



EDITORIALE - 9 SETTEMBRE 2020

Tornare alla normalità dei rapporti
Stato-Regioni. Errori da evitare e
lezioni da meditare

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: **1.** La tensione Stato-Regioni dei mesi della c.d. Fase I. **2.** Errori da non commettere: valutare il rendimento costituzionale delle istituzioni locali guardando alla fase dell'emergenza. **3.** Lezioni da meditare: i nodi problematici del Titolo V sono ancora una volta venuti allo scoperto. **4.** Lezioni da imparare: ricostruire il rapporto tra scienza-politica-amministrazione.

1. La tensione Stato-Regioni dei mesi della c.d. Fase I

Tra le molte cose che speriamo di esserci lasciati alle spalle di questi ultimi mesi segnati dal dilagare dell'infezione di COVID-19 vi è l'alta tensione, spesso sfociata in conflittualità, tra Stato e Regioni, assecondata da almeno due fattori "istituzionali": l'inestricabile intreccio di competenze normative che chiedevano di essere attivate per contrastare i diversi effetti della crisi sanitaria (l'*Osservatorio Emergenza COVID 19* della nostra *Rivista* ha censito 670 provvedimenti di Stato e Regioni nel periodo febbraio-giugno) e l'assenza di una disposizione costituzionale sull'emergenza, diversamente da quanto accade in altri Paesi anch'essi colpiti dalla pandemia, come Francia, Spagna e Germania.

Pur non essendo state consumate gravi e palesi violazioni alla Costituzione, è però indubbio che molte cose non hanno funzionato nei rapporti Stato-Regioni e che il livello di tensione nelle relazioni istituzionali sia spesso giunto ad un livello di guardia, come dimostrano le quotidiane e reciproche accuse di invadenza dell'altrui terreno cui abbiamo assistito nella fase acuta dell'emergenza¹. La c.d. Fase 2, poi,

¹ Tra i numerosi commenti alle quotidiane dichiarazioni di "guerra" tra Stato e Regioni v., (oltre alla rassegna di articoli, paper e post blog curata all'interno dell'*Osservatorio Covid 19* della *Rivista* e curata da F. BELLA e M. MALVICINI) S. CASSESE, *Lo stato d'emergenza ha minato l'equilibrio tra i poteri costituzionali*, *Il Foglio*, 5 maggio 2020; U. DE SIERVO, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, *Il Messaggero*, 3 maggio 2020; M. VILLONE, *Se le regioni corrono lo Stato frena*, *Il Manifesto*, 5 maggio 2020; M. RAMAJOLI, *Governo, Regioni, Comuni: quale provvedimento prevale durante la ripartenza?* *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 2020; A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, *Consulta online*, 2/2020, 2 maggio 2020; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid 19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, *Osservatorio dell'AIC*, 3/2020, p. 1 ss.; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio dell'AIC*, n. 3/2020, p. 1ss.; F. GALLO, *Quali interventi postpandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze Stato e Regioni*, *Astridonline*, maggio 2020; U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 aprile 2020; S. PIPERNO, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, *Centro Studi sul Federalismo*, 8 aprile 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, *Astrid Rassegna*, n. 5/2020. Numerose anche le controversie risolte in sede giurisprudenziale, tra cui TAR Marche, Sez. I, decreto 27 febbraio 2020, n. 56; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 20 marzo 2020, n.

non è iniziata benissimo a causa dei contrasti sulla data per la riapertura delle scuole, sulla decisione governativa circa la data dell'election day, sulle Linee guida per la riapertura delle scuole e sulla gestione del trasporto scolastico, sull'utilizzo dei fondi europei ...per fermarci ad alcune delle questioni più rilevanti, oltre quella sanitaria².

Ora però occorre un deciso cambio di passo, come da settimane ripete il Presidente della Repubblica, anche sul terreno dei rapporti Stato-Regioni. Lo slogan “niente sarà più come prima” va corretto e scorporato in due diverse proposizioni: anzitutto “tutto deve tornare come prima”, nel senso che occorre quanto prima uscire dalla fase dell'emergenza per tornare ad una normalità di relazioni istituzionali; in secondo luogo occorre, per ripartire seriamente, imparare da ciò che è accaduto.

