

## **Ancora sul rapporto tra *tecnica* e *politica* nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale**

MATTEO TERZI\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. La compresenza ideale di tecnica e politica nelle compagini governative e le divergenti manifestazioni nelle dinamiche istituzionali fattuali. – 2. Il (costante) rapporto tra Governo e Comitati tecnici nella gestione dell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale. – 3. I due Comitati tecnici a confronto: alcune perplessità. – 4. Ripensando all'assunto teorico di partenza: due brevi notazioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 12 maggio 2020

### **Suggerimento di citazione**

M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forum-costituzionale.it](http://www.forum-costituzionale.it).

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale e internazionale nell'Università degli studi di Pavia. Indirizzo mail: [matteo.terzi01@universitadipavia.it](mailto:matteo.terzi01@universitadipavia.it).

### 1. **Premessa. La compresenza ideale di tecnica e politica nelle compagini governative e le divergenti manifestazioni nelle dinamiche istituzionali fattuali**

In un tipo ideale di compagine governativa, tecnica e politica dovrebbero rappresentare due elementi complementari che si rapportano vicendevolmente, di modo da coniugare la determinazione dei fini generali cui orientare l'azione dei pubblici poteri – frazione, questa, della più ampia accezione di indirizzo politico – con il sapere tecnico-scientifico che la progettazione e la concretizzazione di quella operazione necessariamente richiedono: si potrebbe persino affermare che la componente tecnica e quella politica appaiono, su di un piano teorico, consustanziali all'efficace ed efficiente amministrazione di una collettività politica, un binomio inscindibile e virtuoso per il “buon governo” della cosa pubblica.

Nelle dinamiche fattuali che hanno caratterizzato gli sviluppi della nostra forma di governo, questa configurazione ideale permane, tuttavia, più una singolarità che non una costante; un'aspirazione teorica destinata a confrontarsi con una realtà i cui connotati non sempre collimano con quelli del modello poc'anzi tratteggiato. In fondo, a un'attenta osservazione, al di là della difficoltà di affermarne l'autonomia qualificazione costituzionale<sup>1</sup>, le esperienze convenzionalmente chiamate dei “governi tecnici” offrono una emblematica rappresentazione concreta, quasi un'ipostasi, di come quella scissione tra tecnica e politica si sia inverata, in più d'una occasione, nel corso della settantennale storia repubblicana<sup>2</sup>.

La tangibile spaccatura tra le due considerate dimensioni in quelle peculiari esperienze di governo, innescate dall'acuirsi delle crisi economico-finanziarie e

---

<sup>1</sup> Su cui sia consentito rinviare alle riflessioni svolte in M. TERZI, *Il “governo tecnico” nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, pp. 285-291.

<sup>2</sup> Se si assume il parametro quantitativo generalmente utilizzato nella letteratura scientifica, alla stregua del quale si può parlare di “governi tecnici” quando il personale non elettivo costituisce almeno più del cinquanta per cento dei ministri, negli ultimi trent'anni il sistema politico italiano ha fatto ricorso tre volte alla soluzione di un “governo tecnico”: (i) nel 1993-1994, con il governo Ciampi, costituito per il settantacinque per cento da personale non elettivo; (ii) nel 1995-1996, con il governo Dini, costituito per il cento per cento da personale non elettivo; (iii) nel 2011-2013, con il governo Monti, interamente composto di tecnici non parlamentari, con la sola eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale veniva nominato senatore a vita dal Presidente della Repubblica pochi giorni prima che gli venisse conferito l'incarico di formare un nuovo governo. Sul punto si vedano, tra i tanti, S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventunesimo Secolo*, 36, 2015, p. 70, e N. LUPO, *I “governi tecnici” nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventunesimo Secolo*, 36, 2015, p. 12.

agevolate dalla difficoltà del sistema politico-rappresentativo di gestirne le conseguenze, si è sempre ricomposta, rifluendo nell'alveo del governo parlamentare, con la instaurazione del rapporto di fiducia: l'immissione nel circuito fiduciario e la conseguente legittimazione che di lì si trae<sup>3</sup> rende, infatti, quei governi, nati tecnici in base alla propria composizione, politici tanto nella qualificazione quanto nella azione<sup>4</sup>. Nel passato, dunque, il rapporto tra tecnica e politica, anche quando, con l'emersione delle compagini governative composte di soggetti del tutto o in parte estranei all'arco partitico<sup>5</sup>, ha conosciuto i suoi momenti di massima tensione, si è sempre risolto all'interno del perimetro della rappresentanza politico-parlamentare: con l'attribuzione, cioè, a quelle compagini di governo, della legittimazione a esercitare una porzione di sovranità da parte delle Assemblee rappresentative, fulcro delle moderne forme di democrazia parlamentare; legittimazione veicolata, giustappunto, dalla fiducia parlamentare, la quale assumeva perciò una funzione di salvaguardia della democraticità dell'intero procedimento.

