



MEMORIE DI PANDEMIA

**PRINCIPI E DIRITTI
AL TEMPO DEL COVID:
*un'analisi critica***

Mauro Chilante

Mauro Chilante

già giurista di formazione e professione, incaricato nel CNR, prima presso il Gruppo Nazionale per la Difesa dai Terremoti e poi presso l'Istituto per le Tecnologie della Costruzione;

oggi docente di Lingua dei Segni italiana, presso la Università di Teramo

Coordinatore dell'Assemblea Territoriale di Teramo del movimento di CittadinanzAttiva della provincia di Teramo

Introduzione: perché viviamo questa situazione di pericolo in una generale confusione

La situazione che viviamo in questo frangente è estremamente grave e confusa e per questo può e deve essere l'occasione per riflettere sul passato, il presente ed il possibile futuro.

È facile fare ricorso ad analisi sociali e categorie sociologiche che hanno definito la nostra come la società del rischio¹. Mai come in questo momento possiamo constatare quanto ciò sia vero e come, peraltro, il rischio, o alcuni rischi, non conoscano confini. L'imperativo, perciò, è attrezzarci. Ma dobbiamo iniziare con un'analisi attenta di ciò che ci circonda perché il rischio sociale cui siamo esposti oggi non è una congiuntura solo sanitaria o solo giuridica o solo sociale o solo economica. Come mai prima d'ora questo rischio è l'insieme di tutte queste congiunture e getta, realisticamente, ombre pesanti sul nostro futuro, se non interverremo con decisione.

Potrebbe non essere neppure una congiuntura temporalmente limitata. Infatti, se guardiamo al fatto che in Brasile ed in Africa, dove fa caldo, il virus sta agendo normalmente, dobbiamo realisticamente pensare che neppure l'estate lo fermerà. Insomma, siamo dinanzi ad un fenomeno di cui la scienza non conosce esattamente le modalità d'azione né le capacità di resistenza e che non sappiamo per quanto tempo resterà ancora sconosciuto.

¹U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000.

Tutto ciò crea grandi disagi al nostro modello di vita precedente e ci spinge a rivedere le basi sulle quali abbiamo poggiato finora per correggere gli errori.

Mi sono chiesto perciò quali potrebbero essere le motivazioni profonde per le quali scopriamo inaspettate *defaillance* sanitarie, versiamo improvvisamente in questa congerie di iniziative autonomiste di Regioni e Comuni, aspettiamo responsi da una pletera di comitati consultivi che paiono essere il duplicato l'uno dell'altro, ci accorgiamo e preoccupiamo della mancanza di coordinamento verticale ed orizzontale degli interventi, ci vengono confermate forti carenze assistenziali, gli specialisti danno vita ad aspri dibattiti smentendosi l'uno con l'altro, emergono picchi di specifiche problematiche sociali come mai prima, ecc.

Sarà comunque necessario che io poggi su notizie ed argomenti noti all'informazione o alla dottrina, perché anche da essi dipendono le conclusioni cui sono pervenuto.

Ho riflettuto su riferimenti, che riguardano le basi su cui poggiano molte delle nostre norme di convivenza civile del nostro modello sociale e che hanno radici storiche.

Al centro del ragionamento critico ho posto i principi del diritto accolti nel nostro ordinamento e ed alcuni dei diritti sociali e civili dei Cittadini. Diritti posti e garantiti, in teoria, sia dai trattati internazionali che dalla Costituzione; laddove i principi generali, che avrebbero proprio la funzione di essere di garanzia superiore ed ulteriore verso questi diritti sociali, individuali e/o

collettivi, sembrano sbiadirsi dinanzi all'emergenza. Esattamente quando, invece, dovrebbero emergere con forza.

Proverò, perciò, a tentare di riportare alle origini, per quanto possibile, le cause delle problematiche che stiamo affrontando.

La situazione che viviamo non può essere compresa, dicevo, dal punto di vista giuridico-sociale, se non se ne fanno risalire le cause ai veri, profondi, motivi. Questi motivi partono da molto lontano e riguardano interventi mancati o errati, marce indietro, incertezze, im-preparazioni, in ordine ad almeno quattro settori della pubblica amministrazione e del diritto: la tutela della salute, l'assistenza sociale (intesa in senso lato), la gestione del rischio (che è competenza dell'organizzazione a ciò preposta, da 40 anni: la Protezione Civile), ed infine la partecipazione dei cittadini.

Su tutti questi settori ordinamentali dell'amministrazione pubblica si erge, e li sovrasta, una grave questione di ordine generale: più o meno da oltre 30 anni tutte le norme amministrative, soprattutto quelle che riguardano queste materie appena citate, sono prive di sanzioni. Perciò, anche quando una norma esiste e regola un settore o un'azione, se un Ente locale o una Regione o lo stesso Stato non la applica, ai politici, agli amministratori inadempienti non succede nulla di nulla.

Siamo arrivati persino al punto in cui la magistratura di più di una Procura ha preferito sorvolare su denunce presentate da cittadini (a seguito di emergenze sismiche, per esempio) in merito ad omissioni chiarissime ed inconfutabili. Forse perché, nel caso avessero deciso

di agire, avrebbero dovuto andare a perseguire quantità infinite di Sindaci, Presidenti di Provincie ed amministratori alternatisi in circa venti anni. Praticamente la gran parte della rappresentanza politica, di ogni colore e fede, che si è succeduta nel tempo e che non aveva applicato la norma.

