

Biopolitica Pandemia e Democrazia

Introduzione*

Luciano Violante

1. Ogni generazione ha avuto il suo trauma; la generazione dei padri ha subito il terrorismo e le stragi; quella dei nonni ha vissuto la guerra; noi siamo attraversati dalla pandemia. Mai, prima d'ora, era avvenuto un evento contemporaneamente così improvviso, invisibile, pervasivo, globale.

Il Covid ha condizionato ogni aspetto delle nostre vite. Le libertà, le relazioni sociali, gli affetti familiari, il lavoro, la scuola e l'Università, i trasporti, la cura, l'amministrazione della giustizia, l'esercizio dei diritti¹; tutto è stato limitato, condizionato, a tratti stravolto. Ha costretto a riscrivere i rapporti tra Governo, Parlamento, Regioni, tra autorità politiche e comunità scientifiche; ha frantumato il sistema delle fonti del diritto; ha condizionato le attività economiche, la comunicazione e l'informazione. Parlamento², Governo, Magistratura, hanno dovuto rivedere a fondo metodi di lavoro, calendari, modalità di esercizio delle funzioni istituzionali. Si sono verificati mutamenti anche qualitativi nei rapporti costituzionali, nelle relazioni sociali, nella cura delle persone, nel rapporto tra cittadini e Stato, nelle dimensioni della responsabilità civile, penale, amministrativa. Il virus uccide in modo silenzioso e non prevedibile³; conseguentemente le politiche anticovid sono caratterizzate dal sospetto perché ciascuno di noi può essere inconsapevole portatore di contagio. Nel sentimento diffuso, i controlli, le imposizioni e le restrizioni hanno una giustificazione razionale e largamente condivisa. Cesare Pinelli spiega infatti che il diritto alla vita è condizione per

• **Introduzione al volume Biopolitica, Pandemia, Democrazia, a cura di Alessandro Pajno, in corso di pubblicazione presso la casa editrice Il Mulino**

¹ Un profilo particolarmente significativo in M. Cecchetti, Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza in Rivista AIC, 4/2020

² Sulla organizzazione delle attività parlamentari e sui rapporti Parlamento-Governo, v. in questo volume C. Martini, Pandemia e Parlamento, p.

³ A differenza della Spagna, Covid 19 è una malattia subdola perché un numero elevato di malati contagiosi (20,25%) sono asintomatici; v. in questo volume A. Piazza, Pandemia e contagio dei numeri, con una interessante rassegna

l'esercizio di ogni altro diritto⁴. Le politiche anticovid sono biopolitiche perché hanno ad oggetto la vita biologica: disciplinano il corpo, attraverso l'obbligo di indossare mascherine e il consiglio impositivo della frequente disinfezione, regolano il rapporto tra i corpi attraverso il distanziamento sociale e la quarantena, conferiscono centralità al sapere medico rispetto a ogni altro sapere. La biopolitica costringe a rivedere i caratteri fondativi della convivenza democratica: il rapporto con l'altro, il contratto sociale, la democrazia sanitaria, il patto di corresponsabilità educativa tra scuola e famiglia. La società si è organizzata attorno al modello medico-biologico e riconosce il potere politico come biopotere, perché fondato sulla salvaguardia di un bene primario come della vita biologica. Il biopotere ha limitato le libertà individuali non più per garantire la sicurezza, come nel tradizionale contratto sociale, ma, all'interno di un nuovo contratto sociale, per garantire la vita biologica. Il biopotere, nell'esercizio delle proprie prerogative, si avvale di conoscenze, quelle mediche, che sono appannaggio di circuiti scientifici ristretti e non verificabili da parte del cittadino comune. Questo carattere gli conferisce una componente salvifica che lo rende non suscettibile di critica, quasi inviolabile; è una prerogativa rafforzata dalla naturale tendenza della politica alla costruzione del nemico perché la protezione della vita biologica può condurre in certe condizioni culturali a colpire altri esseri umani individuati come pericolo biologico. La biopolitica, in definitiva, contiene la possibilità di considerare l'altro come virus, che causa infezioni in un corpo sano⁵. Molti ricorderanno che all'inizio della pandemia, definita da alcuni come virus cinese, cittadini cinesi sono stati vittime in alcune città italiane di insulti e di aggressioni. Sono le conseguenze non volute ma prevedibili del biopotere costruito sulla biopolitica.

2. L'emergenza segna l'ora degli Esecutivi⁶ e gli Esecutivi non apparecchiano pranzi di gala. È quindi entrato in gioco il problema della difesa dei valori fondamentali della democrazia in situazioni di emergenza biologica. Al fondo ci sono tre drammatici dilemmi: dov'è la soglia della tollerabilità dei limiti posti alle nostre vite? quante iniziative autoritarie prese per necessità resteranno quando saremo fuori dell'emergenza? Come porre un limite allo

⁴ In questo volume, C. Pinelli, *La Costituzione alla prova della pandemia*, p.

⁵ A volte nella storia un potere politico si è costituito come biopotere per la "protezione" della comunità nazionale da "nemici" denunciati come portatori di infezione per l'intera nazione.

⁶ V. in questo volume, per questa e altre utili riflessioni, S. Maffettone, *Pandemia, Etica e Politica*, p.

strapotere dei grandi baroni del digitale, senza impedire loro di rendere servizi essenziali ai singoli, alle comunità e agli Stati?

La storia degli ordinamenti giuridici è costellata di iniziative emergenziali diventate istituti permanenti. Quando il potere politico diventa biopotere, lo scivolo autoritario è sempre possibile. La necessità di combattere il virus può infatti indurre il potere politico a ristrutturare il rapporto tra autorità e libertà facendo affidamento sulla disponibilità dei cittadini ad accettare, per la salvaguardia della vita, anche restrizioni altrimenti inaccettabili. In Ungheria, ad esempio, è stata approvata il 30 marzo 2020 una legge che attribuisce al capo del governo il potere di derogare a qualunque legge con proprio decreto, senza limiti di tempo⁷. Bisogna perciò sempre e comunque fissare una soglia invalicabile alle limitazioni delle libertà individuali e collettive. Il rischio per la democrazia è dietro l'angolo. Marta Cartabia, da presidente della Corte Costituzionale⁸, ha ricordato cinque caratteristiche che rendono giustificate quelle restrizioni: necessità, proporzionalità, temporaneità, bilanciamento e possibilità di ricorrere al giudice. All'opposto, per reazione alle restrizioni, per convenienze politiche o per una sorta di liberismo irresponsabile, sono sorti in tutti paesi occidentali movimenti che contestano o l'entità effettiva del pericolo o la fondatezza delle restrizioni o entrambe.