Nel tempo presente, invece, a fronte di una emergenza sanitaria che mette a repentaglio, come mai prima d'ora, una molteplicità di valori costituzionali, primo fra tutti il bene vita, il rapporto tra tecnica e politica nella decisione pubblica sta conoscendo, tra gli ingranaggi di funzionamento dell'ordinamento costituzionale, moduli nuovi, in seno ai quali il dialogo tra quei due poli interconnessi si compie e si esaurisce nell'asse governativo o, meglio, stando agli ultimi accadimenti, nel canale di confronto diretto con il Presidente del Consiglio dei ministri, la cui preminente posizione negli attuali assetti endogovernativi appare, malgrado la carenza di *leadership* politica, innegabile.

---

<sup>3</sup> Più in generale, sul nesso tra legittimazione democratica del Governo e rapporto fiduciario si veda, per tutti, A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, Napoli, 2015, pp. 110 e 116.

<sup>4</sup> Come è stato notato da S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, I, Torino, 1997, p. 135, «l'art. 94 Cost., imponendo una fiducia preventiva, da votarsi con mozione motivata e [...] sulla base di un indirizzo programmatico, "parlamentarizza" inevitabilmente qualsiasi governo; cosicché, se il voto di fiducia risulta positivo, il governo diviene, perciò stesso, politico». A far data dalla concessione della fiducia parlamentare, dunque, il governo – sia esso, nel momento prodromico all'investitura fiduciaria, di natura schiettamente politica ovvero sia prettamente composto di tecnici – si troverà *sic et simpliciter* ad operare in un contesto sociale nel quale le proprie decisioni sortiranno l'inevitabile effetto di avvantaggiare taluni e svantaggiare talaltri, com'è invero proprio di tutte le scelte, in senso lato, politiche: cfr. M. TERZI, *Il "governo tecnico" nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, cit., p. 287.

<sup>5</sup> Estranei, dunque, al circuito degli articoli 48 e 49 della Costituzione.

Pur nelle divergenze che corrono tra i rispettivi contesti di riferimento, un *fil rouge* congiunge, però, le parentesi dei tecnici al governo con le singolari formule che stanno affiorando nel panorama istituzionale contemporaneo: è la frattura che, nuovamente, si apre nella coesistenza astratta tra tecnica e politica nella genetica degli apparati politici.

## **2. Il (costante) rapporto tra Governo e Comitati tecnici nella gestione dell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale**

Osservando il dipanarsi degli avvenimenti istituzionali che hanno accompagnato, e che continuano ad accompagnare, l'evoluzione dell'emergenza di sanità pubblica, un dato risalta con una tale evidenza da non poter essere certo ignorato: si tratta della persistente necessità, avvertita come imprescindibile dal Governo (o da strutture entro quello incardinate) sin dalle primissime fasi dell'approntamento della strategia di contrasto alla diffusione epidemiologica, di istituire dei Comitati tecnici che potessero sostenerne, continuativamente e in differenti ambiti tecnico-scientifici, l'operato<sup>6</sup>.

A pochi giorni di distanza dalla deliberazione con la quale il Consiglio dei ministri dichiarava lo stato di emergenza<sup>7</sup>, il Capo del Dipartimento della protezione civile, con proprio decreto del 5 febbraio 2020, n. 371<sup>8</sup>, istituiva il Comitato tecnico-scientifico previsto dall'articolo 2, comma 1, della precedente ordinanza 3

---

<sup>6</sup> Alla istituzione dei Comitati tecnici si aggiunge, tra l'altro, la nomina, ai sensi dell'articolo 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), e ad opera del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020, di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19.