In sostanza, parrebbe essere questo il modo della politica di oggi per garantire alle sue componenti territoriali una sostanziale immunità, impunità e libertà d'azione². D'altro canto, anche quando la giustizia ha fatto il suo corso ed ha condannato un colpevole, arriva, come nel caso dei tre minorenni morti nel crollo del Convitto Nazionale a L'Aquila per il sisma del 2009, con accertate responsabilità del Direttore in tutti e tre i gradi di giudizio, arriva la grazia concessa dal Presidente della Repubblica.

² È il caso, ad esempio, come ben sanno gli addetti ai lavori, della mancata redazione dei Piani Comunali di Protezione Civile e/o della mancata applicazione del DPCM n.3274 del 20 marzo 2003, modificato con DPCM n. 3316 del 2 ottobre 2003, con il quale si disponeva che i Comuni effettuassero obbligatoriamente le verifiche sismiche su tutte le opere, edifici ed infrastrutture, comprese quelle strategiche, come gli ospedali, ma anche sulle scuole, a causa della loro funzione e della loro esposizione al rischio. Cinque anni dopo, praticamente nessun comune italiano in zona sismica si era attrezzato. Perciò con la finanziaria del 2008 (l. n.31 del 28 febbraio 2008) si dispose che gli Enti proprietari (Regioni, Comuni e Provincie) avrebbero dovuto provvedere entro il 31 dicembre 2010. Non avvenne nulla di tutto ciò e, quando sopravvennero i sismi dell'Aquila (2009) e del Centro Italia (2016/2017), gli Enti proprietari non avevano operato affatto. Furono presentati esposti e denunce ma nessun amministratore, a quanto mi risulta, fu mai chiamato a rispondere per queste macroscopiche omissioni.

Questi sono i nostri comportamenti persino quando il bene distrutto o che viene messo a rischio è un bene non fungibile: la vita. Se riflettiamo attentamente, tutti e quattro i settori che ho citato condizionano fortemente proprio il livello di salvaguardia di questo bene fondamentale ed anelano al miglioramento della sua qualità. Ma a tutto ciò che emerge, questo fatto sembra apparire alla politica come un fatto che segue ad altre priorità.

Il diritto alla salute

Nell'attuale frangente temporale, stiamo vivendo una maxi emergenza di tipo igienico-sanitario ed, ovviamente, l'oggetto principale dell'azione contro il Covid 19 è appunto la tutela della salute e la salvaguardia della vita. Questa tutela è, come sappiamo, richiesta con estrema forza e chiarezza dal dettato dell'art. 32 della Costituzione³. Un articolo la cui ossatura finale fu presentata in aula, alla Commissione dei 75, il 24 aprile 1947, dall'On. Caronia, a nome del Gruppo medico parlamentare⁴. Si trattava, sostanzialmente, di una proposta, ma anche di una forte e motivata richiesta rivolta ai Costituenti dall'intera organizzazione medica italiana.

Per questo probabilmente, essendo stata preparata da medici, la norma è così specifica, determinata e chiara.

³ Articolo 32 Cost: La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge.

⁴ <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/02t2/032/index.htm?art032-014.htm&2>

Allora, si dirà, se la norma costituzionale è chiara e dotata di forza attuativa, se le norme sanitarie successive sono conseguentemente altrettanto cogenti ed importanti, dov'è il problema?

La realtà ci dice che nonostante, anzi, malgrado le norme, il sistema sanitario italiano è stato colto totalmente di sorpresa dalla pandemia ed è entrato in crisi. Si dirà, anche qui, che questa non è una colpa imputabile al settore, anche perché non abbiamo mai dovuto affrontare, prima di questa, un'emergenza del genere e si dirà che, perciò, il settore non poteva essere preparato.

Ma è altrettanto evidente che la possibilità che accadesse qualcosa del genere non era stata neppure prevista come caso di scuola (lo testimoniano, come vedremo, le norme del cosiddetto Codice di Protezione Civile). Come pure è evidente, collateralmente, che occorre collegare l'impreparazione delle strutture al fatto che non si era dato ristoro alle esigenze di un Servizio che operava già a fatica a causa della fortissima riduzione di personale medico e paramedico andato in pensione in questi anni e mai sostituito per via del blocco indiscriminato delle assunzioni pubbliche.

Nonostante questa carenza di personale, però, si è scelto di portare e confinare l'emergenza all'interno delle strutture ospedaliere, scelta che è stata messa fortemente in discussione da una parte dei medici stessi. Questo confinamento ha richiesto, soprattutto nella fase iniziale, la concentrazione delle professionalità

all'interno delle strutture e quindi ha sguarnito, un po' dovunque, le funzioni assistenziali come l'ADI⁵.

A ben riflettere, perciò, questa crisi generale è una crisi di sistema; non è dipesa soltanto da carenze dello specifico settore sanitario (cioè dalle oggettive capacità di accoglienza dei nostri nosocomi in termini di attrezzature, mezzi e preparazione del personale, che, anzi, ha dimostrato capacità e spirito di abnegazione e di sacrificio eccezionali), ma da gravi *defaillance* organizzative generali del sistema-Stato. Carenze gravi di sistema, derivanti principalmente da cause economiche di bilancio, presenti già da tempo, e da norme di altri settori anch'essi colti impreparati, ma ugualmente precarie da tempo, come vedremo.

Il diritto all'assistenza sociale

Come già accennato, il sistema sanitario incide fortemente sul collaterale settore dell'assistenza socio-sanitaria ma anche di quella sociale propriamente detta.