Nell'ottobre 2020, in Germania i contestatori sono entrati nell'edificio del Bundestag e hanno minacciato un ministro e alcuni deputati chiedendo loro di non votare una legge che, per contrastare l'espansione della pandemia, autorizzava restrizioni particolari ad alcuni diritti di libertà. Manifestazioni di piazza si sono avute in molte altre città occidentali. A queste manifestazioni si sono affiancate le altrettanto irresponsabili teorie del complotto⁹. In Francia ha spopolato un film, *Hold-up*, per il quale il Covid sarebbe poco più di una banale influenza; la sua drammatizzazione farebbe parte di un piano messo a punto dai grandi poteri economici per sottomettere l'umanità. Secondo il direttore di una diffusissima emittente, radio Maria, "Il Covid è un progetto criminale delle élites mondiali per

⁷ Nei Paesi nei quali gli standard dello stato di diritto erano già stati aggrediti, oltre all'Ungheria, Bulgaria e Polonia, si è verificato un ulteriore declino, verso un costituzionalismo illiberale; così, in questo volume, con utili riflessioni sul rapporto tra nuove tecnologie e democrazia, E. Longo, *Europa e democrazia elettronica*, p.

⁸ M. Cartabia, Relazione annuale 2020 sull'attività della Corte Costituzionale

⁹ Sul rapporto tra libertà e responsabilità, v. in questo volume C. Pinelli, *La Costituzione alla prova della pandemia*, p.

eliminare chi non ci sta e ridurci a zombie” (11 novembre 2020). Nel novembre 2020 è stata eletta al Congresso degli Stati Uniti una sostenitrice della setta QAnon, secondo la quale il mondo è governato da una setta di pedofili e satanisti che sarebbero responsabili anche della diffusione del Covid. Queste fantasiose tesi colpiscono con informazioni assurde e naturalmente mai verificate il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni e possono diventare la precondizione per l’invocazione di un difensore del popolo, salvatore dal complotto¹⁰.

3. È come se fossimo entrati in un nuovo mondo. Papa Francesco, parlando nel 2015 ai vescovi italiani riuniti a Firenze, definì nel 2015 questo tempo come cambiamento d’epoca. E in occasione del Natale 2020, il 21 dicembre 2020, ha approfondito il concetto. *“Siamo, ha detto alla curia romana, in uno di quei momenti nei quali i cambiamenti non sono più lineari, bensì epocali; costituiscono delle scelte che trasformano velocemente il modo di vivere, di relazionarsi, di comunicare ed elaborare il pensiero, di rapportarsi tra le generazioni umane e di comprendere e di vivere la fede e la scienza. Capita spesso di vivere il cambiamento limitandosi a indossare un nuovo vestito, e poi rimanere in realtà come si era prima.”*

In questo volume Alessandro Pajno, scrive che l’emergenza è una stagione nella quale il tempo ordinario viene sospeso; ma è anche una stagione che si proietta oltre sé stessa e diventa anche speranza per il futuro¹¹. Occorre quindi studiare il presente e cogliere nel presente i segni del futuro. Come suggeriva una vecchia canzone di Franco Battiato “trovare l’alba dentro l’imbrunire”. È evidente che non possiamo coltivare una idea parentetica di questo tempo; alcuni aspetti cadranno; altri invece resteranno, in particolare resterà l’invasività della IA, con i suoi innegabili vantaggi e i suoi altrettanto innegabili rischi.

4. C’è rischio per la democrazia. Non si tratta solo di impedire gli abusi di un potere politico che approfitti dell’emergenza sanitaria per restringere arbitrariamente le libertà. Un secondo rischio, diverso ma non meno rilevante, viene dal potere effettivamente esercitato dalle Big Tech, che

¹⁰ Su una pandemia della comunicazione si sofferma documentatamente A. Piazza, cit, p. sulle regole che dovrebbe osservare la comunicazione sulla pandemia, in questo volume M. Ciccozzi, V. Tambone, *Pandemia da Sars Cov-2 e Comunicazione*, p.

¹¹ A. Pajno, *Democrazia e governo della pandemia*, p.CONTR

erogano servizi indispensabili su base globale utilizzando tecniche di Intelligenza Artificiale¹². L'intreccio incontrollato tra biopotere, legittimato dalla salvaguardia della vita biologica, e tecnopotere, legittimato dalla capacità di rendere al cittadino e allo Stato servizi irrinunciabili, può partorire mostri.

Un terzo rischio viene dalla constatazione che i rischi per la democrazia, hanno perso ogni connotato di gravità perché richiamati con troppa frequente leggerezza nella polemica politica. Tuttavia il problema c'è ed è sentito non solo dagli studiosi e dai politici più avvertiti, ma anche da molte istanze internazionali. Nel dicembre 2020 la Commissione Europea ha varato due progetti: un Digital Service Act che ha tra i suoi scopi una *better protection of fundamental rights* e un Data governance act che ha lo scopo di *“support the set-up and development of common European data spaces in strategic domains, involving both private and public players: health, environment, energy, agriculture, mobility, finance, manufacturing, public administration and skills”*¹³.

L'UE, con la Commissione Von der Leyen, passa dalla logica del mercato unico digitale, proprio della Commissione Junker, ad una linea che individua un nuovo equilibrio tra nuove tecnologie, diritti fondamentali e Stato di diritto. Si è raggiunta la consapevolezza che i più grandi attori del digitale non esercitano solo un diritto di iniziativa economica, ma sono diventati veri e propri poteri privati. Di qui l'inasprimento di alcune sanzioni economiche e uno standard più elevato di trasparenza e responsabilità su come i fornitori intervengono sui contenuti e sui processi algoritmici per una più rigorosa tutela dei diritti fondamentali¹⁴.

Come per tutti i poteri, anche per quelli digitali si pone l'esigenza di una disciplina che li regoli senza soffocarli.

5. La Fondazione Leonardo ha come propria linea strategica l'Umanesimo digitale, una filosofia dell'esistenza per la quale la tecnica deve essere sempre e comunque subalterna alla persona. Il digitale è la tecnologia chiave della nostra epoca. Modella le relazioni, il lavoro, l'apprendimento.

¹² V. in questo volume soprattutto per i problemi posti dalle black box, F.Giannotti, C.Panigutti, D.Pedreschi, I.A. comprensibile per il supporto delle decisioni: dottor XAI, p.

¹³ I progetti rientrano in un piano di rafforzamento della democrazia nella UE attraverso un Democracy Action Plan.

¹⁴ Così O. Pollicino, Verso una democrazia digitale europea con meno opacità, Il Sole24Ore, 24 dicembre 2020, p.26.