<sup>7</sup> La dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili si è perfezionata, com'è noto, con la delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, la quale ha fissato la durata dello stato di emergenza in sei mesi a decorrere dalla data del provvedimento medesimo.

<sup>8</sup> Recante, appunto, «Istituzione del Comitato tecnico-scientifico previsto dall'articolo 2, comma 1, dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020».

febbraio 2020, n. 630<sup>9</sup>, composto di «*autorevoli esperti*»<sup>10</sup> del settore sanitario: come si è già avuto modo di annotare in un precedente contributo, il Comitato, ancorché sia originariamente sorto per esplicare una funzione di assistenza alla realizzazione delle misure di protezione civile<sup>11</sup>, suole fornire indicazioni e orientamenti anche agli organi di governo, esprimendo quella base di valutazione tecnica al di sopra della quale poter edificare, quindi, con cognizioni scientificamente fondate, le decisioni pubbliche<sup>12</sup>.

Più di recente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020, rilevando la necessità di doversi avvalere del costante supporto multidisciplinare di autorevoli esperti in vari settori, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato di esperti in materia economica e sociale, con il compito di «*elaborare e proporre al Presidente del Consiglio misure necessarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica [in atto], nonché per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, economiche e produttive, anche attraverso l'individuazione di nuovi modelli organizzativi e relazionali, che tengano conto delle esigenze di contenimento e prevenzione dell'emergenza*»<sup>13</sup>. Dopo l'istituzione del Comitato tecnico-scientifico si è ritenuto, insomma, di implementare il supporto all'organo di vertice dell'Esecutivo creando un organismo al cui interno siedono una serie di professionalità «*con elevate e qualificate competenze*»<sup>14</sup> in differenti ambiti scientifici.

---

<sup>9</sup> Parimenti emanata dal Capo del Dipartimento della protezione civile e recante «*Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*».

<sup>10</sup> Così recita il preambolo del citato decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile.

<sup>11</sup> L'articolo 2, comma 3, del decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile 5 febbraio 2020, n. 371, afferma, infatti, che «*Il Comitato svolge funzioni di consulenza al Capo del Dipartimento della protezione civile in merito all'adozione delle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione delle patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*».

<sup>12</sup> Si consentirà, sul punto, per non appesantire la trattazione con considerazioni già svolte in altra occasione, un rinvio a M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020.

<sup>13</sup> Così l'articolo 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020.

<sup>14</sup> In questi termini il preambolo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui si è fatto riferimento nel testo.

I due Comitati tecnici, operando sinergicamente tra loro<sup>15</sup>, concretano così un apparato scientifico poliedrico, originando una sorta di “sovrastuttura tecnica” a disposizione – formalmente e sostanzialmente nel caso del Comitato economico-sociale, soltanto sostanzialmente per il Comitato tecnico-scientifico – del Presidente del Consiglio dei ministri. Una sovrastuttura, questa, istituzionalmente incaricata della elaborazione di proposte che siano in grado di conciliare quelle due esigenze la cui armonizzazione è stata sinora preclusa, nei fatti, dalla irrefrenabile e profonda diffusione virale: da un lato, l'esigenza, non ancora dissoltasi, di contenere e prevenire l'emergenza epidemiologica che continua a imperversare nel Paese; dall'altro, la impellente necessità di apprestare quelle misure per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, culturali, economiche e produttive.

Se ci si volesse spingere a tradurre, nella prospettiva dei diritti costituzionali, quella scelta governativa di ampliare la base conoscitiva tecnica si potrebbe affermare che, mentre sinora, nel concreto bilanciamento operato sul piano costituzionale tra le libertà, è emersa nella sua nitidezza la prevalenza accordata al supremo bene della salute<sup>16</sup>, inteso non tanto, o non soltanto, nella sua sfumatura individuale quanto, piuttosto, come valore collettivo, significativamente minacciato dalla propagazione pandemica in corso, l'istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale schiude un orizzonte nuovo, all'interno del quale quel bilanciamento è destinato a conoscere, inevitabilmente, altri equilibri, calibrati verso una progressiva rivitalizzazione del lacerato tessuto economico e sociale.