Il Covid ha scosso fortemente il *welfare* che già mostrava pesantemente la corda da decenni. Alludo al sistema, già traballante, della l. n.104/1992, e della l. n. 328/2001, con particolare riferimento a servizi quali: assistenza alle invalidità di vario genere, assistenza ai

⁵ C'è anche da dire che i servizi a domicilio dell'Assistenza Domiciliare Integrata sono stati ridotti, in molti casi, anche per evitare che pazienti ad alto rischio di contrarre il virus come quelli anziani, quelli con gravi disabilità o malattie rare, ecc., si infettassero.

malati di malattie rare, assistenza agli anziani, sistemi di assistenza e gestione nelle case di riposo, povertà economiche collaterali, altre assistenze apparentemente di nicchia, ma decisamente rilevanti... Il peso, in questi mesi, ha finito con l'essere ancor più scaricato addosso alle famiglie che hanno dovuto aumentare il loro sforzo per supplire allo stop delle assistenze.

Vi sono state manifestazioni eclatanti in alcuni settori della vita comunitaria pur sempre collegati con l'assistenza. Tutto questo diminuire di colpo di funzioni assistenziali routinarie da parte di ASL e Comuni, funzioni già prima del Covid non risolutive dei vari problemi perché danno vita a servizi e stanziamenti insufficienti, si è collegato infatti, inevitabilmente, con fenomeni sociali che sono divenuti rilevanti a causa del confinamento e/o a causa dello stop repentino della stragrande maggioranza delle attività lavorative.

Nel primo caso va segnalato, ad esempio, quello delicatissimo rappresentato dal grave fenomeno delle violenze di genere, che ha avuto un'impennata notevolissima, aumentando anche del 75%⁶. Un dato che conferma come la convivenza forzata abbia esacerbato

⁶ <https://www.facebook.com/groups/1833976143597751/permalink/2523712134624145/?sfnsn=scwspwa&extid=7JsYzOye5t9lvY99>.

Dopo un iniziale calo, dal 2 marzo al 5 aprile i centri anti violenza D.i.Re sono stati contattati complessivamente da 2.867 donne, il 75% in più rispetto alla media mensile. Di queste, 806 non avevano mai chiesto aiuto prima di allora, per un totale di 1200 in più, con solo il 3,5% transitato dal numero pubblico anti violenza 1522. Alcuni centri hanno avuto un numero di contatti superiore a 120 fino a oltre 300

ulteriormente le situazioni di violenza che le donne stavano in molti casi già vivendo.

Questa del *welfare* è una questione dolorosa per la nostra Costituzione e riguarda le condizioni comatose nelle quali vive, da almeno un trentennio, l'intero sistema dell'assistenza sociale. Un diritto inattuato il cui vero problema è stato costituito dalla sua economizzazione prima e finanziarizzazione poi⁷, con la globalizzazione sempre più imperante. Se ne sono occupati con attenzione sempre maggiore gli economisti sostituendosi agli addetti ai lavori. Un diritto che non trova alcun articolo della Costituzione a definirlo all'interno dei rapporti etico sociali, né di pari forza né di minor forza di quello sulla salute. Per decenni, inoltre, e fino ai primi anni 2000, i politici di ogni colore e (quel che è peggio), la dottrina amministrativista, hanno cercato di fissarne la statuizione, come un diritto verso tutti, nell'art. 38. Ciò ha procurato solo danni, però, ed allontanato la necessità

⁷M. Chilante, Op. cit, pag. 359. Dalla prefazione del Ministro Sacconi al Libro Verde del Governo Berlusconi del 25 luglio 2008, comparso sul sito del Ministero del Lavoro): *“Tutto il capitolo, come del resto l'intero documento, si muove nel tentativo di affermare e riconoscere le problematiche sociali e, subito dopo, di ricordare che, è necessario che lo Stato pretenda dal singolo un comportamento virtuoso e responsabile. Fatto ampiamente condivisibile. Il problema sorge laddove questo sistema che prevedrebbe Welfare a fronte di responsabilità, si dovrebbe basare sulla garanzia offerta dallo Stato di “[...]pari opportunità e diritti sostenibili[...]” Che cosa è un “diritto sostenibile”? È una nuova categoria? Quando un diritto è sostenibile e quando è insostenibile? Pare evidente che vi sia un chiarissimo riferimento economico - finanziario che del resto è sotteso a tutto il documento. Dunque, un diritto è sostenibile quando lo Stato può sopportarne la spesa”.*

di tradurre in reali servizi le formule degli artt. 2 e 3 Cost. (uguaglianza formale e sostanziale), che sono rimasti sulla carta.

A tutt'oggi, infatti, il diritto all'assistenza sociale non è immediatamente esigibile (come è, invece, quello alla salute), è solo un interesse legittimo quando addirittura non sia da considerare una semplice situazione pretesiva, per di più condizionata⁸. Infatti, se mi presento in un pronto soccorso, posso pretendere, anche chiedendo l'intervento della forza pubblica, che un medico mi visiti, emetta una diagnosi assumendosene ogni responsabilità e decida in merito al da farsi. Se invece mi reco in un Comune ed espongo la mia situazione, non ho alcuna garanzia che l'Assistente Sociale mi concederà il servizio che, in teoria, sulla carta, mi spetterebbe. Questa volta, oltre tutto non servirà a nulla chiamare la forza pubblica ma dovrò rivolgermi al magistrato ed attendere anni prima che la causa termini, oltre tutto con esito

