

Ripercussioni della pandemia COVID-19 sul sistema giuridico

di Francesco Monceri*

12 gennaio 2021

Sommario: 1. Interazioni complesse tra mondo microbiologico e sistema giuridico. – 2. Il rapporto tecnica politica e i suoi diversi esiti nelle successive fasi dell'emergenza. – 3. Le ricadute dell'emergenza sul sistema giuridico... a più lungo termine. – 4. Complessificazione del sistema giuridico a seguito della pandemia e conseguenze sul sotto-sistema dell'Amministrazione.

1. Interazioni complesse tra mondo microbiologico e sistema giuridico

L'irrompere del virus Sars-CoV-2 sul sistema sociale, se filtrato nel prisma della complessità¹ e della teoria dei sistemi (aperti)², va causando rilevanti effetti in termini di ipercomplessificazione, con la probabile ridefinizione del sistema in un nuovo punto (di equilibrio) stazionario³. Vieppiù andranno, conseguentemente, a determinarsi sensibili conseguenze nel mondo giuridico (quale effetto della c.d. *complessità giuridica*)⁴, in quanto esso è un sotto-sistema del sistema sociale, e sul sistema

* Docente esterno di Elementi di diritto amministrativo e dei servizi pubblici – Polo Universitario Sistemi Logistici di Livorno (Università di Pisa).

¹Sulla nozione generale di complessità e di auto-organizzazione v., fra gli altri, E. Morin, *La sfida della complessità*, Firenze, 2011; G.J. Chatin, *Teoria algoritmica della complessità*, Torino, 2006; H. Maturana-F. Varela, *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, Venezia, 2001; S. Kauffman, *A casa nell'universo. Le leggi del caos e della complessità*, Roma, 2001; J. Cohen-I Stewart, *The Collapse of Chaos: Discovering Simplicity in a Complex World*, London, 1994; E. Morin, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare le sfide della modernità*, Milano, 1993; H. Atlan, *Sul rumore come principio di auto-organizzazione*, in *Communications*, 18/1972.

²Rispetto alla concettualizzazione dei sistemi come *sistemi aperti* v. L. von Bertalanffy, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Trento, 2004, 75. Si veda anche H. v. Foerster, *Sistemi che osservano*, a cura di M. Ceruti e U. Telfner, Roma, 1987. v. anche J.G. Miller, *La teoria generale dei sistemi viventi*, Milano, 1986; W.R. Ashby, *Introduzione alla cibernetica*, Torino, 1971.

³Sul concetto di ipercomplessificazione v. E. Morin, *Il paradigma perduto. Che cos'è la natura umana?*, Milano, 2001, 118. Sulle ripercussioni del virus Sars-CoV-2 sul sistema giuridico in termini di complessificazione si rinvia anche a F. Monceri, *Interazioni tra sistema microbiologico e sistema sociale: Sars-CoV-2 e autopoiesi del sistema giuridico*, in *Revista Brasileira de Estudos Politicos*, vol.120, 2020, 1-38.

⁴A. Falzea, v. *Complessità giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol.I, 2007; U. Pagallo, *Teoria giuridica della*

dell'amministrazione, deputato a realizzare in concreto le finalità pubbliche individuate in via più generale dall'ordinamento (quale effetto della *complessità amministrativa*)⁵.

E naturalmente le misure normative adottate, necessariamente sulla scorta di indicazioni di carattere medico-scientifico, per fronteggiare la propagazione del virus hanno dato avvio ad un serrato dibattito sulla legittimità degli strumenti utilizzati (DPCM vs Decreto legge.....) comunque determinati da una situazione necessitata⁶, sul rapporto Governo/Parlamento, su quello Stato centrale/Regioni (e autonomie), sulla legittimità di una prolungata compressione di libertà fondamentali⁷, sulla prevalenza della dimensione collettiva dei diritti fondamentali su quella individuale, sulla relazione tra tecnica e politica....., dividendo tanto la dottrina più autorevole, quanto l'opinione comune.