### **3. I due Comitati tecnici a confronto: alcune perplessità**

A un primo approccio, il tratto che accomuna i due Comitati che entrano a comporre la “sovrastuttura tecnica” di cui si è detto risiede nel fatto che le rispettive attività si esauriscono al di fuori del circuito della rappresentanza, escludendo dalla partecipazione membri o organi dell'istituzione parlamentare; peraltro, benché sia prevista, più o meno espressamente, la verbalizzazione delle riunioni di ciascun Comitato<sup>17</sup>, allo stato, presumibilmente per ragioni da ricondurre al lato concetto

---

<sup>15</sup> L'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 recita testualmente: «*Il Comitato opera in coordinamento con il Comitato tecnico scientifico di cui all'articolo 2, comma 1, dell'ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020*».

<sup>16</sup> Prevalenza che ha imposto la sospensione delle attività economiche e produttive, la chiusura degli esercizi commerciali, la sospensione delle attività didattiche, culturali e sportive, nonché la compressione di una serie di libertà costituzionali dei cittadini.

<sup>17</sup> L'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 dispone che «*Delle riunioni del Comitato si redige apposito verbale*». Nell'istituire il

dell'«interesse (o sicurezza) nazionale», non v'è traccia alcuna di pubblicità dei lavori. Di qui una serie di criticità che, oltre a impattare direttamente sulla democraticità dell'ordinamento e a opacizzare la ricostruzione della precisa allocazione delle singole frazioni di responsabilità<sup>18</sup>, si riflettono inevitabilmente anche sulla portata effettiva del controllo parlamentare, accentuando quella marginalizzazione delle Assemblee parlamentari e della rappresentanza politico-parlamentare che pare attraversare, (quasi) senza soluzione di continuità, il periodo emergenziale<sup>19</sup>.

Si scorgono, poi, da diverse angolature, aspetti che differenziano i due Comitati tecnici istituiti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Anzitutto, la composizione: composto di personale appartenente ad amministrazioni dello Stato o, comunque, di enti pubblici il Comitato tecnico-scientifico<sup>20</sup>; con una commistione tra soggetti

---

Comitato tecnico-scientifico, invece, il decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile 5 febbraio 2020, n. 371, si limita a prevedere, all'articolo 2, comma 2, che «*Il Comitato definisce, alla prima convocazione, i criteri e le modalità per l'organizzazione e lo svolgimento delle proprie attività*». Ad ogni modo, che anche il Comitato tecnico-scientifico rediga appositi verbali delle sue riunioni è confermato dal preambolo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*), ove si fa menzione del «*verbale n. 49 del 9 aprile 2020 del Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630*».

<sup>18</sup> Soprattutto se si considera che l'articolo 3, comma 2, del decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile 5 febbraio 2020, n. 371, prevede la possibilità che, in casi particolari, a discrezione del Capo del Dipartimento della protezione civile o su proposta del coordinatore del Comitato o dei componenti dello stesso, possano essere invitati a partecipare alle riunioni del Comitato tecnico-scientifico qualificati esperti del settore, tenuto conto delle specifiche esigenze.

<sup>19</sup> Su tali criticità e sulle relative implicazioni, che, come accennato, sembrano impattare direttamente sulla democraticità dell'ordinamento, non si indugerà oltre nel presente scritto, avendo tali aspetti già formato l'oggetto di considerazioni in M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso*, cit.

<sup>20</sup> Il Comitato tecnico-scientifico, integrabile in relazione a specifiche esigenze, è composto, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, dal segretario generale del ministero della salute, dal direttore generale della prevenzione sanitaria del ministero della salute, dal direttore dell'ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del ministero della salute, dal direttore scientifico dell'istituto nazionale per le malattie infettive «Lazzaro Spallanzani», dal presidente dell'istituto superiore di sanità, da un rappresentante della commissione salute designato dal presidente della conferenza delle Regioni e Province

incardinati nei ruoli pubblici e soggetti privati nel caso del Comitato economico-sociale<sup>21</sup>. Se, quindi, con il primo organismo ci si è limitati ad accorpate, nell'ottica di una maggiore efficienza decisionale e così da poterne acquisire il punto di vista in una sede unificata, alcune competenze scientifiche del comparto sanitario, attingendole dall'amministrazione pubblica, con il secondo organismo si è dato vita, al contrario, a un corpo promiscuo, la cui presidenza è stata affidata a un soggetto esterno ai ruoli dell'amministrazione (specificamente, a un dirigente di un'azienda privata).