L'emergenza, inoltre, ha reso evidenti una serie di problemi che hanno a che fare, anche con il modo di “impersonare” le istituzioni stesse e che si trasmette inevitabilmente nella loro organizzazione. Le ricorrenti affermazioni da parte di alcuni Presidenti di Regione (e di qualche Sindaco) circa la necessità di proteggere i “propri” territori e, per converso, la riaffermazione da parte del Governo della primazia della persona giuridica Stato come *factio iuris* di antica memoria, e perciò “prevalente” sui territori regionali, evidenziano entrambe una visione a dir poco parziale, rispetto alla ben più ampia e comprensiva prospettiva della Repubblica che si evince dalla Costituzione, così come richiamata da Beniamino Caravita nell'Editoriale del 18 marzo u.s., (*L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*).

A differenza del periodo che speriamo di esserci lasciati alle spalle, che aveva - e non poteva essere diversamente - la parola d'ordine dell'emergenza, il periodo che abbiamo davanti dovrà essere contrassegnato dal ritorno alla normalità delle relazioni e dalle azioni più che dai divieti.

Proprio perciò i rapporti tra le istituzioni territoriali dovranno essere contrassegnati dalla massima chiarezza e collaborazione affinché cittadini e istituzioni pubbliche e private possano operare in un contesto di regole chiare e non conflittuali. Soprattutto possano operare in un contesto in cui è chiaro quale istituzione può dettare le regole assumendosi così la responsabilità della loro attuazione.

Va precisato, per la verità, che le polarità e le tensioni non nascono oggi. La breve storia delle Regioni italiane (appena diventate 50enni) è irta di difficoltà di rapporti sia con lo Stato (con i Governi in particolare), sia con l'altra faccia del sistema locale, cioè con le autonomie territoriali, (conflitti che diedero luogo alla famosa sintesi del *regionalismo vs. municipalismo*).

433; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 21 marzo 2020, n. 436; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 24 marzo 2020, n. 471; TAR Sicilia - Catania, Sez. IV, decreto 27 marzo 2020, n. 235; Cons. St., Sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553.

² AA.VV., *Seconda ondata, le Regioni e i settori più critici*, *Lavoce.info*, 1 settembre 2020; G. SCACCIA, C. D'ORAZI, *La concorrenza tra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria tra unitarietà e differenziazione*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 4 agosto 2020.

È indubbio, poi, che con la revisione del Titolo V sono state introdotte innovazioni che le legislature successive non hanno saputo (o potuto) adeguatamente governare, e che hanno spesso prodotto due atteggiamenti completamente diversi e quasi speculari in parti dello Stato e in parti del sistema regionale. Basti pensare per un verso all'interpretazione eccessivamente lata delle prerogative statali (come dimostra la recente attivazione, per la prima volta dalla revisione costituzionale del 2001, del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. nella vicenda della legge elettorale pugliese, che poteva essere gestita in ben altro modo e senza una forzatura eccessiva in un settore ad alto tasso di politicità, quale la legge elettorale regionale) e, per altro verso, alle abnormi richieste di regionalismo differenziato avanzate ancora poco prima del lockdown da alcune Regioni, quasi a gettare il guanto di sfida al Governo circa una presunta migliore governabilità.

A tale quadro, di per sé già assai problematico, si sono poi sommate altre questioni dovute ad una poco oculata gestione di competenze tecniche che pure sicuramente si sono rivelate in gran parte utili. Le numerose task force istituite sia a livello locale che a livello nazionale e i commissari straordinari - spia evidente di una grave carenza di infrastrutture scientifiche e organizzative di sistema -, hanno dato luogo ad un modello poco funzionale all'erogazione di un servizio universale, a sua volta, generatore di altre conflittualità, come dimostrano le polemiche sull'erogazione dei tamponi, delle mascherine (...) e ora dei banchi monoposto nelle scuole.

In questa crisi, insomma, sono esplose parecchie tensioni. Per ripartire è bene che si esca da questo quadro di contrapposizioni e si rientri nella cornice costituzionale.

2. Errori da non commettere: valutare il rendimento costituzionale delle istituzioni locali guardando alla fase dell'emergenza

Per riporre le questioni nella loro giusta dimensione credo sia necessario mettere gli occhiali giusti per guardare i diversi fenomeni. Non potevamo mettere gli occhiali della normalità durante la fase emergenziale e non possiamo oggi mettere quelli dell'emergenza per ritornare alla normalità.