Grazie al digitale, Uber la più grande compagnia di taxi al mondo non possiede un taxi. Facebook, il più popolare socialnetwork, non crea contenuti. Airbnb, il più celebre intermediario di alloggi per vacanze, non possiede un solo alloggio. Siamo in presenza di una tecnologia sempre più mediatrice tra vita materiale e vita immateriale, tra individuo e comunità, tra cittadini e amministrazioni. A differenza delle altre grandi innovazioni, come il vapore o l'elettricità, il digitale può plasmare i nostri pensieri, colonizzare le nostre opinioni, emulare comportamenti umani come la conversazione e la risoluzione di problemi. E' stato scritto che Facebook definisce chi siamo, Amazon definisce cosa vogliamo, Google definisce cosa pensiamo¹⁵. Le reti digitali sono come le strade consolari dell'antica Roma, che mettevano in comunicazione luoghi apparentemente irraggiungibili ed erano utilizzate da eserciti, mercanti, comuni cittadini, letterati, ma anche da grassatori e banditi. L'IA come tutte le grandi innovazioni, presenta opportunità e rischi. Il digitale va difeso, esteso, potenziato, garantito nell'accesso e nella fruizione a tutti in condizione di eguaglianza, sussidiarietà ed inclusione. Ma è necessario acquisire una "capacità d'uso" alla quale deve corrispondere una capacità di governo che metta al centro la persona. L'Umanesimo propone un fondamento valoriale al primato dell'uomo rispetto alla tecnica e conseguentemente pone la decisione umana come risolutiva nello sviluppo della IA e delle sue applicazioni. I valori di dignità, libertà, responsabilità devono essere presenti e condizionanti in tutti i processi che si avvalgono della IA, sia nella ideazione che nella realizzazione dei singoli prodotti. La macchina digitale pensa sé stessa come illimitata e onnipotente; l'umanesimo chiede invece che la macchina incorpori il concetto di limite proprio dell'essere umano. In tal modo la macchina, nel rendere i propri servizi, non prende il sopravvento. L'obbiettivo è un digitale "mite", che serva l'essere umano e non miri a sostituirlo, "duttile", che si adatti alle esigenze della persona, "trasparente" che sia fondato su algoritmi conoscibili, "equo", che non sia discriminatorio, "affidabile", perché degno di fiducia.

Il rischio è che il futuro non sia dominato dalla mitezza del digitale, bensì dalla sua prepotenza, che i nuovi sovrani non siano i cittadini responsabili ma i grandi Over The Top (OTT), privati che condizionano, in misura più o meno incisiva, la vita dei cittadini e degli Stati, che sono essi stessi mercato e giocatori sul mercato, che battono moneta, amministrano giustizia¹⁶. La decisione di

Commentato [VL1]:

¹⁵ G. Dyson, La cattedrale di Turing, in Le origini dell'Universo globale, Torino, 2012, p.326, cit. In A.Pajno, CdM

¹⁶ In questo volume E.Cremona, G.DiMeo, G.Jannello, M.Pandolfi, R.Setola, Infrastrutture digitali strategiche per il Paese, tra pubblico e privato, p. . I sistemi autoritari, inoltre, si rafforzano proprio attraverso l'uso del digitale: v.A.Kendall-Taylor, E.Frantz, J.Wright, The Digital Dictators, Center for a New American Security, 6 febbraio 2020.

Facebook e Twitter di cancellare i messaggi del presidente Trump ha preoccupato i governi europei perché conferma il potere acquisito dalle Big Tech, oggi esercitato contro Trump e domani contro chiunque lanci messaggi sgradevoli o sgraditi. La libertà di espressione deve certamente avere dei limiti, ma i limiti devono essere fissati dai parlamenti, non da un management aziendale. L'oligarchia digitale è un pericolo per le democrazie. Nei mesi del Covid la democrazia è stata messa a rischio da tre fattori connessi tra loro: il Covid, il biopotere, l'eccesso di potere delle Big Tech. Ci siamo trovati su diversi crinali, tra cura e libertà, tra potere politico democratico e biopotere, tra servizi indispensabili resi dalla IA e controllo tecnologico delle nostre vite. La Fondazione, consapevole di quanto quei crinali fossero sottili, ha proposto una ricerca multidisciplinare relativa alla fase della pandemia ad alcuni dei maggiori esperti dei diversi campi professionali particolarmente impegnati contro la pandemia e a studiosi di molte Università e Centri di ricerca¹⁷. La ricerca si è concentrata sugli effetti delle biopolitiche e del ricorso intensivo alla IA, nei confronti della democrazia e della garanzia dei diritti individuali. Lo studio ha riguardato quattro distinti campi: governo della pandemia; questioni etiche, diritti e informazione; l'impatto delle nuove tecnologie sui processi, la scuola e la medicina; problemi di responsabilità¹⁸.

6. Una delle trasformazioni più radicali ha riguardato la salute. La salute è tradizionalmente ritenuta un diritto individuale fondato sull'autonomia decisionale del paziente, che comprende il diritto alla libera scelta del medico, del luogo di cura e dello stesso curarsi. Dall'altra parte del tavolo, il medico è garantito dalla competenza, l'autonomia professionale, la responsabilità. In questa prospettiva, scrive Vladimiro Zagrebelsky¹⁹, la salute come bene collettivo assumeva una dimensione secondaria. La pandemia ha sconvolto il quadro perché tutela della salute è diventata un bene primario della collettività²⁰ e non più solo diritto del singolo.

¹⁷ Università Bocconi, Campus Biomedico, CattolicaMi, Cosenza, Firenze, Luiss, LUMBarì, Piemonte Orientale, Pisa, La Sapienza, Statale Milano, Trento, Tor Vergata, Tuscia, Uninettuno e dei Centri di ricerca Collegio Carlo Alberto di Torino, Fondazione Feltrinelli, Information Science and Technology Institute "A.Faedo" di Pisa, Italiadecide, Fondazione Kessler.

¹⁸ Il coordinamento della ricerca è stato di Carlo Casonato, Edoardo Chiti, Marco Pandolfi, Alessandro Pajno, Oreste Pollicino, Spartaco Puttini, Andrea Simoncini, Antonello Soro

¹⁹ In questo volume, anche per le considerazioni successive, V.Zagrebelsky, Un progetto di ricerca su medici e pazienti nel rapporto con la intelligenza artificiale, p.

²⁰ V in questo volume, V. Antonelli, Salute e pandemia: il ritorno alla tutela della salute come interesse della collettività, p. CONTR

Uno degli impatti più positivi del digitale ha riguardato il servizio sanitario il cui funzionamento, nonostante le sue lacune, è stato certamente agevolato dalle nuove tecnologie²¹. Il saggio di Carlo Casonato, Marta Fasan, Luca Rinaldi, Marta Tomasi mette chiaramente in luce come la telemedicina, in collegamento con la IA e la robotica, abbia consentito di ampliare in misura considerevole il campo di intervento superando barriere determinate dalla distanza o dalle specifiche condizioni del paziente²². Nel saggio sono indicati, tra i benefici, i sistemi di gestione delle cartelle cliniche, le diagnosi per immagini, le opzioni terapeutiche basate sui big data. L'uso intensivo di queste tecnologie pone però il problema di mantenere nella nuova medicina la centralità della persona umana, da difendere perché l'intervento massiccio della IA rimette in gioco l'antica fiducia tra medico e paziente e la stessa autonomia del medico. Medico+IA è diverso dal medico tradizionale; paziente+IA è diverso dal paziente tradizionale²³. Le chiavi di lettura per garantire questo valore sono, scrivono gli autori, due principi fondamentali della Costituzione: il principio di eguaglianza e il principio di autodeterminazione.