⁸ M. Chilante, *Op. cit.*, pag. 245. Pensiamo, ad esempio, a diritti quale quello allo studio, che dovrebbe essere gratuito e che, invece, vede aumentare sempre più le spese contributive da parte delle famiglie. Oppure, sempre in ambito scolastico, il sostegno ai disabili che viene concesso solo ad alcuni e per un numero di ore ridotto. Ciò avviene, per di più, in modo surrettizio, attraverso circolari ministeriali che intervengono su una norma, come la l. 104/92 (che ha quindi un rango superiore), norma che pur prevedendo che possano essere negati servizi esservi dovuti alla mancanza di fondi da parte delle Regioni e dei Comuni, non lo prevede per lo Stato; mentre i fondi per l'assistenza scolastica attraverso gli Uffici scolastici regionali che sarebbero obbligati, perciò, a seguire la norma. Ci sarebbe cioè bisogno di un'altra norma dello stesso rango della 104 per procedere a deliberare modalità e potestà che potrebbero intervenire a modificare quanto la prima norma ha stabilito.

incerto e perciò condizionante. Di più, se io mi trasferisco da un comune all'altro, restando all'interno della stessa provincia, e nel Comune dove prima risiedevo usufruivo di un certo servizio sociale, non è affatto detto che potrò ricevere lo stesso servizio anche nel nuovo Comune di residenza. Dunque, il Diritto all'assistenza sociale non essendo direttamente esigibile, risulta essere di fatto, nella migliore delle ipotesi, un interesse legittimo.

In questo caos si sente fortemente la mancanza di servizi concreti, esigibili, sperimentati e non occasionali perché legati all'emergenza, a sostegno di chi ha bisogno, di ricevere risposte con immediatezza e darne a sua volta ai propri figli. Ma di servizi di questo tipo non v'è traccia.

Le connessioni tra i cosiddetti diritti al lavoro ed all'assistenza sociale

Oltre all'aumentata portata di alcuni fenomeni sociali già noti, nel secondo caso (lo stretto legame tra assistenza, qualità e quantità del lavoro), sapevamo già di rappresentare una delle maggiori fragilità in Europa. Ed ora, a causa del confinamento Covid, si sono fatti evidenti e gravi i problemi assistenziali che stanno già riguardando gli incapienti e le nuove povertà. Incapienze e nuove povertà che sono direttamente collegate al quadro economico complessivo preesistente, appesantito non poco dal nostro debito pubblico. Sono pure collegate alla gestione (da sempre non proprio impeccabile) del sistema lavorativo.

In tema di incapienti economici, in Italia il sistema del lavoro nero è pienamente riconosciuto e “valutato” apertamente dall’economia e dalla statistica.

“È una platea di almeno 3,7 milioni di persone quella dei lavoratori irregolari. Ovvero di coloro che lavorano senza essere messi in regola dal punto di vista contrattuale, fiscale, o contributivo. È una platea definita dagli economisti «non osservabile» perché non se ne trova traccia presso le imprese, le istituzioni e le fonti della Pubblica amministrazione. L’impiego di lavoro irregolare vale secondo l’Istat 79 miliardi (dei 192 miliardi complessivi di valore dell’economia sommersa), con una incidenza sul prodotto interno lordo del 4,5 per cento.

In realtà l’Istat non censisce i lavoratori (cioè le teste) degli irregolari, ma parla tecnicamente di unità di lavoro a tempo pieno (Ula), che potrebbero valere più di un lavoratore ciascuna. Se ci sono due persone che lavorano in nero mezza giornata per una, ad esempio, valgono una unità di lavoro a tempo pieno, ma sono due individui coinvolti dal lavoro irregolare.”⁹

Questo sistema sommerso ora non funziona più e non si sa se e quando riprenderà a funzionare. Ciò che è

⁹ https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-nero-37-milioni-senza-tutela-ADrpzwH?refresh_ce=1.

certo è che esso già pesa, ma peserà inevitabilmente sempre più, nell'immediato futuro, sul settore dell'assistenza sociale. Occorrerà trovare fondi ingenti per sopprimere a questa emergenza nell'emergenza. Le persone che facevano affidamento (non certo per scelta) su questo sistema di lavoro *underground*, insieme alle loro famiglie, ora sono alla fame o comunque vivono una situazione di grande difficoltà, con incrementi anche del 105%¹⁰.

Quello che vediamo ora non è che la conseguenza, però, dicevamo, di un sistema di welfare molto confuso, raffazzonato, superficiale e sostanzialmente senza controllo. In esso si confondono potestà regionali, competenze comunali e competenze delle ASL che a volte si sovrappongono, duplicando interventi.

¹⁰ Lo evidenzia, in una nota del 2 maggio 2020, Caritas Italiana che diffonde i dati del primo monitoraggio riferiti a 101 Caritas diocesane, pari al 46% del totale. Agenzia d'informazione SIR, rintracciabile al link <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/5/2/coronavirus-covid-19-caritas-italiana-raddoppiate-le-persone-che-per-la-prima-volta-vengono-aiutate-rispetto-al-periodo-pre-emergenza/>. *“Si conferma, come anticipato nei giorni scorsi, il raddoppio delle persone che per la prima volta si rivolgono ai Centri di ascolto e ai servizi delle Caritas diocesane rispetto al periodo di pre-emergenza”. In particolare, sono 38.580 i “nuovi poveri”, un incremento pari al 105%. ... “Cresce ... la richiesta di beni di prima necessità, cibo, viveri e pasti a domicilio, empori solidali, mense, vestiario, ma anche la domanda di aiuti economici per il pagamento delle bollette, degli affitti e delle spese per la gestione della casa. Nel contempo, aumenta il bisogno di ascolto, sostegno psicologico, di compagnia e di orientamento per le pratiche burocratiche legate alle misure di sostegno e di lavoro.*

Ad ogni buon conto, dunque, le radici dei diritti cui abbiamo fatto riferimento fino a questo punto non sono recenti, si trovano tutte nella costituzione, che è stata approvata ben 72 anni or sono.