In questa prospettiva, i problemi enumerati, guardano ad un profilo *statico* della complessità in cui il fenomeno emergenziale deve essere affrontato con strumenti ritenuti più o meno adeguati, all'interno di un sistema di valori precostituiti. Prospettiva in cui lo stesso sacrificio di diritti fondamentali del cittadino, quando necessario per la salvaguardia della dimensione collettiva dei diritti ovvero per esigenze eccezionali, trova piena cittadinanza nella Carta costituzionale e nelle decisioni della Corte costituzionale.

Trascurando, fra questi, alcuni aspetti più specifici, si intende qui, come detto fin dall'inizio, porre attenzione agli effetti dell'emergenza sul sistema giuridico, effetti che si evidenziano se si considera questo tipo di emergenza non come fenomeno episodico-temporaneo, benché possa riproporsi ciclicamente a distanza di tempo e in forme spesso diverse, ma come una sorta di *rumore* esterno capace di influire non solo sulla situazione su cui impatta dando una colorazione particolare agli elementi che la costituiscono ma, ancor più, sull'equilibrio futuro della complessità giuridica e amministrativa⁸.

Dato che, invece, non indagare su quel fondamentale aspetto che attiene alla dinamicità dell'insieme, impedisce di comprendere un sistema (anche giuridico) in continua evoluzione che potrebbe, verosimilmente, mutare anche profondamente in

complessità, Torino, 2006; P. Grossi, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Il foro it.*, 2002; B. Troncarelli, *Complessità e diritto. Oltre la ragione sistemica*, Milano, 2002; N. Luhmann, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978.

⁵Sulla, più recente, definizione del concetto di complessità amministrativa sia consentito il rinvio, da ultimo, a F. Monceri, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, 2020. V., Sul tema, E. Picozza, *Politica, diritto amministrativo and Artificial Intelligence*, in *Giur. It.*, 2019; M. Bombardelli, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (...che è diversa dalla complicazione)*, in *Ridiam*, 2018; E. Picozza (Ed.), *Neurolaw: An Introduction*, Torino, 2016.

⁶In argomento, S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *federalismi.it*, 2020, 1-13. In questo senso anche C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *amministrazioneincammino*, 29 aprile 2020, 2.

⁷V., in chiave comparata, L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, 2020.

⁸In questo senso cfr. H. Atlan, *Tra il cristallo e il fumo. Saggio sull'organizzazione del vivente*, Firenze, 1986, 51 ss.

conseguenza delle nuove interazioni innescate dall'emergenza. Difatti, sia il *rumore* che l'*errore*, che interagiscono col sistema interrompendone la coerenza logica attuale, oltre a costituire un potenziale pericolo per la sua stessa esistenza, nell'ottica della complessità generano, più propriamente, nuova organizzazione e nuovi punti stazionari. Tali nuovi punti stazionari si mostrano come imprevedibili in quanto non risulta possibile calcolare l'effetto dell'interazione tra le sue parti sul sistema inteso nella sua interezza. Emblematico l'esempio della didattica a distanza che sviluppata per supplire ad un periodo di urgenza pandemica potrebbe in futuro addirittura migliorare e rendere più accessibile il diritto all'istruzione⁹. Ma si pensi anche alla semplificazione amministrativa in cui, spesso, l'intervento su un singolo istituto ha finito per complicare ulteriormente il sistema dell'amministrazione.

2. Il rapporto tecnica/politica e i suoi diversi esiti nelle successive fasi dell'emergenza¹⁰

Tra le varie criticità cui si è assistito nella fase acuta dell'emergenza, innescata anche nel sistema giuridico e amministrativo dalla propagazione del virus Sars-CoV-2, si registra la riproposizione dell'antico dibattito sull'influsso delle conoscenze e delle considerazioni tecnico-scientifiche sulla decisione politica. Un problema ben noto in sede generale, poiché le evidenze scientifiche sono anch'esse oggetto dell'istruttoria necessaria per decidere, e che acquista rilievo particolare in questo caso in quanto le misure prese hanno inciso in maniera più che sensibile sulle libertà individuali e non solo.

Pur spesso contraddittorie, e non prive di ravvedimenti in corso d'opera, le raccomandazioni degli esperti, frutto dell'analisi della realtà epidemica, hanno esercitato, nella prima fase del contagio, un forte condizionamento sulla scelta politica.