Il Covid ci ha messo di fronte ad una tragica novità. Ogni persona corre il rischio di essere pura entità biologica, da curare e da isolare, perché allo stesso tempo potenziale ammalato e potenziale untore²⁴; accadde anche durante la peste nera del XIV secolo, che fa da sfondo al racconto di Boccaccio. Uguaglianza e autodeterminazione sono gli argini che la democrazia politica appresta a difesa dei diritti fondamentali.

7. Nel corso della pandemia il digitale si è rivelato un “polmone vitale”²⁵ per la vita di tutti²⁶. Senza il digitale non sarebbe stato possibile neanche quel minimo di relazioni sociali e professionali, di insegnamento, di cura a distanza, né quel minimo di produzione che si né riusciti a garantire.

²¹ V. in questo volume C. Di Costanzo, Emergenza pandemica e accelerazione dei processi di “telematizzazione della tutela della salute”. Il caso della telemedicina”, p. CONTR

²² V. in questo volume, C.Casonato, M. FGasan, L.Rinaldi, M. Tomasi, I.A. e medicina: profili giuridici.

²³ V. V.Zagrebel'sky, cit., p.

²⁴ V in questo volume, M.Macchia, *La questione” della burocrazia frenante durante e dopo la crisi pandemica*, scrive che l'attenzione primaria della politica è stata sulla vita nella sua dimensione biologica e sulla salute intesa come assenza di patologie, p. CONTR

²⁵ In questo volume G. Pesce, Diritti digitali e teoria del servizio universale in tempi di pandemia, p.

²⁶ Per una esposizione del ruolo del digitale nella cura della salute, P.M.Parker, *The 2021-2026 World Outlook for Digital Health*, 2020

Probabilmente non sarebbe stata possibile la tenuta sociale ed economica del Paese.

Il digitale è entrato nell'ordinamento giuridico in tre diverse dimensioni. Innanzitutto come diritto all'accesso alla rete sul presupposto che internet costituisce "un mezzo indispensabile per realizzare una serie di diritti umani, combattere le disuguaglianze, accelerare il progresso dell'umanità"²⁷. In Italia Stefano Rodotà si è impegnato particolarmente perché il diritto alla rete fosse riconosciuto come diritto costituzionale²⁸; sono molti i documenti internazionali che premono in questa direzione ma nella UE solo la Grecia ha fatto quel passo. Oreste Pollicino, Marco Bassini, Giovanni De Gregorio²⁹ esprimono alcune convincenti riserve sulla scelta di costituzionalizzare il diritto alla rete.

Una seconda dimensione riguarda il diritto a fornire informazioni tramite la rete garantito soprattutto dalla giurisprudenza. Gli AA sopra citati, in un diverso saggio³⁰, commentano accuratamente diverse decisioni della Corte Suprema US in questa direzione, inserendole in una interessante riflessione sul diritto di accesso alla "piazza virtuale". Occorre naturalmente considerare anche il diritto a fornire informazioni, rilevante quanto il diritto ad ottenerle.

La terza dimensione riguarda il diritto all'opacità rispetto alla rete e il dovere di trasparenza della rete nei confronti dei cittadini. Antonello Soro e Federica Resta osservano innanzitutto che la pandemia ha limitato persino il diritto alla protezione dei dati personali, sancito dalla Carta di Nizza come fondamentale diritto di libertà. Nel loro saggio, inoltre, gli Autori si soffermano sui requisiti che rendono accettabile il tracciamento dei contatti: la volontarietà, la legalità, la determinatezza e la esclusività dello scopo, la reciprocità di anonimato tra tutti gli utenti della stessa app. Sono caratteristiche essenziali perché proprio la pandemia ha dimostrato come in assenza di fiducia, le nuove tecnologie rischiano di avere un impatto ridotto rispetto alle possibilità³¹.

²⁷ Così il *Report of the special Rapporteur on the promotion and the protection of the rights to freedom of opinion and expression*, presentato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 maggio 2011, cit. in questo volume: O.Pollicino, M.Bassini, G.De Gregorio, Un "diritto al digitale"? p.CONTR

²⁸ S. Rodotà, *Una Costituzione per Internet?* Politica del diritto, 2010, p.337ss

²⁹ In questo volume, M.Bassini, G.De Gregorio, O.Pollicino, *Un diritto al digitale?* p. ; per le considerazioni che seguono v., degli stessi Autori, oltre al saggio citato, *Diritti digitali*

³⁰ In questo volume M.Bassini, G.De Gregorio, O.Pollicino, *Diritti digitali*

³¹ In questo volume, A.Soro, F.Resta *La privacy nell'emergenza*

8. Corollario di queste dimensioni è l’inserimento dell’accesso ad Internet tra gli “obblighi di servizio universale, compresi gli obblighi di natura sociale”³². Le nuove tecnologie disegnano nuovi contenuti dei diritti fondamentali ed una nuova dimensione della coesione sociale e territoriale, perché rispecchiano le attuali aspirazioni e gli attuali bisogni dei cittadini. Non è certo troppo presto per parlare di cittadinanza digitale³³.

L’epidemia ha penalizzato fortemente la scuola e l’Università, incidendo sul patto di responsabilità educativa che coinvolge la scuola-istituzione, gli studenti, le famiglie, gli insegnanti³⁴ in un impegno educativo comune con diritti e doveri reciproci. Per fortuna le piattaforme Google Microsoft, quando assistite da buone infrastrutture di rete, hanno reso possibile la didattica a distanza; è cambiato il modo di insegnare, di essere insegnanti e di essere studenti. Tuttavia si è continuato ad insegnare, ad essere insegnanti e ad essere studenti. La pazienza e la capacità professionale degli insegnanti hanno potuto porre rimedio ai danni da Covid³⁵, soprattutto perché la didattica a distanza e le forme di telelavoro, osserva Simoncini, non sono contemplate nel contratto collettivo degli insegnanti³⁶. Proprio Simoncini si sofferma sull’emergere di ingiustizie sociali che in fasi di normalità non erano evidenti: la non disponibilità di dispositivi per la didattica a distanza³⁷, le difficoltà di funzionamento della rete³⁸, abitazioni inadeguate per lunghi lockdown. E’ conseguentemente affiorata una nuova dimensione del diritto all’istruzione come diritto ad una rete funzionante, alla formazione e all’uso corretto dei dispositivi informatici³⁹, alla dotazione di questi dispositivi per i non abbienti, come accade per i libri.

³² In questo volume G. Pesce, cit.,

³³ G. Pesce, cit., p.

³⁴ V. in questo volume, A.Simoncini, *L’uso della tecnologie nella pandemia e le nuove disuguaglianze* CONTR; E. Cremona, G. DiMeo, G. Iannello, M. Pandolfi, R. Setola, *Infrastrutture digitali strategiche per il Paese, tra pubblico e privato*,

³⁵ V. in questo volume, A. Corrado, *Scuola: prova di maturità nell’emergenza*, p. ; R. Leporati, *Scuola e pandemia: una rivoluzione didattica, digitale, emotiva.*, *Un percorso in itinere*, p

³⁶ A. Simoncini cit. con una sintetica ma efficace rassegna delle principali disuguaglianze nel mondo della scuola, del lavoro, della salute.