Allora, come mai esistono ancora situazioni di incertezza circa la loro concreta realizzazione e trasformazione in servizi? Cosa è successo già prima ed immediatamente dopo l'approvazione della Carta?

Terranova, tra i tantissimi che hanno scritto circa il valore generale della Costituzione italiana la definisce:

"auspicativa, (in quanto irrisolto è lo scontro politico tra forze conservatrici e forze progressiste) tale da prospettare una futura evoluzione in senso democratico delle strutture economiche e sociali esistenti, senza peraltro, indicarne gli strumenti per assicurare quel godimento dei diritti civili, sociali ed economici indicati".¹¹

In questo senso ha scritto anche il Calamandrei, il quale, riferendosi al progetto costituzionale allora in discussione, notò che vi erano diverse disposizioni

"le quali non sono vere e proprie norme giuridiche, nel senso preciso e pratico della parola, ma sono precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni: che tutti sono camuffati da norme giuridiche, ma norme giuridiche non sono".¹²

¹¹ F. Terranova, *Il potere assistenziale*, Ed Riuniti, 1975, pg.116.

¹² Ass. cost. seduta del 04 marzo 1947, in *Discussioni*, vol. I, p.1745.

Si faccia attenzione, questi segnali d'allarme, questo dibattito avvenivano nei confronti di quelle norme oggi, come ieri, definite fondamentali, quelle sui diritti civili e sociali. Possiamo anche dire che la stessa impostazione formulativa apparentemente poco concreta ha avuto luogo anche per altri articoli della Costituzione.

Eppure, v'era stato uno sforzo per dare concretezza lessicale a quei contenuti, almeno sulla carta.

Risulta che le singole parole che compongono le formule dei vari articoli furono scelte e soppesate attentamente soprattutto dal Presidente della Costituente On. Ruini e dal Comitato di Redazione, che era stato costituito unendo tutti i parlamentari relatori incaricati per materia¹³. Ciò proprio perché quelle parole dovevano aspirare ad essere non soltanto costruttrici di "formule", da realizzare attraverso norme successive di rango ordinario; non avrebbero dovuto essere semplici declamazioni di principio.

Preciso che non si tratta qui di porre questioni di semantica relative ad un qualche termine ma di fare attenzione al fatto che le spinte verso interpretazioni specifiche, riduttive e sminuenti furono fortissime, addirittura, già durante i lavori della Costituente. Pensiamo, ad esempio, a ciò che avvenne intorno al tema del valore morale e sociale del lavoro dove si toccarono argomenti non esaltanti, con l'accordo dei più:

¹³ Per maggiori informazioni sul lavoro importante che svolse il Comitato di Redazione, lavoro però sul quale non vi sono documenti scritti, confronta M. Chilante, *Diritto all'Assistenza Sociale, ultima frontiera*, Aracne editrice, Roma, 2010, soprattutto a pag. 131 e nelle note 171, 172 e 173.

“Ricordiamo qui che Dossetti affermò: “la necessità di fissare il principio che la società non è tenuta a garantire l’esistenza libera e dignitosa a colui, che, pur essendo cittadino, non esercita, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile”¹⁴. Oppure quanto affermarono altri in modo, ci sia consentito, anche rozzo:” SIMONINI desidera chiedere se nel primo punto di questo schema rientri anche il concetto che <<nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora>>”. PRESIDENTE osserva che su questo tutti sono perfettamente d’accordo. ...¹⁵¹⁶.

Già dall’inizio, insomma, il dibattito sul valore, la possibile coerenza effettiva di norme fondamentali per il vivere sociale ed il riconoscimento dei diritti, dibattito che avrebbe dovuto ricevere una spinta positiva verso l’alto, viveva invece di toni estremamente sopra le righe, aspri e contrapposti, che tentavano di far scendere i contenuti al minimo denominatore e che vedevano coinvolti in negativo gli stessi protagonisti della loro stesura.

Ed in questo accessissimo dibattito di allora già troviamo una motivazione, ugualmente antica, della confusione che si riscontra nei servizi che vengono messi (o, più spesso, non messi) a nostra disposizione da parte

¹⁴ Atti della Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, intervento del Deputato Dossetti, seduta dell’8 ottobre 1946, pag. 201/a.

¹⁵ Atti della Commissione per la Costituzione, III Sottocommissione, seduta del Deputato Simonini.

¹⁶ Citazioni tratte da M. Chilante, Op. cit., pagg. 166/167 relativamente all’On.le Dossetti e 163 per l’On.le Simonini.

delle Istituzioni. Risiede certamente nel fatto che fin dal momento successivo alla sua approvazione, la Costituzione fu boicottata pesantemente e ne fu impedita la realizzazione compiuta:

“Da subito i partiti che nell’Assemblea Costituente hanno elaborato e votato la Costituzione, si adoperano per svuotarla, vanificarla, impedirne l’attuazione: le regole democratiche che i deputati costituenti hanno posto alla base della Carta fondamentale dello Stato sono, da subito ed ampiamente, disattese. È così che parte la prima cancellazione dello stato di diritto. 1. Coloro che con calore si proclamano custodi della Costituzione e che la dichiarano intoccabile, dimenticano di confrontarsi con essa e di ricordare tutte le violazioni che la Carta fondamentale ha subito fin dalla sua entrata in vigore il 1° gennaio 1948. 1.1 La mancata abrogazione della legislazione fascista.