Nella sostanza, nonostante l'importanza delle questioni in gioco, che hanno interessato l'esercizio della gran parte dei diritti fondamentali anche attraverso assai criticati provvedimenti di natura amministrativa, l'opinione degli esperti ha suggerito una soluzione che si direbbe piuttosto *semplice*, ossia chiudere tutte le attività non assolutamente essenziali ed imporre ai cittadini di non abbandonare la propria abitazione se non per motivi di assoluta necessità (motivi da autocertificare attraverso i modelli che si sono convulsamente susseguiti), ed imponendo sanzioni anche penali per il mancato rispetto dell'obbligo. Semplice però solo da pensare; ma assai difficile da attuare in quanto confliggente con le esigenze di vita economico sociale.

⁹Fl. Monceri, *Una didattica educativa e coinvolgente*, in *Via Po cultura*, 2020.

¹⁰Alcune delle considerazioni svolte nel presente paragrafo, sono frutto di un confronto col Professor Alberto Azzena, a lungo docente di diritto amministrativo a Pisa, attingendo alla sua esperienza maturata con le pubbliche amministrazioni, talvolta operandovi dal di dentro.

Non è, invero, in discussione che tale decisione abbia innescato reazioni complesse sul sistema sociale, da quelle legate agli aspetti più personali a quelle economiche; e tuttavia la prescrizione di fondo risultava agevolmente acquisibile dal potere politico e di relativamente semplice esecuzione nella sua drasticità, anche se appunto a prezzo di gravi conseguenze dal punto di vista del cittadino e dell'economia. I dubbi, semmai, possono riguardare la tempestività della misura, ossia se fosse possibile imporla prima, e senz'altro riguardano il momento di rimuoverla o ammorbidirla.

Assumendo questo punto di osservazione, pare evidente che il rapporto tecnico-politico risulta molto più articolato nella fase 2 (nonché in quelle successive), in cui le indicazioni e le prescrizioni per la ripresa della vita associata e della produzione economica risultano tutt'altro che semplici, dovendo essere modulate prima di tutto allo scopo di prevenire una nuova ondata di contagio, ma non potendosi ormai più a lungo trascurare le esigenze del vivere quotidiano a iniziare da quelle legate all'economia. Le *task force* nominate dal Governo (dalle singole regioni, dagli enti locali...) per suggerire possibili soluzioni per una ripartenza prudentiale, così come le richieste dei cittadini e dei settori produttivi, si sono moltiplicate, rendendo l'elaborazione delle regole assai confusa e contraddittoria, ed aumentando il livello di complessità del sistema della decisione pubblica.

Basti ricordare il tema della possibile differenziazione territoriale e quello delle prescrizioni da seguire per le singole attività in quanto, in quest'ultimo caso, gli imprenditori, ad esempio, potrebbero decidere di non riaprire l'azienda se non in presenza di *linee guida* capaci di attutire il rischio di dover risarcire la malattia (professionale) eventualmente contratta dai propri dipendenti (o dall'utenza). E potrebbe non bastare a chiarire la situazione l'interpretazione in via amministrativa da parte del ministero, che ha escluso tale eventualità dato che anche su ciò l'ultima parola spetta al giudice.

Nella fase della riapertura, dunque, la responsabilità politica si trova investita da una serie di informazioni provenienti dagli esperti del settore, dalle pressioni dei cittadini e degli imprenditori, dalla necessità di elaborare una moltitudine di regole il cui contenuto appare di non semplice individuazione, visto anche che le soluzioni potrebbero essere molte e variamente articolate.