In quella fase, ad esempio, taluni comportamenti e provvedimenti dei vertici apicali delle istituzioni coinvolte trovavano giustificazione nella situazione che si stava vivendo. Ciò vale sia per il Governo (i tanto criticati dpcm di restrizione delle libertà fondamentali) e sia per le Regioni (le ordinanze regionali che intervenivano sopra, sotto e a latere dei provvedimenti governativi). Per le Regioni forse ancora di più: la maggiore vicinanza al territorio e alla cittadinanza rendeva probabilmente ancora più drammatica - di quanto già non fosse - la situazione agli occhi di chi doveva intervenire e, forse, taluni atteggiamenti/provvedimenti di Presidenti di Regioni sono stati causati anche da un comprensibile maggiore coinvolgimento emotivo nelle diverse situazioni.

Con riguardo al Governo l'azione di accentramento iniziale trovava giustificazione nella necessità di garantire la preminenza di un interesse assolutamente unitario, e cioè il contrasto alla pandemia, e non richiedeva, in quel particolare frangente, fondamenti costituzionali diversi da quelli già esistenti, quale, tra tutti, l'art. 5 (unità e indivisibilità della Repubblica).

Per quanto riguarda l'azione regionale, spesso criticata per procedere in maniera scomposta, va anche detto che essa scontava incertezze che provenivano da ben altre e (alte) qualificate sedi (l'OMS per tutte) e che comunque, la stessa azione ha raggiunto risultati notevoli nel contrasto alla pandemia, basti pensare alla quasi totalità delle Regioni del Sud e al Veneto. Inoltre, il protrarsi nel tempo di divieti uniformi - a volte eccessivamente dettagliati - ha provocato la reazione di Regioni che vivevano una situazione completamente diversa e che, invece, si trovavano sottoposte allo stesso regime della Lombardia.

Con il senno del poi, in sostanza, occorre ammettere che di errori ne sono stati certamente commessi da una parte e dall'altra, ma le diverse tensioni e pressioni che i governi centrale e locali subivano (dal mondo imprenditoriale, dai cittadini, dai sindacati...) hanno spesso provocato reazioni difformi. Il che è in parte comprensibile e, forse, avrebbe dovuto consigliare maggiore coinvolgimento nell'adozione dei provvedimenti da una parte e dall'altra.

Ma, appunto, eravamo in emergenza. Ora occorre non commettere l'errore di pensare al futuro con gli occhi rivolti al recente passato, poiché questo è stato un passato assai peculiare.

Mi riferisco, ad esempio, alle posizioni di coloro (esponenti politici in prima linea) che ritengono improrogabile dopo l'emergenza ri-centralizzare la sanità, i trasporti, l'istruzione... Questo è esattamente l'atteggiamento prima descritto (e da scongiurare), e cioè di pensare al futuro guardando la patologia e non la fisiologia delle cose e dei rapporti istituzionali.

Tale modo di impostare le questioni, peraltro, non tiene conto del fatto che già oggi lo Stato dispone di strumenti che gli consentono di imporre indirizzi unitari o, comunque, di intervenire in determinate situazioni in maniera unilaterale. In primo luogo, il Parlamento dispone della competenza legislativa esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost. sui livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, l'art. 120 Cost. consente al Governo il potere sostitutivo (nei confronti delle Regioni) proprio a tutela dei livelli essenziali di cui sopra.

La centralizzazione di cui taluno avverte la necessità, dunque, è una circostanza che l'ordinamento già prevede nell'ordinarietà del proprio svolgersi e consiste nella possibilità (legislativa o comunque normativa) di imporre alle Regioni di garantire le prestazioni che vengono ritenute indispensabili per l'uguaglianza dei cittadini, ovunque essi risiedano.



Mi riferisco, ancora, anche alle posizioni di coloro che ritengono ormai improponibile qualunque futura richiesta di regionalismo differenziato, ritenendo che ciò che è appena successo è la dimostrazione dell'incapacità delle Regioni di gestire le funzioni vitali per i cittadini.

A parte che non abbiamo la prova contraria (poiché nessuna delle Regioni più colpite è stata commissariata e, dunque, non possiamo sapere se una diversa gestione sarebbe stata maggiormente efficace) ma il punto è un altro. Le richieste di regionalismo differenziato devono essere valutate nella loro intrinseca credibilità e fattibilità e con riguardo a parametri diversi dall'eccezionalità, e connessi ai parametri dell'ordinarietà costituzionale.