V'è, poi, un ulteriore aspetto, più significativo del precedente, che differenzia funzionalmente i due organismi: mentre il Comitato tecnico-scientifico presta formalmente la propria attività di consulenza – quantomeno stando alla lettera del relativo atto istitutivo – al Capo del Dipartimento della protezione civile<sup>22</sup>, il Comitato economico-sociale nasce sul presupposto di un dialogo diretto, biunivoco, tra i componenti dello stesso e il Presidente del Consiglio dei ministri<sup>23</sup>. Proprio in quest'ultima differenza formale si annida, però, una perplessità: da un canto, è agevole cogliere le ragioni che hanno spinto il Capo del Dipartimento della protezione

---

autonome e dal coordinatore dell'ufficio promozione e integrazione del servizio nazionale della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato.

<sup>21</sup> Il Comitato di esperti in materia economica e sociale annovera competenze specialistiche trasversali: accademici di Università italiane e straniere afferenti a molteplici discipline (psicologia sociale, diritto del lavoro, statistica economica, statistica sociale, sociologia economia, *economics*, *business administration*), professionisti del settore giuridico ed economico, dirigenti del settore privato, per citare soltanto alcuni dei profili coinvolti. Sono, inoltre, componenti di diritto del Comitato il Capo del Dipartimento della protezione civile e il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19.

<sup>22</sup> Si veda, al riguardo, quanto riportato alla nota n. 11.

<sup>23</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 1 («*Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un Comitato di esperti in materia economica e sociale (di seguito: Comitato) con il compito di elaborare e proporre al Presidente del Consiglio*»), e l'articolo 3, comma 1 («*Il Comitato riferisce costantemente al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche inviando relazioni periodiche aventi ad oggetto l'esito dei suoi lavori e le proposte formulate*»), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020. Significativa appare, poi, la previsione di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto in parola, che affida le funzioni di segretario del Comitato economico-sociale a una funzionaria in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio. Da ultimo, se è vero, secondo quanto si apprende da fonti giornalistiche, che ai componenti del Comitato sarebbe stato sottoposto, per la firma, un accordo di non divulgazione (*non-disclosure agreement*), anche questo aspetto concorrerebbe a rafforzare, ulteriormente, quella concentrazione del dialogo tra quel Comitato e il Presidente del Consiglio di cui si è detto.



civile, struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che non annovera, al proprio interno, competenze specifiche per la gestione di eventi pandemici come quello in via di svolgimento, ad avvalersi di un Comitato tecnico-scientifico che compendiasse competenze sanitarie; dall'altro, invece, riesce malagevole rintracciare le motivazioni che abbiano indotto il Presidente del Consiglio dei ministri a non fare ricorso a uno degli organi ausiliari del Governo, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Non può negarsi, infatti, che quella rilevata necessità, scolpita nel preambolo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020, di «*doversi avvalere del costante supporto multidisciplinare di autorevoli esperti con elevate e qualificate competenze ed esperienze professionali in diversi settori*», ben avrebbe potuto essere soddisfatta impiegando l'organo di rilievo costituzionale, qual è il CNEL, chiamato, fra le variegate funzioni che in astratto dovrebbe adempiere, ad appagare proprio quelle alte istanze di specializzazione e di qualificazione professionale che si è andato cercando, invece, altrove.

Del resto, basta addentrarsi tra le pieghe dell'atto-fonte che delinea l'ordinamento dell'organo in discorso per avvedersene. Previsto dall'articolo 99 della Carta – il quale, nella sua formulazione, pone paradigmaticamente la presenza di «*esperti*» come requisito indefettibile dell'organo –, il CNEL si compone attualmente di sessantaquattro consiglieri, tra cui si ascrivono, per quanto qui interessa, dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica<sup>24</sup>. Ora, come si può notare già di primo acchito, non manca certo la presenza, nella

---

<sup>24</sup> Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – istituito con la legge 5 gennaio 1957, n. 33 (*Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*), poi abrogata dall'articolo 26 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (*Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*), che ne disegna oggi la disciplina – ha subito varie modifiche, nel corso degli anni, in ordine alla sua composizione. Attualmente, a seguito delle modifiche apportate nel 2011 – ad opera dell'articolo 23, comma 8, lettera a), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) –, esso si compone di sessantaquattro consiglieri e di un Presidente, che durano in carica cinque anni. Nel dettaglio, la composizione risulta essere, oggi, oltre al Presidente, la seguente: (i) dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; (ii) quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese; (iii) sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato.