³⁷ Scrive L. Busatta, *Regionalismo e disuguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia*: l’universo dell’istruzione rappresenta il paradigma eccellente dell’emersione di nuovi bisogni non solo sociali per evitare nuove marginalità, più avanti, CONTR.

³⁸ L’esercizio del diritto di uso delle tecnologie dovrebbe essere garantito a “chiunque”; su questo punto G. Pesce,

³⁹ In questo volume M. Giannelli, *I doveri costituzionali e la sfida della pandemia: quale solidarietà digitale?* Cita le prescrizioni impartite dal Ministero della Innovazione ai fornitori di servizi digitali a supporto della istruzione scolastica,

Le precauzioni a tutela della salute, in violazione del principio di eguaglianza sembrano essersi attenuate per la parte della popolazione meno garantita, migranti, detenuti⁴⁰, incaricati delle consegne a domicilio; così come per quei lavoratori considerati essenziali, come medici e infermieri, personale dei trasporti, della produzione e della vendita di prodotti indispensabili. E' scattata inoltre una divisione anagrafica: il vecchio come soggetto da proteggere, necessario destinatario delle prime vaccinazioni. Ma non tutti sono d'accordo. Una direttiva emessa dall'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche e dalla Società Svizzera di Medicina Intensiva, dal titolo "Triage dei trattamenti di medicina intensiva in caso di scarsità di risorse", risponde esplicitamente a una domanda che viene posta in molti ospedali, precisando le tipologie di pazienti destinati a non essere soggetti ad "alcuna rianimazione cardiopolmonare" in caso di scarsità di posti in Terapia intensiva: "Età superiore a 85 anni o età superiore a 75 anni se accompagnata da almeno uno dei seguenti criteri: cirrosi epatica, insufficienza renale cronica stadio III, insufficienza cardiaca di classe NYHA superiore a 1 e sopravvivenza stimata a meno di 24 mesi". Anche altre condizioni incurabili, come la "demenza grave", possono bloccare l'accesso alle cure⁴¹. I vecchi, lo ha detto un uomo politico eminente, sono "persone per lo più in pensione non indispensabili allo sforzo produttivo del paese, che però vanno curate". Appartenendo alla categoria chiamata in questione, sono grato per l'avversativa.

I giovani, a loro volta, sono stati presentati da virologi illustri come untori inconsapevoli, ancora più pericolosi, perché ammalati privi di sintomi⁴²

9. Il Covid lascerà tracce. In modo un po' melodrammatico è stato scritto: nulla sarà come prima. Altri, con qualche superficialità, hanno sostenuto che tutto tornerà come prima. In realtà il Covid ha ingigantito alcuni deficit strutturali, ad esempio la fragilità del sistema decisionale; ha messo in luce le dimensioni della ingiustizia sociale; ci ha reso consapevoli della necessità

⁴⁰ In questo volume G.M. Flick, *Il carcere a ogni costo*, p. :*"Il coronavirus non ha originato, ma ha enfatizzato alcuni aspetti critici del carcere, che hanno reso evidente la crisi."*

⁴¹ Il triage arriva dalla medicina militare ed è utilizzato come meccanismo per assegnare le priorità ai pazienti sui quali intervenire quando non tutti possono ricevere cure, come appunto in una guerra. In brutale sostanza, in combattimento ciò significa dividere i feriti in tre gruppi: "gli spacciati", "i feriti minori" e, in mezzo, quelli che si può forse salvare con le risorse disponibili, lasciando gli altri ai rispettivi destini.

⁴² Utile il parere del Comitato nazionale per la Bioetica in cui si fa il punto sulle priorità per l'accesso alle cure: Covid 19: <http://bioetica.governo.it/italiano/documenti/pareri-e-risposte/covid-19-la-decisione-clinica-in-condizioni-di-carenza-di-risorse-e-il-criterio-del-triage-in-emergenza-pandemica>.

della transizione digitale; ha fatto scoprire la possibilità del dialogo e del lavoro da remoto rendendo nell'arco di poche settimane raro ciò che era abituale, come il contatto fisico, e indispensabile ciò che era ritenuto superfluo come la disponibilità di più dispositivi.

Le decisioni politiche sulla pandemia sono state soggette in tutti i Paesi a stress e ripensamenti, per la necessità di intervenire rapidamente, per l'insufficiente conoscenza dei caratteri del virus, per i difficili e sempre precari equilibri tra economia e salute, tra Governo e Parlamento, tra Stato e Autorità locali o regionali. La situazione è stata resa più difficile per l'insufficienza della pubblica amministrazione, in una fase nella quale era necessario più Stato. Non hanno certamente giovato il permanente antagonismo tra le parti politiche, il rivendicazionismo delle Regioni e il carattere inevitabilmente accentratore delle scelte del Governo. La decisione politica nasce da un procedimento complesso che prevede diverse fasi tra loro connesse: assumere informazioni utili alla decisione sul piano statistico, istituzionale e scientifico; scegliere; integrare la decisione assunta con i risultati di altre catene decisionali, di altri organi o di altri soggetti; condividere le decisioni; individuare il momento più utile per comunicarle; renderle esecutive; controllarne l'attuazione; verificarne gli effetti. In ciascuno di questi momenti hanno operato e operano interferenze di ordine politico, amministrativo, scientifico, spesso condizionanti in un sistema a policentrismo non governato, come il nostro. La pandemia non si esaurisce in un momento determinato, come un terremoto; si protrae e non ha un prevedibile termine finale; né è prevedibile il livello di intensità che assumerà nel corso del tempo e nelle diverse regioni; aggredisce non singoli territori, ma l'intera nazione. Inoltre, trattandosi di un fenomeno globale, richiede politiche con un alto tasso di interdipendenza tanto a livello nazionale, tra Stato e Regioni e tra le Regioni, quanto a livello internazionale, tra Stati, e sovranazionale, nei confronti della Unione Europea."⁴³. Anche le misure economiche provenienti dalla UE condizionano, sia pure indirettamente, i provvedimenti anticovid dei singoli Stati, in particolare per un bilanciamento tra gli interventi a sostegno delle economie statali e la tutela

⁴³ In questo volume v. Barbara Marchetti, *Il ruolo della OMS e del Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie nella emergenza sanitaria: servono più o meno poteri oltre lo Stato?*, p. che mette il luce il ruolo minore della OMS e del Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie anche per la gelosia degli Stati nei confronti di interventi "esterni".

del mercato interno europeo⁴⁴; si tratta di istanze che vanno ascoltate e con le quali occorre coordinarsi.