Le richieste ultimamente avanzate dalle tre Regioni capofila (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) relative a pressochè tutte le competenze concorrenti, unitamente alle prospettate modalità di definizione delle risorse utili a finanziare l'esercizio delle funzioni differenziate, sembravano tendere al riconoscimento, in via surrettizia, di nuove autonomie speciali, con seri rischi per la tenuta complessiva del sistema.

Il regionalismo differenziato, infatti, non può sconfinare in quello speciale: poiché ciò concretizzerebbe una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione. Lo sconfinamento non era una prospettiva così immaginifica: la richiesta di molte, anzi di tutte le materie consentite (v. Veneto e Lombardia), avrebbe prodotto all'interno delle leggi atipiche previste dall'art. 116, comma 3, un elenco di competenze attribuite alla singola Regione simile agli elenchi di materie contenute negli Statuti speciali per le singole Regioni. Le leggi previste dall'art. 116 comma 3, dunque, sarebbero divenute, in caso di esito positivo della procedura, una sorta di Statuto speciale della singola Regione. Con evidenti scostamenti formali e sostanziali dall'impianto costituzionale e, partitamente e in primo luogo, dallo stesso articolo 116, terzo comma. Si richiedeva, inoltre, una devoluzione delle competenze non preceduta dalla piena attuazione del sistema di perequazione, dalla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i comparti e dall'attuazione del principio dei costi standard.

Quelle richieste erano irricevibili prima della pandemia e tali restano dopo di essa, ma non a causa della pandemia, ma in quanto contrastanti con la logica complessiva del sistema costituzionale regionale e, in particolare, del Titolo V.

Si commetterebbe un grave errore se, invece, si volesse cogliere l'occasione del coronavirus per far tramontare del tutto la possibilità di portare a compimento qualche processo razionale di regionalismo differenziato - in modalità adeguate a garantire pienamente i principi di solidarietà e di unità nazionale.

3. Lezioni da meditare: i nodi problematici del Titolo V sono ancora una volta venuti allo scoperto

Piuttosto la crisi pandemica ha riportato alla luce ed esasperato alcuni nodi problematici contenuti nel Titolo V, da tempo emersi nella pratica istituzionale.

In primo luogo la confusa distribuzione delle materie contenuta nell'articolo 117, non da ora fonte di incertezze e di questioni come la dottrina, unanimemente, sottolinea dal giorno dopo la revisione costituzionale del 2001. Basta scorrere l'indice delle Riviste scientifiche per rendersi conto di quale proporzione abbia assunto tale questione nei mesi scorsi e basta elencare il numero di *Osservatori* nati allo scopo di catalogare e tentare di fare ordine tra la massa enorme e ridondante di provvedimenti statali e regionali adottati per disciplinare (forse un po' ossessivamente) tutti i variegati aspetti connessi alla crisi pandemica.

Proprio perciò inutile indulgere sul tema, tanto esso è avvertito e presente tra gli addetti ai lavori.

In secondo luogo, il tema dei raccordi Stato-Regioni, come anche quello dei raccordi con l'UE. Per quanto riguarda il primo aspetto, sarà infatti, cruciale nei prossimi mesi, che si dia vita ad una fase di "legislazione coordinata e integrata", a causa delle numerose competenze che l'art. 117 assegna alle Regioni in campo sociale, sanitario ed economico e a causa delle altrettante competenze "trasversali" in cui lo Stato è legittimato ad intervenire nelle medesime aree: dai livelli essenziali delle prestazioni in campo sanitario e sociale, alla tutela della concorrenza in campo economico, al coordinamento del sistema fiscale e tributario (...).

Allo stesso modo, in virtù del principio sussidiario e del massiccio trasferimento di funzioni amministrative nei campi del sociale che dal 1998 già è realtà con riguardo soprattutto ai Comuni (lotta alla povertà, sostegno alle fasce deboli, trasporto pubblico locale ...), occorrerà uno stretto raccordo ed una politica di redistribuzione delle risorse che metta al centro il binomio tra necessità dell'erogazione dei servizi e attribuzione delle risorse necessarie o, in caso contrario, un ri-accentramento delle funzioni stesse in capo all'ente che è effettivamente in grado di garantire il servizio.