Tale necessità di iper-regolazione determina effetti rilevanti sul sistema burocratico-amministrativo che potrebbe denunciare quello stesso smarrimento che nella fase 1 dell'emergenza ha investito il sistema sanitario nazionale (peraltro diversificato da Regione a Regione), trovatosi a far fronte ad un sovraccarico di funzioni non adeguatamente gestibili con i mezzi organizzativi e conoscitivi a disposizione¹¹. Soprattutto a causa di un aspetto burocratico pervicacemente tale, da

¹¹Sull'inadeguatezza dei meccanismi tecnici/conoscitivi delle amministrazioni pubbliche, in questo caso il SSN, rispetto al privato v. M. Falcone, *La crisi del COVID-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano*, in *ridiam.it*, 2020, 4.

sempre rivelatosi inadatto a gestire persino l'ordinario per un duplice ordine di ragioni, una delle quali, peraltro, sempre ignorata. Si insiste continuamente sulla farraginosità del sistema normativo e delle singole norme, individuando nella sua semplificazione l'azione capace di eliminare gli effetti perversi del fenomeno, quasi fosse una panacea, ma si trascura totalmente il costante contributo all'inefficienza dato dalla inadeguatezza burocratica, cioè dai burocrati, spesso pronti a interpretare le norme al peggio, sino al nichilismo, come è ben osservabile nel settore delle opere pubbliche. Da cui l'illusione che basti cambiare le norme. Niente di più facile.

La realtà, di cui si stenta a recepire l'insegnamento, è però ben diversa. Il far approvare una legge di riforma presenta pur sempre le sue difficoltà; che però sono nulla al confronto di quelle che comporta la sua applicazione. Tanto è vero che quando un Ministro annuncia una riforma allude soltanto alla legge che ha in mente o che gli hanno suggerito gli esperti tarandola sulle più vistose carenze di quella vigente. Valgano per tutti i Ministri che si sono susseguiti nell'occuparsi dell'Università, tutti convinti di aver migliorato la situazione, che è invece andata progressivamente degenerando sempre più. E la spiegazione sta appunto nel fatto che non si è badato alla professionalità di chi quelle norme era chiamato ad applicarle. E semmai si sono dettate ulteriori norme sul comportamento che i burocrati avrebbero potuto tenere, senza che fossero in grado di farlo. Perché alla pubblica amministrazione si accede per molteplici vie, la meno praticata delle quali è quella del concorso prescritta dalla Costituzione. Come è agevole osservare non di vera selezione si tratta (ad esempio prescrivendo requisiti di ammissione che restringono a pochi privilegiati l'accesso); col risultato che ci si trova ad operare, attuando le leggi, anche fossero il migliore dei libri dei sogni, con personale più o meno inadeguato. E il rimedio a cui si pensa, non è di iniziare dalle fondamenta, selezionando seriamente il personale, ma di "semplificare", eliminando buona parte delle norme introdotte per migliorare il rendimento della P.A.

E chi inizialmente era progressista, auspicando riforme su riforme, alla fine, fatto un bilancio, rimpiange di non esser stato conservatore.

Fortunatamente però a questo punto si pone sempre un'alternativa che impedisce al Paese di crollare. Gli amministratori capaci, pur selezionati con altri criteri, dimostrano nell'emergenza le loro qualità, oppure vale la regola che chi non è capace di operare nell'ordinario men che meno lo è nel far fronte ad eventi eccezionali come quello che stiamo vivendo e di cui ci si occupa. E che appunto ci mostra l'abnegazione di alcuni e la minore solerzia di altri, tamponi e mascherine tempestivi ed altri che non arrivano mai prolungando la "reclusione" dei pazienti.

Si aggiunga che la natura della situazione da affrontare, una pandemia di cui si conosceva poco o nulla, ha palesato in modo esemplare che le evidenze tecniche oggetto dell'istruttoria, che influiscono sulla decisione, non sempre sono costituite da certezze scientificamente dimostrabili ma sovente mostrano aspetti che non attingono alla sfera dell'oggettività, restando in quella della percezione soggettiva delle esperienze, la c.d. *discrezionalità tecnica*. Si è così assistito da parte dei mezzi di

informazione alla richiesta di delucidazioni a esponenti della scienza in totale disaccordo fra di loro. Fonte di disorientamento per chi fidava nell'informazione per potersi formare idee precise in proposito e ancor peggio per i soggetti chiamati a prendere decisioni per fronteggiare un nemico largamente sconosciuto.