struttura dell'organo – o, perlomeno, nella sua conformazione teorica –, di quegli esperti nel campo della cultura economica, sociale e giuridica di cui si è avvertito così tanto il bisogno da istituire un apposito Comitato<sup>25</sup>. Sorge qui quasi spontaneo, dunque, interrogarsi, ancora una volta retoricamente, su quale sia la funzione che residua oggi in capo al CNEL e sul perché quell'organo seguiti a trovare menzione e spazio nell'impianto costituzionale.

Tralasciando la risalente e ciclica questione appena prospettata, cui in questa sede premeva soltanto fare un cenno, la decisione di circoscrivere l'interlocuzione del Comitato economico-sociale con l'organo di vertice dell'organizzazione governativa marca ancor più quella tendenza, in atto dagli albori del periodo emergenziale, alla personalizzazione e concentrazione del potere politico nel vertice governativo, con la conseguente difficoltà di una effettiva tenuta del principio di collegialità. Dal punto di vista funzionale e organizzativo, difatti, non sembra esservi dubbio sulla circostanza che la crisi abbia portato a un rafforzamento, in via di fatto, dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e della sua linea politica, allentando, da un lato, quel legame con l'organo cardine della rappresentanza che, all'opposto, dovrebbe mantenersi, nella forma di governo configurata dalla Costituzione, sempre saldo, e stemperando, dall'altro, quella collegialità che dovrebbe informare la determinazione della politica generale del governo e le sue declinazioni dell'indirizzo politico e amministrativo. Con le ulteriori implicazioni di rendere il processo decisionale pubblico sempre più nebuloso e di imperniare la sostanziale – non formale, evidentemente – gestione dell'emergenza su tecnici detentori di spiccate conoscenze specialistiche, sull'implicito presupposto, come sembra di potersi evincere, che la politica ne sia viceversa priva.

#### **4. Ripensando all'assunto teorico di partenza: due brevi notazioni conclusive**

Se si ripone mente, ora, alle considerazioni da cui si è preso le mosse, a quell'assunto teorico che dovrebbe informare il "buon governo" di una collettività politica, l'emergenza – sanitaria ma ormai, sempre più, anche economica – che sta accompagnando la congiuntura odierna sembra consentire due brevi notazioni conclusive. In primo luogo, si apprezza, in tutta la sua chiarezza, la indefettibilità della compresenza di tecnica e politica per il governo virtuoso della cosa pubblica. Al

---

<sup>25</sup> Peraltro, la lettura della trama della legge che regola il CNEL consente di affermare come il ricorso ad esso avrebbe consentito non soltanto un maggior coinvolgimento dell'istituzione parlamentare quanto, anche, una valorizzazione della collegialità di governo: secondo il disposto dell'articolo 19 della citata legge 30 dicembre 1986, n. 936, infatti, «*Alle riunioni dell'assemblea, delle commissioni e dei comitati del CNEL hanno facoltà di intervenire [...] i presidenti delle commissioni parlamentari, i membri del Governo [...]*».

contempo, e simmetricamente, la pandemia virale sta però avvicinando quel binomio ideale a un punto molto vicino alla rottura: la tecnica, plasticamente rappresentata dai due Comitati tecnici, offusca invero, ancora una volta, la politica, annihilando non soltanto la sede di espressione della rappresentanza politica ma finanche l'organo governo inteso nella sua collegialità.

Come scriveva Vittorio Emanuele Orlando nei suoi *Principii* dei primi del Novecento, «per via della rappresentanza si è dato alle forze sociali un modo di direttamente influire sulla vita pubblica, e ciò mediante la designazione dei più capaci»<sup>26</sup>. Che la presente classe politica e il connesso circuito democratico-rappresentativo siano permeati, o meno, dei più capaci è dilemma che non si ha certo la presunzione di voler qui sciogliere. Pare, però, che nello scenario cui assistiamo si stagli, con preminenza, quella prospettiva, emersa sul finire degli anni Ottanta, che indicava nella tecnica uno dei fattori alla radice della crisi della rappresentanza politica<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, p. 246.

<sup>27</sup> Cfr. D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 594 ss.