Da quella data, 1° gennaio 1948 e per molti anni ancora, coesistono una Carta fondamentale con intenti democratici e, di fronte ad essa, tutta la legislazione ordinaria, approvata durante il fascismo, ampiamente incostituzionale. Inutilmente si chiede, da parte del Partito d’Azione oltre che di pensatori e studiosi, l’abrogazione della legislazione fascista e la modifica, per gradi della preesistente legislazione dello stato liberale. Questo ritardo genera in molti casi la “assuefazione” alla

logica che ispira le leggi del regime: ne è un esempio la riforma della legge sulla stampa del 1963 che, istituendo l'Ordine, ribadisce e ulteriormente irrigidisce l'esistenza e le regole dell'Albo dei giornalisti, istituito nel 1923 da Mussolini per controllare la stampa e impedirne la libertà”¹⁷.

Ulteriore motivazione, a mio giudizio, risiede nel fatto che tutto il testo costituzionale, ma soprattutto i principi fondamentali che si ritrovano nei primi articoli della stessa, sono fortemente condizionati dal testo dell'art. 1, in particolare dalla formula “*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*”, qualunque interpretazione del termine “lavoro” (o “lavoratore”) si voglia dare. Questo perché il vincolo lavorativo, espresso o richiamato ripetutamente in più articoli tra quelli che hanno fissato i nostri diritti sociali e civili, sembra dare ragione a chi (ad esempio Dossetti e Simonini) lo additava con forza: il lavoro, come *conditio sine qua non* per avere riconosciuta la cittadinanza e poter accedere ai servizi. Ad esempio, lo stesso significato dell'art. 3 Cost. che pone il principio dell'uguaglianza sostanziale rischia di ricevere un'interpretazione limitativa quando afferma, nel secondo comma, che:

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori

¹⁷ <https://www.radicali.it/20100713/capitolo-1-fatta-costituzione-ne-inizia-disapplicazione/>

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Perché di tutti i soli lavoratori?

Ebbene, nei fatti, anche se è vero che il diritto al lavoro non poteva certo significare che lo Stato, democratico, avrebbe dovuto trovare da lavorare a qualunque cittadino, c'è qualcuno che possa sostenere che lo Stato si sia occupato della cosa attivando servizi efficienti ed efficaci, creando così le condizioni perché ciascuno potesse effettivamente ricevere un concreto aiuto per la propria realizzazione? Ed ora, in tempo di Covid, il nodo viene prepotentemente al pettine con buona pace del cosiddetto diritto al lavoro.

Come si vede, le formule della Costituzione non sono poi tutte così chiare e la dottrina, insieme alla giurisprudenza costituzionale, si è affannata a cercare di allargare confini ed obiettivi a volte molto stretti, sforzandosi di cogliere lo spirito moderno del dettato costituzionale proiettandolo verso il futuro e verso conseguenze che mirano alla solidarietà ed alla condivisione. Per questo, ci attende un futuro assai incerto se non si smette di tentare di cambiare “a caso” la Carta, puntando solo su ipotetici risultati elettorali futuri a danno dei propri avversari, come avvenuto nella riforma del 2001. Se non si smette di smembrare lo Stato in nome di un autonomismo che rischia di sfociare nell'anarchia.

L'incapacità di gestire compiutamente l'emergenza Covid dipende anche da questa riforma. Infatti, fu in occasione della sua approvazione che la materia della

salute fu affidata alla competenza esclusiva delle Regioni unitamente a quella dei servizi sociali (che non furono neppure nominati nel testo della norma, nonostante la loro oggettiva rilevanza sociale ed economica, almeno in termini di spesa). Il risultato fu che lo Stato perse da allora l'effettivo controllo dei due sistemi e che da quel momento nacquero 20 sistemi sanitari e 20 sistemi di assistenza tutti diversi l'uno dall'altro. Inoltre, da allora si creò un enorme contenzioso tra Stato e Regioni che, dopo venti anni non si è ancora ridotto. Si veda il ricorso del Governo avverso l'ordinanza n. 37 del 29 aprile 2020, del Presidente della Regione Calabria, che superava le restrizioni del Governo dando il permesso a bar e ristoranti di riaprire subito. Il commento che segue nei confronti della sentenza del TAR che ha annullato il decreto presidenziale è dell'avvocato Oreste Morcavallo, uno dei legali che ha assistito la Regione Calabria e dimostra come, in assenza di politici che posseggano un alto senso dello Stato, si è ormai dispiegata una aperta lotta di potere per il potere tra questo e le Regioni. Una lotta che assolutamente mina le basi della nostra convivenza civile e dei nostri veri diritti e dei principi di collaborazione istituzionale.

“È una decisione pur rispettabile ma ininfluente: l'ordinanza, infatti, ha avuto piena esecuzione per 11 giorni e il Governo ha preannunciato per mercoledì che disporrà l'apertura di bar e ristoranti a livello generale. La Regione ha vinto con il mancato accoglimento del decreto cautelare ed ha avuto un importante risultato acquisendo la primazia

politico-istituzionale di tutela delle prerogative costituzionali delle regioni”¹⁸.

Tutto ciò in piena emergenza, quando senso dello Stato e collaborazione tra le istituzioni dovrebbero far superare primazie o voglie autonomiste.

Ricordo che la riforma costituzionale del 2001 avvenne per fronteggiare le richieste di autonomia avanzate dalle regioni del nord e sostenute dalla Lega Nord. È sotto gli occhi di tutti il risultato di quella scelta di riforma ottenuta a colpi di maggioranza.