Edoardo Chiti⁴⁵ mette in luce come la discussione in UE sugli strumenti necessari per la ricostruzione europea doveva fare i conti con il “politicamente accettabile”, l’“economicamente sensato” e il “giuridicamente possibile.”. La pandemia, sottolinea l’Autore, ha messo in luce una “sempre più marcata” autonomia della Eurozona rispetto alla UE, con una necessitata elusione del diritto vigente che non avrebbe consentito le misure adottate

10. Molte delle difficoltà incontrate in diversi Paesi, a partire dal nostro, sono state determinate dalla necessità di mettere in piedi in poco tempo un sistema normativo e organizzativo per far fronte a una emergenza del tutto nuova. Le amministrazioni hanno dovuto rintracciare in tempi brevissimi forniture straordinarie di materiali, dalle mascherine ai ventilatori, riorganizzare e persino costruire ex novo le strutture sanitarie⁴⁶. La Protezione civile è ben attrezzata per rispondere alle situazioni di emergenza tipiche della nostra esperienza: frane, alluvioni, terremoti. Ma la pandemia ha richiesto interventi diversi, con diverse professionalità e diverse tecniche. Il primo effetto di questa inadeguatezza è stato, osserva ancora Alessandro Pajno⁴⁷, l’affiancamento al sistema della Protezione civile di un nuovo regime caratterizzato dalla compresenza di molte figure istituzionali e professionali, alcune preesistenti altre costituite ad hoc, che affiancano il ruolo centrale del presidente del Consiglio: a) presidenti di Regione⁴⁸ e sindaci; b) comitato tecnico-scientifico istituito attraverso ordinanza del capo dipartimento della Protezione civile⁴⁹; c) Ministro della salute; d) Ministro dell’Interno; e) Commissario straordinario per

⁴⁴ In questo volume, v. T. Oriani, *Il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato tra integrazione e autonomia*, p. con una illustrazione finalmente chiara di tutti gli interventi europei.

⁴⁵ In questo volume E.Chiti, *La ricostruzione economica e i vincoli di solidarietà: l’Unione europea alla prova della pandemia*, p.

⁴⁶ Così, in questo volume, C. Micciché, *L’amministrazione e le sue responsabilità patrimoniali ai tempi dell’emergenza da Covid-19*

⁴⁷ A.Pajno CONTR

⁴⁸ Il rapporto tra Stato e Regioni è stato reso difficile anche per la diversità tra le politiche sanitarie regionali ed per la diversa virulenza del virus tra le regioni del Nord e quelle del Sud. V. in questo volume N.Donati, R. Di Tria, *La governance sanitaria di Veneto e Lombardia nella crisi COVID*; N.Serri, *La pandemia e la questione meridionale*, p.

⁴⁹ Il ritorno agli esperti è uno dei fatti positivi in una fase nella quale hanno prevalso “demagogia e incompetenza di massa”; così S. Maffettone, cit., p.

l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto della emergenza epidemiologica; e) Consiglio superiore di sanità; f) Istituto superiore di sanità; g) Centro nazionale per la prevenzione delle malattie e la formazione della salute; h) Agenzia nazionale per i servizi regionali sanitari; i) Agenzia nazionale del farmaco; l) Sistemi regionali di sorveglianza epidemiologica; m) Agenzie regionali di sanità. Questo arcipelago è frutto della necessità, del particolarismo istituzionale e, infine, della difficoltà di estromettere dalla decisione corpi che rivendicano competenze specialistiche o responsabilità istituzionali nei confronti di un governo centrale privo di poteri adeguati e di adeguata legittimazione politica. Invece istituzioni che avevano il dovere di intervenire per svolgere funzioni di controllo e di indirizzo, come i consigli regionali e i consigli comunali, sino al 15 ottobre 2020 non sono mai intervenuti, ad eccezione del Consiglio Regionale della Lombardia e del Consiglio comunale di Milano⁵⁰. Non deve stupire questo silenzio: l'intolleranza in fase di emergenza per le abituali procedure della democrazia e inoltre la forma di governo presidenziale priva di contrappesi, propria delle Regioni e dei Comuni, hanno concorso alla emarginazione di quelle istanze rappresentative. E molte di quelle istanze si sono assuefatte alla marginalità.

11. L'inflazione degli organismi e il loro disordinato coordinamento ha prodotto una inflazione normativa. Si sono succeduti un po' disordinatamente, e con seri problemi interpretativi,⁵¹ decreti legge, decreti del presidente del Consiglio dei ministri e, fino a giugno 2020, più di mille provvedimenti ordinatori⁵², 90 adottati dalle autorità centrali, circa 800 dai Presidenti di Regione, più quelli emessi dai sindaci. Nelle prime settimane della pandemia, quando si cercava un fondamento costituzionale ai provvedimenti emessi per fronteggiare la malattia, ci si è domandati se fosse necessaria una norma costituzionale per legittimare lo stato di emergenza. Ha prevalso l'opinione contraria, con le ragioni spiegate nel saggio di Massimo Luciani⁵³. Un secondo problema di carattere costituzionale si è posto per il rapporto tra Stato e Regioni sia sotto il profilo della introduzione della clausola di supremazia, che era prevista nel

⁵⁰ A.Patané, *Democrazia rappresentativa durante la pandemia*, in questo volume, p.

⁵¹ A.Pajno, cit., p.

⁵² In questo volume, C.Figliolia, *Il potere di ordinanza durante la pandemia*,

⁵³ In questo volume, M.Luciani, *Una norma costituzionale per l'emergenza?*

progetto di riforma costituzionale respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, sia sotto il profilo di una diversa disciplina della materia sanitaria.⁵⁴ Scaccia propone che sia assegnato allo Stato il compito di dettare le norme generali sulla salute, come accade per l'istruzione, intendendo come tali le norme che devono applicarsi in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale⁵⁵. La confusione normativa⁵⁶ ha trovato il suo acme nella normativa penale. Tomaso Epidendio⁵⁷ denuncia il manifestarsi di una sorta di età del barocco penale, un gusto della complicazione concettuale con proposizioni tanto "formalmente ricercate" quanto "forse, deboli nei contenuti." Una spinta alla elencazione minuta, figlia di un orrore del vuoto e della sfiducia nei confronti dell'operatore del diritto; ne sono pregiudicate non solo la certezza del diritto ma la stessa soggezione del giudice alla legge: se non è chiaro cosa voglia la legge, è evidente che si apre la strada ad un diritto prevalentemente giurisprudenziale. Epidendio sollecita tra l'altro ad avvalersi dell'IA per assicurare la coerenza dei testi normativi, valore ormai disperso nella palude dei commi.