Nel contesto che viviamo, infatti, è più che mai indispensabile evitare il c.d. federalismo "per abbandono": cioè scaricare sugli enti locali le funzioni senza assicurare loro le risorse per poterle esercitare. Qui non è in ballo la lotta tra enti, ma il benessere della comunità nazionale tutta intera. Non sarà, dunque possibile immaginare una ripartenza sanitaria, economico-produttiva e sociale effettiva se non attraverso una solida struttura di collaborazione istituzionale tra gli enti che compongono la Repubblica.

Mai come nei mesi scorsi si è percepita la "lacuna" di una sede costituzionale di raccordo tra il legislatore statale e quello regionale, non sostituibile dalle diverse Conferenze (Stato-Regioni, Unificata, delle Regioni). Chiunque abbia un minimo di conoscenza dell'operatività di queste ultime sa perfettamente che

esse hanno uno scopo e una logica diversa e che le competenze loro affidate (incrementate di molto e peraltro non sempre ordinatamente) ne fanno sedi utili in relazione alla “gestione” amministrativa delle varie vicende e al confronto tra Regioni ed enti locali quanto a pratiche da disseminare sui rispettivi territori.

La condivisione di strategie politiche tra Stato-Regioni richiede altre sedi e soprattutto altri tempi, incompatibili con quelli che scandiscono l’operatività, a volte convulsa, delle Conferenze. Per intendersi: le Linee guida per la riapertura delle scuole non possono essere discusse oltre certi limiti temporali senza giungere ad una approvazione nelle Conferenze, pena il disordinato avvio dell’anno scolastico. La scelta, invece, sul potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori e sul modello di alternanza scuola-lavoro (tanto per fare un esempio di strategia decisiva non solo per la scuola ma per l’intero sistema produttivo) richiederebbe una sede distesa di discussione e di condivisione.

Peraltro non è detto che occorra attendere una (improbabile) riforma costituzionale per dar vita ad una sede di quel genere: basterebbe la volontà da parte di Governo e Parlamento di utilizzare strumenti già esistenti (Commissioni parlamentari, Consigli di Gabinetto...) per dar vita al confronto sulle scelte più rilevanti.

Allo stesso modo non sarà possibile immaginare una ripartenza senza rinsaldare ancora di più il legame con l’UE: non solo per la questione connessa agli aiuti economici (in qualunque forma essi arriveranno), ma ancor prima in relazione ad una visione del futuro in cui l’argine agli effetti perversi della globalizzazione può solo giungere da un’Unione più forte e coesa, sorretta da un’idea di comunità di solidarietà e protezione. Gli Stati nazionali, per quanto conservino un ruolo fondamentale nella costruzione dell’architettura complessiva delle moderne società democratiche, hanno perso la loro sovranità nei terreni economici e della filiera produttiva in generale; nel senso che non sono più in grado di imbrigliare e governare i fenomeni economico-produttivi, e meno che mai quelli della finanza, all’interno dei loro confini territoriali.

Tornando al livello nazionale, dunque, la Fase 2 della ripartenza non potrà che essere contrassegnata dalla riaffermazione della centralità della Repubblica delle autonomie e della leale collaborazione.

Pertanto, a differenza di quanti invocano l’introduzione della “clausola di supremazia”, ovvero il riaccentramento in capo allo Stato di una serie di settori quale panacea di tutti i mali, mi pare, invece, più opportuno rimanere nel contesto del Titolo V. Questo, infatti, ha certamente falle e difetti e sicuramente andrebbe modificato, ma non nella direzione di un quadro costituzionale precettivo e in grado di eterodirigere unilateralmente l’azione degli enti territoriali. Come ha dimostrato Sergio Bartole sin dall’avvio della stagione del regionalismo, infatti, il modello di rapporti Stato-autonomie territoriali fondato sulla gerarchia-supremazia è ormai superato, appartiene ad un passato che non è più



riproponibile, perché legato ad un modello di democrazia e di società che non avrebbe più rispondenza nella realtà.

