la riflessione preliminare dei suoi promotori, molte saranno le iniziative di confronto e quelle editoriali.

Fin da ora si è in grado di anticipare che la sezione monografica del volume VII (2/2020) della *Rivista* PA Persona e Amministrazione (http://ojs.uniurb.it/index.php/pea) sarà dedicato alle riflessioni intorno ai temi preliminarmente appuntati in questo primo *position paper*.

Si invitano gli studiosi interessati ad inviare a redazione.pa@uniurb.it la presentazione (contenuta in 400 parole) dell'intervento che intendono sottoporre alla *Rivista* entro il 30 giugno 2020, fin da ora avvertendo che la direzione della *Rivista* valuterà le proposte esclusivamente in relazione al percorso in ricerca in atto ed alla qualità scientifica della proposta; l'autore la cui proposta sia accettata assume, oltre a tutti gli impegni del Codice etico della *Rivista*, quello di consegnare il suo lavoro per la sottomissione a referaggio, adeguato alle specifiche redazionali della *Rivista*, entro e non oltre il 30 settembre 2020.