Si è così potuto percepire, da parte di chi vi ha posto un minimo di attenzione, che le cognizioni scientifiche sono in grado di rendere vincolate le decisioni politiche solo quando si presentino in termini di certezze assolute che non subiscono il condizionamento di altri interessi concorrenti capaci di limitarne l'impatto sulla decisione da prendere, sia essa amministrativa o legislativa. Altrimenti la tecnica lascia spazio alla ponderazione degli interessi tipica del potere amministrativo ma non esclusiva di esso, posto che anche il potere legislativo si esercita privilegiando alcuni interessi su altri.

3. Le ricadute dell'emergenza sul sistema giuridico... a più lungo termine

Il dibattito sempre più animato che si sta svolgendo sulla legittimità dei provvedimenti presi e su quelli che faticosamente si stanno decidendo per le fasi successive dell'emergenza, per risultare proficuo, non può essere affrontato solo nella prospettiva giuridica precedente. Infatti, l'assunzione di una prospettiva statica, che nel presente è forse l'unica possibile, consente di muoversi soltanto nel quadro giuridico attuale, posto che esso già prevede la necessità di reagire a situazioni di emergenza con regole giuridiche eccezionali.

Rispetto a ciò, le opposte visioni che si sono susseguite sulla tutela primaria della vita e dell'incolumità pubblica, che consentirebbe strappi anche evidenti al sistema delle regole, ovvero quelle che richiamano invece il necessario rispetto del principio di proporzionalità e del necessario coinvolgimento delle Assemblee Parlamentari, presentano punti di vista che possono essere pienamente condivisi, anche quando contrastanti ma, si badi bene, a condizione di avere consapevolezza che la comparazione fra valori dipende dal "peso" di (dato a) ciascuno di essi, che non può essere oggettivo ma dipende dalle convinzioni del soggetto che opera la comparazione, e da altri fattori anche esterni che qualificano il sistema giuridico come un *tutto* distinto dalle sue singole parti, da cui non emerge come mera "sommatoria".

Dunque, anche tenendo conto di ciò, affrontare la questione senza considerare la *dinamicità* del sistema giuridico, rischia di non cogliere il cuore del problema, spingendo ad assumere un parametro valutativo non più attuale. In altri termini, lo stesso concetto di *emergenza* da affrontare nel quadro delle regole (attuali) conosciute, contemporaneamente presuppone la e finisce per condurre alla *temporaneità* delle misure con l'obbiettivo di un ritorno alla *normalità* precedente. L'emergenza rappresenterebbe, così, una *parentesi* e non un elemento di iper-complessificazione del sistema giuridico, di cui tenere costantemente conto.

Nella realtà, oltre alla teoria della complessità e della interazione tra sistemi (in questo caso tra il mondo microbiologico e quello sociale), lo stesso concetto di *costituzione materiale* spinge a riflettere sul fatto che il sistema del diritto sia tutt'altro che stabile e pienamente rispecchiato nella costituzione formale. Ne è un esempio il principio della separazione tra poteri dello Stato, che vede da tempo un evidente sbilanciamento a favore del potere esecutivo¹²; fenomeno quest'ultimo che, non a caso, in questo particolare momento, ha conosciuto una repentina accelerazione.

Si deve, quindi, osservare come il sistema del diritto, pur in continua evoluzione, conosce momenti di relativa e duratura stabilità¹³, ma che parimenti può evolvere subitaneamente verso nuove fasi di complessificazione per l'insorgere di fattori, anche (e soprattutto) esterni al sistema, particolarmente rilevanti. Emblematico di ciò è quanto successe nel 1973 con la crisi petrolifera, che condizionò pesantemente i programmi di sviluppo che erano stati formulati all'epoca, costringendo a ridimensionarne la portata, se non addirittura pregiudicandone l'attuazione. E lo stesso avvenne, con portata epocale, con l'attentato agli Stati Uniti e all'impostazione della vita sociale occidentale che si manifestò con l'assalto alle due torri cuore di New York.