L’affidamento alle regioni dei due sistemi (sanità e servizi sociali) ha impedito, oltre tutto, che le moderne tendenze dell’assistenza sanitaria e sociosanitaria potessero essere riprese da parte dello Stato (ammesso e non concesso che le avrebbe colte), ed applicate sull’intero territorio nazionale. Un sistema sanitario generalista basato non sui ricoveri in ospedale, ma su servizi di prossimità che, in questa contingenza, avrebbero potuto consentire scelte diverse rispetto all’ospedalizzazione dei malati. Sistema che non è stato creato, per esempio, se non in alcune zone “illuminate”, come a Trieste o in Emilia.

Protezione Civile, gestione del rischio Covid, principi di precauzione e di proporzionalità

¹⁸<https://www.ilsecoloxix.it/italia/2020/05/09/news/il-tar-ha-accolto-il-ricorso-del-governo-sull-ordinanza-della-regione-calabria-1.38824020>

In questo quadro destabilizzato e destabilizzante si inserisce l'analisi della gestione del rischio e dell'emergenza Covid. Parliamo del settore dello Stato cui sarebbe spettato gestire complessivamente e coordinare questa emergenza: il Dipartimento della Protezione Civile che dipende dalla Presidenza del Consiglio.

Penso che sia ben presente nella memoria di tutti noi, a seguito delle recenti catastrofi naturali, il fatto che la struttura di Protezione Civile italiana sia stata ritenuta tra le più avanzate ed efficienti al mondo. Almeno questo era vero fino a prima del terremoto dell'Aquila del 2009. Infatti, già in quella vicenda la sua fama iniziò a declinare, almeno tra gli addetti ai lavori, quale io sono stato per motivi professionali.

Ponendo la dovuta attenzione al sistema di previsione e prevenzione, oltre che di gestione del rischio Covid, occorre richiamare il recente d. lgs. n.1 del 2 gennaio 2018, definito come Codice della Protezione Civile.

Anche questa norma, a dispetto del nome, potrebbe essere definita auspicativa. Infatti, si limita a porre soltanto alcune questioni di principio e compie, in termini tecnici, una sorta di "riserva di direttiva" quando, nei suoi articoli principali, rimanda a successive Direttive, spettanti al Presidente del Consiglio dei Ministri, il compito di definire concretamente le modalità con le quali essa spiegherà effettivamente i propri effetti. Già qui non sfuggirà a nessuno che, se la norma dovesse restare in questi termini anche dopo la messa alla prova compiuta da questa emergenza, il settore, invece di dare

certezze, fornirebbe incertezze ed inoltre potrebbe cambiare spesso pelle a seconda delle esigenze politiche del Presidente del Consiglio di turno.

Questo fatto, per un settore così delicato per la vita dei cittadini, che stanno subendo ma dovranno ancora subirne gli effetti in caso di calamità e catastrofi, non è certo il migliore degli auspici. Faccio notare, peraltro, che, a quarant'anni dalla sua fondazione e dopo svariate emergenze gestite, il Dipartimento non dispone di un protocollo unico d'intervento. Già con il sisma del 2016 ne abbiamo visto le conseguenze a causa di Ordinanze che si sono sovrapposte sugli stessi territori già colpiti dal sisma del 2009 (con la prima ricostruzione ancora in corso), ponendo però norme diverse e contrastanti, perché basate su criteri diversi, sulle stesse zone, sugli stessi edifici, elaborati e voluti e da parte di due Commissari diversi.

Comunque, come si è mossa la Protezione Civile nell'emergenza Covid?¹⁹

Queste, in particolare sono le strutture, che di norma, avrebbero dovuto essere attivate dal Dipartimento della Protezione Civile appena dopo la dichiarazione dello stato di emergenza²⁰:

¹⁹ <https://webtv.camera.it/evento/16179>. Giovedì 07 Maggio 2020 ore 14:00, Covid 19, audizione del Capo della protezione Civile, Angelo Borrelli

²⁰ <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti>

“Il coordinamento delle componenti del Servizio nazionale della Protezione civile, avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, attraverso il cosiddetto ‘Metodo Augustus’, che permette ai rappresentanti di ogni ‘funzione operativa’ (Sanità, Volontariato, Telecomunicazioni, ...) di interagire direttamente tra loro ai diversi ‘tavoli decisionali’ e nelle sale operative dei vari livelli come il Centro Coordinamento dei Soccorsi (CCS), il Centro Operativo Comunale (COC) ed il Centro Operativo Misto (COM), avviando così in tempo reale processi decisionali collaborativi.

Dal nome dell'Imperatore Augusto, che fu il primo ad istituire i ‘tavoli consultivi’ tra i suoi collaboratori, il metodo ha già dimostrato la sua ottima funzionalità in occasione delle più recenti calamità che hanno colpito il nostro Paese. Augusto sosteneva inoltre che: «Il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi». Proprio per questo si distingue per la sua semplicità e flessibilità.

Il CCS (Centro Coordinamento dei Soccorsi), è l'organo principale a livello provinciale ed è presieduto dal prefetto o suo delegato);

per COC si intende il Centro Operativo Comunale, responsabile delle attività a livello comunale-locale, il cui massimo punto di

riferimento è il sindaco o suo delegato (Legge 225/1992 - Art. 15);

il COM è il Centro Operativo Misto. Possono essere più di uno e costituiti ad hoc per essere il più possibile vicino al luogo dell'evento.

A questi si aggiunge il COR, il Centro Operativo Regionale, per emergenze che coinvolgono più province, presieduto dal presidente della regione o suo delegato e la Di.Coma.C., la Direzione di Comando e Controllo, organo decisionale di livello nazionale attivato nelle grandi calamità (situata presso la sede del Dipartimento di Protezione civile).

