

Italia culla del diritto nella gestione della pandemia? Non proprio

Dalla Germania al Regno Unito alla Cina. Un'analisi comparata mette in luce le carenze delle nostre istituzioni pubbliche. Da sempre, cataclismi ed epidemie mettono alla prova la capacità delle istituzioni pubbliche di proteggere i propri cittadini. È importante, quindi, chiedersi quali istituzioni vi riescano meglio e per quali motivi. Il nostro sistema politico e amministrativo risulta singolarmente carente nella programmazione delle azioni necessarie e nello svolgimento dei controlli.

Lo fece, in un arguto volumetto dedicato all'epidemia di peste del Seicento, uno tra i nostri maggiori storici dell'economia, Carlo Cipolla ("Il burocrate e il marinaio", 1992). Confrontando vari sistemi politici, Cipolla mise in luce gli eccellenti risultati ottenuti nell'Italia settentrionale in materia di epidemiologia e di sanità pubblica. Malgrado le errate idee mediche sulle origini della peste, in quell'area le istituzioni riuscirono a difendere la popolazione meglio di quanto si facesse nel resto d'Europa.

Lo fecero grazie alla trasformazione degli uffici sanitari da istituzioni temporanee d'emergenza a istituzioni permanenti, vere e proprie magistrature pubbliche, che effettuavano controlli sull'attività dei medici e delle farmacie e tenevano registri ordinati dei decessi. Magistrature analoghe non esistevano in Inghilterra, dove per di più dominava lo scetticismo sulle quarantene. La ragione, secondo Cipolla, era la prevalenza degli interessi commerciali sull'interesse alla salute pubblica.

È una spiegazione interessante, fruttuosa anche per comprendere l'attualità: il governo guidato da Boris Johnson ha deciso inizialmente di evitare misure restrittive, ma è stato costretto a fare marcia indietro, quando ci si è resi conto delle gravi conseguenze in termini di vite umane: più di 51.000 vittime, secondo i dati resi noti il 13 novembre, e 24.000 dei 27.000 accertati nell'intero Regno Unito riguardavano la sola Inghilterra. Nello stesso giorno sono stati confrontati i primi risultati di un'indagine comparata ad ampio raggio, promossa dal Centro di studi amministrativi dell'Università di Aix-en-Provence, in Francia, che da quasi mezzo secolo riunisce ogni anno numerosi studiosi delle istituzioni pubbliche.

I risultati confermano l'osservazione degli esperti di sanità pubblica, secondo i quali la Cina ha utilizzato in modo massiccio le nuove tecnologie con risultati migliori rispetto all'Europa. Non bisogna dimenticare, però, che il governo cinese ha beneficiato dell'esperienza delle altre epidemie emerse nell'ultimo ventennio. Inoltre, quello cinese è un regime autoritario, il quale non ha alcuna remora a invadere la sfera privata dei propri cittadini, i quali non hanno strumenti per far valere i loro diritti. All'opposto, l'Unione europea si è dotata di una legislazione volta a tutelare la privacy. Come nel Seicento, dunque, le politiche pubbliche risentono delle diverse culture e scelte politiche.

L'analisi comparata fornisce, inoltre, spunti per comprendere se le conseguenze istituzionali della pandemia siano state diverse all'interno dell'Europa. Quattro risultati dell'indagine presentano particolare interesse per il nostro paese. Il primo è che dappertutto, sull'onda dell'emergenza, i governi hanno preso il sopravvento sui parlamenti, più lenti a reagire e costretti ad approvare – anche in Francia e altrove – le norme varate dal potere esecutivo. L'idea che l'Italia si sia discostata dalle altre democrazie europee è, quindi, infondata, pur se non vi sono casi simili al nostro per quanto concerne l'alto numero di decreti emanati dal presidente del Consiglio dei ministri, senza il concorso di altre istituzioni e con un forte impatto sulle libertà dei cittadini e delle imprese. Il secondo risultato concerne la collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Ovunque, essa è risultata difficile, anche perché vari politici locali si sono mostrati – come in Italia, così in Spagna – riluttanti ad assumere iniziative impopolari. La collaborazione ha funzionato meglio in Germania e in Svizzera, dove le sfere di competenza delle varie istituzioni e le loro responsabilità sono meglio definite. Quanti hanno interesse al buon funzionamento del nostro sistema politico e amministrativo dovrebbero fare tesoro di questo dato nel ridisegnare le regole costituzionali.

Dovrebbero tenere nel debito conto anche un altro risultato, che riguarda la pubblica amministrazione. Alla base dei migliori risultati ottenuti dalla Germania nella lotta alla pandemia non vi è soltanto la più ampia dotazione di strutture sanitarie: vi è una causa più profonda, ossia l'abitudine a elaborare piani accurati per l'adempimento delle funzioni amministrative e a vigilare

sulla loro realizzazione. Il nostro sistema politico e amministrativo risulta invece singolarmente carente proprio nella programmazione delle azioni necessarie e nello svolgimento dei controlli.

È una grave lacuna, anche in vista della distribuzione dei vaccini contro il nuovo virus. Infine, è emersa la maggiore propensione dei giudici amministrativi francesi e tedeschi, rispetto a quelli italiani, ad assicurare l'effettività dei diritti dei cittadini. Entrambi non hanno esitato a sottoporre le misure governative più restrittive a un rigoroso controllo di proporzionalità, annullandole in alcuni casi, diversamente da quanto hanno fatto i loro colleghi italiani. Per quanti non si accontentano di ripetere stancamente che l'Italia è la culla del diritto, vi è motivo di riflettere, visto che dovremo convivere con la pandemia per un periodo di tempo non breve.

Giacinto della Cananea

Il Foglio

17 Novembre 2020