Il diverso impatto che possono avere i fattori di *rumore* che penetrano nel sistema giuridico è inoltre confermato dall'evidenza che, in precedenti occasioni, emergenze provocate da virus anche più aggressivi dal punto di vista della mortalità (Ebola, Sars-CoV-1¹⁴), non hanno determinato la necessità di reagire con strumenti giuridici globali di intensità paragonabile a quella odierna. L'interazione che in quei casi ha investito il sistema giuridico, pur assai rilevante, non ha avuto l'effetto di condurlo sull'orlo del caos¹⁵, non necessitando perciò una reazione autopoietica¹⁶ di vasta portata quale quella cui stiamo (globalmente) assistendo, anche se ha dimostrato che una pandemia avrebbe potuto avere effetti rilevanti sul sistema giuridico.

E, dunque, esistono elementi per ritenere che all'esito delle misure emergenziali complessive che verranno messe in campo nei mesi a venire, sia difficile ipotizzare un semplice ritorno al passato. E ciò non tanto per l'aspetto relativo alla reazione su cui tutti concentrano l'attenzione, quanto piuttosto per quello della prevenzione.

Un effetto inatteso dell'emergenza per come oggi sembra essere percepita, ossia come una fase temporanea; più o meno prolungata, ma temporanea. Una speranza forse

¹²Cfr. R. Tarchi, *Poteri normativi del governo, executive dominance ed effettività dei diritti sociali*, in L. Azzena-E. Malfatti (a cura di), *Poteri normativi del governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, 2017, 360 ss.

¹³Cfr. E. Picozza, *Introduzione al diritto amministrativo*, Padova, 2018, XV.

¹⁴Sulla evidente differenziazione di Sars-CoV-2 dal precedente v. Xiaolu Tang et al., *On the origin and continuing of Sars-CoV-2*, in *National Science Review*, 3 marzo 2020.

¹⁵Per una posizione a sostegno della tesi della spontanea ordinazione del caos v. R. Lewin, *Complexity. Life at the Edge of Chaos*, London, 1993; v. anche I. Prigogine, *La fine delle certezze. Il tempo, il caos e le leggi della natura*, Torino, 2014.

¹⁶Sul concetto v. H.R. Maturana- F.J. Varela, *Autopoiesis and Cognition, The Realization of the Living*, Boston, 1980. Più propriamente in ambito giuridico v. almeno N. Luhmann, *Organizzazione e decisione*, Milano, 2005, 33 ss.

mal riposta, che deriva dalla mancata considerazione degli effetti della dimensione dinamica della complessità. Si vuol, dunque, porre l'attenzione sul fatto che *oltre l'emergenza* si potrà transitare in un nuovo punto stazionario, in cui taluni paradigmi giuridici sinora considerati indefettibili potranno ritrovarsi trasformati o addirittura superati. A questo proposito, si pensi almeno alla già richiamata "riscoperta", cui si sta oggi assistendo, della dimensione collettiva dei diritti fondamentali dell'uomo rispetto a quella individuale consacrata tanto nella Dichiarazione dei diritti fondamentali dell'uomo che nelle costituzioni nazionali¹⁷.

4. Complessificazione del sistema giuridico a seguito della pandemia e conseguenze sul sotto-sistema dell'Amministrazione

Dal punto di vista dell'amministrazione, nondimeno, i processi di semplificazione già in corso, l'inclusione dell'I.A. nella decisione amministrativa¹⁸, la nuova emergenza economica e sociale, potrebbero far riconsiderare il paradigma secondo cui la burocrazia costituisca il miglior sistema di intermediazione tra Stato e cittadino.

Tutto ciò induce a prospettare che, senza ancora aver (nemmeno lontanamente) realizzato la semplificazione dell'amministrazione, già si ponga il problema dello stesso superamento dell'amministrazione. Almeno nelle forme in cui è (ormai) tradizionalmente conosciuta.

Nonostante che la nascita del diritto amministrativo come branca autonoma del diritto pubblico sia un fenomeno relativamente recente, l'organizzazione amministrativa dei rapporti sociali ha, infatti, radici assai più lontane, riconducibili alla stessa comparsa dei sistemi sociali. E, tuttavia, l'immanenza dell'amministrazione quale *invariante* dei sistemi giuridici sembra un paradigma sempre più messo in discussione non solo in ragione dei difetti che l'hanno caratterizzata, soprattutto per le degenerazioni burocratiche più recenti, ma anche per l'incapacità che essa potrebbe dimostrare di fronte alle nuove frontiere della complessità del sistema giuridico.