12. Anche Serena Quattrocolo⁵⁸ affronta il tema dell'IA nel settore penale con particolare riferimento al processo, invitando a considerare alcune distinzioni; la più importante sembra essere quella tra il "giudizio", che porta alla acquisizione di una convinzione, e il "processo decisionale" che porta ad una scelta. L'IA, è utile per la fase del giudizio che comprende l'acquisizione di tutti i dati, mentre il processo decisionale deve sempre avere come protagonista finale la persona umana. Allo stesso risultato arriva Fabio Pinelli⁵⁹ che documenta come senza l'IA non si sarebbe potuto gestire il "giudizio" per il processo per il crollo del ponte Morandi a Genova, che consta di circa 390 milioni di pagine. Inoltre Pinelli, pur consapevole

⁵⁴ La pandemia è intervenuta proprio mentre alcune Regioni avevano avviato un procedimento per ottenere dallo Stato il riconoscimento di particolari forme di autonomia. Dopo la pandemia è prevedibile che queste clausole verranno riviste alla luce dell'esperienza. V. In questo volume, L. Busatta, *Regionalismi e diseguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia* CONTR

⁵⁵ In questo volume, G.Scaccia, *I rapporti tra Stato e autonomie territoriali alla prova dell'emergenza Covid-19*,

⁵⁶ V. anche in questo volume, con riferimento alla legislazione tributaria, F.Giuliani, *Il fisco nel dopopandemia*, p.

⁵⁷ In questo volume, T.Epidendio, *Trasformazioni sociali e tecnica barocca del diritto penale all'epoca della pandemia*, p. CONTR

⁵⁸ In questo volume, S. Quattrocolo, *Decidere o decidere di non decidere? Cosa l'intelligenza artificiale può offrire al processo penale*, p.

⁵⁹ In questo volume, F.Pinelli, *IA e giurisdizione penale: intersezioni e prospettive di convivenza*,

dello spazio più ristretto che rispetto al processo civile e amministrativo ha l'IA nel processo penale, perché il libero convincimento del giudice penale si fonda spesso su prove indiziarie che non possono essere valutate in modo "dis-umano", segnala alcuni procedimenti tributari⁶⁰ e alcuni procedimenti penali particolarmente semplici che potrebbero essere gestiti interamente dalla IA. Si tratta delle prime udienze senza esigenza di interlocuzione personale, udienza di applicazione della pena su richiesta delle parti, udienza di sospensione del procedimento con messa alla prova, gran parte dei giudizi davanti al Giudice di Pace. I saggi di Andrea Panzarola per il processo civile, di Antonella Lariccia e Renato Rolli⁶¹ per il processo amministrativo confermano la maggiore ospitalità" che l'IA può avere in quest'ultimo processo. Panzarola commenta le cinque soluzioni per il processo civile offerte all'apparato giudiziario nel corso della pandemia: processo a porte chiuse, rinvio dell'udienza, udienza da remoto, trattazione scritta; si possono eludere le procedure straordinarie solo in caso di provvedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti. Il processo amministrativo è stato meno condizionato dalla pandemia perché da tempo, ricorda Lariccia⁶², nella giustizia amministrativa si ricorre alle modalità telematiche stimulate dal codice del processo amministrativo per il quale "Salvi i casi in cui è diversamente disposto, tutti gli adempimenti previsti dal codice e dalle norme di attuazione inerenti ai depositi depositati in primo o secondo grado dal 1 gennaio 2017 sono eseguiti con modalità telematiche, secondo quanto disciplinato dal decreto di cui al comma 1" (art. 13, comma 1ter). Sugli specifici problemi insorti durante la pandemia si sofferma accuratamente il saggio di Rolli⁶³.

13. La sproporzione tra risorse disponibili e numero di malati, insieme al carattere improvviso della pandemia, alla mancanza di informazioni, all'ignoranza della patologia, all'improvviso freno imposto alle attività economiche, alla riduzione del reddito delle persone hanno posto molte questioni di responsabilità, civile,

⁶⁰ Sulla riforma del procedimento tributario nel post pandemia v. in questo volume : F.Giuliani, *Il fisco*, cit

⁶¹ In questo volume, A.Panzarola, *Emergenza pandemica e processo civile*; A.Lariccia, *PAT e Pandemia*; R.Rolli, *La giustizia amministrativa ai tempi del Covid 19*.

⁶² Per la disciplina e i limiti all'uso delle modalità telematiche, v. A.Lariccia cit.

⁶³ R.Rolli, op.cit.

penale, amministrativa e contabile. Le questioni hanno riguardato due diversi profili.

Il primo è relativo alla responsabilità contrattuale per inadempimento. Serena⁶⁴, nel suo approfondito saggio sul tema, parte dal testo di un articolo del DL 6/2020 “Il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini della esclusione ai sensi e per gli effetti degli artt.1218 e 1223 cod.civ. della responsabilità del debitore anche relativamente all’applicazione di eventuali scadenze o penali connesse a ritardati o omessi versamenti.” La questione ha riguardato i contratti di locazione, le rate dei mutui, i voucher relativi a treni, navi, aerei, le prestazioni professionali e di lavoro dipendente. L’European Law Institute raccomanda che in casi come quello della pandemia il danno dell’inadempimento non gravi solo su una parte. Tutte le proposte di risoluzione dei problemi di inadempimento da Covid, contenute nel saggio, mantengono questo prezioso equilibrio.

Il secondo profilo ha riguardato la responsabilità delle strutture sanitarie e degli operatori sanitari. I saggi di Giuseppe Pignatone, Matteo Caputo, Laura Guffanti Pesenti, Calogero Micciché, Francesco Paolo Patti esaminano tutti i profili delle responsabilità. Emerge innanzitutto la tendenza ad alleggerire le diverse responsabilità maturate in un contesto assolutamente eccezionale. Pignatone⁶⁵ sottolinea il paradosso di una tendenza alla richiesta di danni nei confronti di quegli stessi medici e infermieri che il Paese intero ringrazia e che hanno avuto un numero elevato di vittime da Covid proprio nell’esercizio delle loro funzioni. L’Autore sostiene la necessità di limitare la responsabilità penale degli operatori sanitari alle ipotesi di colpa grave in relazione alla gestione del Covid e per la durata della emergenza sanitaria. Patti è della stessa opinione e sottolinea come nel dibattito parlamentare sia emersa l’esigenza di definire la colpa grave, in una norma che poi è caduta, come *“palese e ingiustificata violazione dei principi basilari che disciplinano la professione sanitaria nonché dei protocolli o programmi predisposti per fronteggiare le situazioni di emergenza.”*. A suo avviso per la responsabilità del personale sanitario è sufficiente la legge 24/2017, cosiddetta legge Gelli Bianco che all’art. 6 esclude la responsabilità penale quando siano state seguite le linee guida e le buone pratiche clinico-assistenziali⁶⁶. Sempre in materia di colpa, è intervenuta

⁶⁴In questo volume, P.Sirena, *L'impossibilità ed eccessiva onerosità della prestazione debitoria a causa dell'epidemia Covid-19 p.* ; la disposizione citata nel testo è nel comma 6 bis, art.3 dl 6/2020, novellato dall’art.91 comma 1 dl 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge 27/2020

⁶⁵ In questo volume, G.Pignatone, *Responsabilità penale per colpa medica ed pandemia da Covid-19*,