Il modello cui dobbiamo tendere, e che il Titolo V seppure imperfettamente ha introdotto, è quello della leale collaborazione. I motivi che spingono in tale direzione sono molteplici: le modalità di produzione di beni e servizi sono sempre più interconnesse, a livello mondiale, ma altresì a livello locale; l'apertura al processo di integrazione ha indubbiamente modificato, se non di diritto, di fatto, l'idea di territorio in maniera funzionale; le persone si spostano sempre più frequentemente e dunque i legami tra le persone e le comunità politiche di appartenenza diventano molteplici: di protezione, di servizio. Infine, e in sostanza, il mondo e anche gli Stati sono diventati realtà più complesse e il governo di tali relazioni deve avere strumenti più flessibili e partecipativi.

Non è necessario aggiungere altro, poiché il tema altrimenti si allargherebbe oltremisura, mentre le motivazioni di una ripartenza fondata non sulla supremazia ma sulla leale collaborazione richiedono almeno di richiamare la prospettiva complessiva in cui si inseriscono. La complessità non si può eliminare e richiede di essere ordinata.

4. Lezioni da imparare: ricostruire il rapporto tra scienza-politica-amministrazione

Un ultimo punto a conclusione di questa breve riflessione e che riguarda il “modo” di essere e di organizzarsi, tanto delle istituzioni locali che di quelle centrali. Al di là delle questioni istituzionali di cui sopra si è discusso, la crisi pandemica ci lascia anche la sensazione di un'estrema e diffusa debolezza di tecnica e di saperi scientifici e tecnologici che caratterizza il Paese.

La quantità di task force, nazionali e locali, create appositamente nelle settimane scorse non credo siano solo la “vetrina” mediatica che la politica (centrale e locale) ha voluto mostrare all'opinione pubblica per celare le proprie carenze, ma forse anche la spia di un'altra assenza che la politica avverte soprattutto quando deve assumere scelte difficili. L'assenza, cioè, di infrastrutture tecniche indipendenti di raccolta dati, di elaborazione degli stessi e di individuazione di modelli evoluti di soluzione dei problemi pratici.

Il primo a necessitare di ciò è il decisore politico nazionale, cioè il Parlamento. I Servizi studi di Camera e Senato sono composti, al momento, da una cinquantina di esperti in discipline economico-giuridiche che hanno il compito di rivedere leggi, norme e regolamenti alla luce del corpo giuridico vigente a cui si aggiunge l'Ufficio Parlamentare del Bilancio. Al di fuori di questi servizi, che non hanno al loro interno competenze scientifiche, lo strumento a disposizione del Parlamento italiano per acquisire pareri scientifici è quello delle audizioni, dove le commissioni incaricate chiamano gli esperti attingendo anche da università ed enti di ricerca come ISS, ENEA, ISPRA, a seconda dei temi trattati.



Tuttavia, c'è un'enorme differenza tra audizioni episodiche di esperti e una struttura permanente ed indipendente di professionisti. Il primo requisito perché la scienza sia utile alla politica, infatti, è che sia indipendente, e che in tale veste risponda alle domande ma, soprattutto, che possa suggerire le strade da intraprendere. Il modo migliore per assicurarsi tale indipendenza è evitare la episodicità del contatto tra i due mondi, nonché i contatti unicamente finalizzati a rispondere ad esigenze specifiche e sporadiche. Non mancano, per la verità, strutture esistenti già vocate in tal senso, di cui, però, occorrerebbe rafforzare l'indipendenza dal Governo, più di quanto non sia attualmente garantita. Le infrastrutture tecniche nazionali, infatti, non devono diventare appendici del Governo o dei Ministeri, altrimenti perdono la loro utilità, anche rispetto alle amministrazioni di riferimento.

A livello regionale e locale, invece, occorrerebbe potenziare il livello delle strutture amministrative: in questa crisi è emerso come aver smantellato i servizi di medicina territoriale sia stato il principale *vulnus* e il primo fattore di intasamento delle strutture ospedaliere che sono diventate, a causa della carenza di strutture di prevenzione, formidabili diffusori del virus stesso.

Una delle lezioni più importanti di questa crisi è che non si governa “per decreti” e per “ordinanze” (e meno che mai per conferenze stampa). Governare vuol dire normare e poi, soprattutto, dare braccia e gambe alle norme, creare istituzioni e strutture che rendano attuali ed operative le norme stesse.

Insomma la politica tutta, quella centrale e quella locale, per essere seria, non può fare a meno dell'amministrazione e questa, per essere utile deve avere un sano e leale rapporto con la scienza e la tecnica.