Oltre agli ormai noti fenomeni dell'introduzione della decisione amministrativa algoritmica, alle ipotesi di automazione di fasi del procedimento o, addirittura, alla emanazione del provvedimento da parte dell'intelligenza artificiale, si pensi alla materiale impossibilità di far rispettare in via amministrativa le prescrizioni recenti del *lockdown*, senza la partecipazione attiva del cittadino; ovvero alla mole di prestazioni di servizi (sociali) innescati dall'emergenza, che necessitano di un sempre maggior

¹⁷G. De Giorgi Cezzi, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per la collettività?*, in *federalismi.it*, 6/2020, 1-9.

¹⁸Si veda, sul tema, E. Picozza, *Politica, diritto amministrativo and Artificial Intelligence*, in *Giur. it.*, 2019. V. anche D.U. Galletta-J.G. Corvalán, *Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *federalismi.it*, 3/2019, 1-23.

ricorso alla solidarietà privata, soprattutto proveniente dal Terzo settore, che sempre più vede riconosciuta la propria dimensione costituzionale anche in relazione alla partecipazione alla decisione amministrativa¹⁹. Per citare solo taluno degli aspetti più salienti.

Cosicché le osservazioni brevemente esposte confermano che i possibili effetti della pandemia sul sistema dell'amministrazione, particolarmente sui sistemi c.d. *a diritto amministrativo*, potranno essere ancor più evidenti in quanto si rivolgono ad un sistema non autonomo ma strumentale alla realizzazione di scopi (pubblici) fissati (e continuamente rivisti) dall'ordinamento, che lo condizionano in maniera evidente. Ad esempio, la rinnovata necessità di tutelare la dimensione collettiva della vita associata, anche mediante talune limitazioni delle libertà individuali, di riflesso impegna l'amministrazione in nuovi compiti spingendola ad affrontare nuove criticità nel suo esercizio concreto; andandosi queste a sommare ad una pure aumentata necessità di far fronte ai servizi alla persona. Così come, sul piano della funzione pubblica, collegata ai controlli, al procedimento, alla tutela di altri interessi pubblici come la concorrenza o la lotta alla corruzione, l'esercizio puntuale di questa potrebbe scontrarsi con la necessità di stimolare senza eccessivi appesantimenti la ripartenza economica.

Un ulteriore motivo che induce a questa riflessione dipende, come già detto, dallo stato di profonda crisi dell'amministrazione come sistema che precedeva l'avvento della pandemia; crisi che rischia una nuova accentuazione a causa delle necessità cui l'ordinamento dovrà far fronte a seguito dell'emergenza, prima fra tutte, appunto, quella economica.

In definitiva, l'interazione fra i molteplici fattori che condizionano il sistema dell'amministrazione sembra destinata a produrre effetti anch'essi imprevedibili *a priori*. Dal momento che, comunque, il caos tende ad ordinarsi in nuovi *punti stazionari*, pare non del tutto fuori luogo attendersi che l'organizzazione amministrativa come sistema troverà un nuovo assetto nel quale, tuttavia, alcuni paradigmi anche rilevanti che hanno sinora caratterizzato l'Amministrazione potrebbero essere sostituiti da forme diverse di promozione e tutela del bene comune.

¹⁹Sul punto v., di recente, E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it, 1-12. V. anche M. Clarich - B. Boschetti, *Il Codice del Terzo settore: un nuovo paradigma?*, in spisa.unibo.it, 2018, 1-14. Più specificamente sulla "rivoluzione" determinata dalla codificazione della co-programmazione e della co-progettazione (art.55 dlgs 117/17) nei rapporti tra P.A. e Terzo settore v. L. Gori- F. Monceri, *Collaborare non competere. Co-programmazione, co-progettazione, convenzioni nel Codice del Terzo settore*, I *Quaderni di Cesvot*, Firenze, 2020.