⁶⁶ In questo volume v. Patti

l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale per sostenere la esclusione della colpa grave e quindi della responsabilità: *“se la causazione dell'evento è stata determinata da una grave carenza organizzativa, la colpa dell'esercente la professione sanitaria non è grave.”*⁶⁷ E' evidente peraltro come posizioni di questo tipo spostino il problema dall'esercente la professione sanitaria alla struttura. Ma è necessario sfuggire alla illusione punitiva nei confronti degli enti; meglio affidarsi ad una prudente “parsimonia sanzionatoria” per evitare i danni reputazionali e organizzativi legati alle indagini penali per il fatto stesso di essere avviate⁶⁸. Nel dibattito si è manifestata una tendenza far slittare il fulcro della responsabilità dall'esercente la professione sanitaria all'ente. Questa sembra essere anche una delle linee di tendenza della legge Gelli-Bianco (L.234/2017) e della stessa giurisprudenza⁶⁹. L'effetto, da scongiurare, potrebbe essere la deriva verso un'amministrazione difensiva, orientata soprattutto a difendersi da eventuali procedimenti piuttosto che ad assicurare la qualità del servizio. Il Governo e il Parlamento hanno cercato di porre riparo ad una deriva sanzionatoria che avrebbe colpito medici, infermieri ed enti, schiacciati tra il dovere di agire e la preoccupazione per gli errori che eventualmente potrebbero essere commessi, ma hanno guardato anche ai problemi delle strutture sanitarie. La legge 120/2020 (art.21, primo comma) ha precisato che ai fini della responsabilità amministrativa il dolo, come nel diritto penale, è volontà dell'evento dannoso, non solo della condotta che ha prodotto il danno. La stessa legge ha stabilito (art. 21, secondo comma)⁷⁰ che fino al 31 dicembre 2021 la responsabilità erariale è limitata ai casi in cui la produzione del danno sia stata voluta dal soggetto agente. Tuttavia si nota una tendenza della Corte dei Conti ad estendere la propria giurisdizione mediante interpretazioni restrittive della norma⁷¹.

14. Tutti i governi sono stati posti di fronte a un'alternativa: limitarsi a gestire la crisi o approfittare della crisi per fare le riforme? L'alternativa si pone in modo diverso da Paese a Paese.

⁶⁷ In questo volume, M.Caputo, *Malpractice, carenze organizzative e responsabilità degli enti. Quale ruolo per il diritto penale delle persone giuridiche?*, con interessanti spunti di comparazione.

⁶⁸ Così M. Caputo, cit.,

⁶⁹ In questo volume sul tema, L.Guffanti Pesenti, *Responsabilità sanitaria e pandemia. Profili civilistici*,

⁷⁰ E' una singolare norma penale a tempo

⁷¹ In questo volume, su questi punti v. C. Micciché, *L'amministrazione e le sue responsabilità patrimoniali ai tempi dell'emergenza da CVoid-19*

Da noi si sono verificate alcune inattese cose positive. E' tornata in primo piano la cultura scientifica, dopo un paio d'anni di egemonia del principio di ignoranza. L'UE si è rivelata indispensabile e si sono intravisti promettenti bagliori di solidarietà politica. I cittadini hanno manifestato nella stragrande maggioranza senso di responsabilità e di disciplina. Abbiamo scoperto il senso di abnegazione di medici e infermieri. E' venuto a galla nella società un senso civico che i denigratori interni non avrebbero mai immaginato.

La ricerca contiene le proposte utili per il futuro prossimo a partire da una politica digitale per superare le disuguaglianze. Questa scelta comporta innanzitutto la copertura di tutto il territorio nazionale attraverso una rete veloce e ricomprendere nel diritto all'istruzione il diritto ad apprendere l'uso della rete per le esigenze essenziali, compresa la consapevolezza dei rischi connessi. Il Ministero della Innovazione ha messo a disposizione di tutti un corso per l'intelligenza artificiale, *ElementsofAI*, che può essere utilizzato soprattutto nelle scuole. Bisogna incentivare per quanto possibile il ricorso alla rete nei processi, avendo come modello il processo amministrativo e tenendo conto delle specificità di ciascun settore. Lo sviluppo del digitale nel campo sanitario impone la salvaguardia dei diritti della persona. La didattica a distanza non deve sostituire la didattica in presenza; tuttavia una integrazione tra le due didattiche può arricchire l'insegnamento. Chi avrà la pazienza di scorrere la ricerca potrà individuare molti altri utili suggerimenti per cogliere la crisi come occasione.

E' però venuta al pettine la regina dei problemi, il funzionamento del nostro sistema decisionale, nel governo, nel parlamento, nelle magistrature, nella pubblica amministrazione. Non possiamo continuare ad essere governati attraverso decreti legge, commissari straordinari, tweet, facebook, sentenze e fughe di notizie giudiziarie. Dopo la pandemia dovremo affrontare il problema del progressivo ridimensionamento del debito; bisognerà quindi produrre di più e meglio, insegnare di più e meglio, decidere meglio, più rapidamente e in modo prevedibile per i cittadini; dovremo evitare che residui del biopotere si installino stabilmente nell'ordinamento e nelle prassi.

La questione prioritaria è costituita dalle funzioni e dalla struttura della presidenza del Consiglio. Nel disegno costituzionale e nella prassi sino a tutti gli anni Settanta la presidenza non è stata sede di decisione, è stata sede di mediazione tra le correnti della Dc e tra la Dc, i partiti della coalizione di governo, i gruppi di pressione. La decisione era di competenza dei partiti e quando i partiti, dopo l'assassinio di Aldo Moro, hanno perso la capacità di

progettare il futuro e di decidere, la presidenza del Consiglio ha dovuto caricarsi di compiti di decisione che i partiti politici di qualunque colore sono restii a riconoscere. Alcuni presidenti, Craxi, Berlusconi, Renzi, hanno cercato di supplire con forme di autoritarismo democratico; altri, Amato, Prodi, Letta, Gentiloni, hanno cercato di far funzionare la macchina secondo le regole ordinarie. Il presidente Monti ha vissuto una fase di grave emergenza economica e il presidente Conte ha vissuto e sta vivendo una inedita fase di emergenza sanitaria e di crisi produttiva. Le emergenze sono una coperta che copre tutto. Ma quando l'emergenza finisce, e la coperta viene riposta, i problemi restano evidenti, anche in misura aggravata. Le riforme che cercavano con contenuti non sempre condivisibili, di razionalizzare il sistema, quella proposta da Silvio Berlusconi e quella proposta da Matteo Renzi, approvate dal Parlamento, sono state bocciate dal voto popolare. Non siamo sprofondati perché il Quirinale ha sempre saputo svolgere funzioni di equilibrio e di persuasione. Il Paese non supererà i momenti difficili se non riuscirà a dotarsi di un apparato di decisione efficace; non si tratta di una semplice uscita dall'emergenza, ma dell'ingresso in una nuova fase che segni in tutti i campi il passaggio dalla mediazione alla decisione.