Esistono, a livello intermedio tra COM/CCS e DICOMAC, le Sale Operative Regionali (anche se la maggior parte delle funzioni di coordinamento diretto sul territorio sono svolte a livello COM/CCS). Ognuno di questi tipi di Centro, ai vari livelli, è solitamente costituito su una sezione 'Strategia' (con i responsabili di funzione) ed una 'Operativa' (con operatori e supporti logistici necessari per garantire i collegamenti, la continuità operativa, il supporto alle funzioni decisionali, ...).

Questo metodo prevede varie fasi, prima su tutte la definizione dello scenario ovvero l'area che deve essere sottoposta a pianificazione, successivamente, l'individuazione dei

rischi peculiari all'area in questione e per ultimo il dispositivo ovvero 'chi fa che cosa?'²¹.

Invece il Capo della PC, Dr. Borrelli, nell'audizione parlamentare del 7 maggio 2020 ha dichiarato che il dispiegamento degli interventi è avvenuto ai sensi dell'art. 16, comma 2, del d. lgs. N. 1/2018: il Codice di PC. Questo comma ha i seguenti incipit e contenuto:

2. Ferme restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore e le conseguenti attività, l'azione del Servizio nazionale è su-scettibile di esplicarsi, altresì, per le seguenti tipologie di rischi: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali.

Cioè, nonostante esistesse un metodo stabilito (l'Augustus) che prevede una serie di strutture da attivare non appena venga dichiarato lo stato di emergenza nazionale²², se ne sono attivate solo alcune ed è stato consentito ai Ministeri ed alle Regioni, in particolare, di continuare ad esplicare le proprie funzioni. Tra l'altro, fino almeno a maggio dello scorso anno, la Presidenza del Consiglio e il DPC hanno continuato a ritenere il metodo

²¹https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Protezione_Civile/che_cosa_i centri_operativi.html.

²²Stato di emergenza dichiarato con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020,

Augustus del tutto applicabile anche in vigore della nuova normativa del 2018. Lo dimostrano i contenuti della bozza di direttiva, della quale parleremo dopo, inviata alle regioni e concernente i piani di protezione civile e molto altro.

Ad ogni buon conto è accaduto che, dovendosi inventare un nuovo modello di intervento, previsto dell'articolo appena riportato, mentre quello vecchio non era più applicabile pienamente, con decreto legge si è rivestita di nuove competenze l'unica figura a disposizione dello Stato, i Prefetti.

Osservo ancora che continuano a vivere, non essendo state abrogate, norme contrastanti che provocano incertezze notevoli dal punto di vista gestionale. Quello che segue è il testo che si può reperire facilmente sul sito del DPC a proposito delle normative di riferimento ancora vigenti e delle modalità che avrebbero dovuto essere applicate (ma così non è stato):

“Con il decreto-legge n.59 del 15 maggio 2012 convertito dalla legge n. 100 del 12 luglio 2012 alla legge 225 del 24 febbraio 1992, istitutiva del “Servizio Nazionale del Protezione Civile” la dichiarazione dello stato di emergenza avviene con deliberazione del Consiglio dei Ministri. In precedenza, la dichiarazione dello stato di emergenza era emanata con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il decreto legge n. 59/2012 ha inoltre disposto che è compito del Capo Dipartimento della

Protezione Civile emanare, d'intesa con le regioni territorialmente interessate, le ordinanze per la realizzazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza, e curarne l'attuazione. ...".²³

Comunque, sempre nell'audizione citata, il Dr. Borrelli ha dichiarato che sono stati attivati 56 CCS provinciali (li ha chiamati proprio così, seguendo la vecchia classificazione del metodo Augustus) e 4287 COC comunali (i comuni d'Italia sono 7904, all'11 maggio 2020, le Province 80 più 2). Non si comprende come, essendo 80 le Province "ordinarie" italiane, più altre due in Trentino-Alto Adige, un bel numero di Prefetti non abbiano ottemperato al compito loro affidato. Ciò, nonostante che la normativa Covid abbia formalmente attribuito loro un gran numero di competenze innovando fortemente rispetto al d. lgs. n.1/2018 ed alla precedente organizzazione di PC. Quindi: niente più metodo Augustus e nuova strada intrapresa. In sostanza, i Prefetti stanno svolgendo un'importante opera di coordinamento a livello Provinciale. Nel frattempo, la Direttiva concernente la pianificazione (art. 18, comma 4, del Codice di PC), che segue però il vecchio modello, è in fase di approvazione, e quindi ancora da emanare. Ci chiediamo se ora verrà modificata insieme al Codice di PC.

"Il Ministro dell'interno Lamorgese - nel corso dell'audizione del 21 aprile 2020 presso la I

²³<http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/-/content-view/filter/42371-42242-42332>

Commissione della Camera - ha richiamato preliminarmente il ruolo centrale nella gestione dell'emergenza che è stata svolta dai prefetti, anche alla luce della loro posizione di particolare vicinanza ai territori e capacità di mediazione.

Ha evidenziato l'importanza di tenere presente eventuali elementi di criticità del tessuto sociale, in quanto in questa fase è quanto mai necessario un presidio della legalità in misura preventiva e un'azione di sensibilizzazione, anche rivolta agli enti locali, per l'adozione di misure di sostegno a situazioni di disagio sociale anche attraverso sportelli di ascolto.

Ha ricordato come al prefetto territorialmente competente, in base al DL 6 del 2020, è stato affidato il compito di assicurare la gestione dell'emergenza come primo presidio. I prefetti hanno inoltre avviato misure di confronto e dialogo con le categorie produttive e con le parti sociali, essenziali per la tenuta del sistema complessivo.

Con il DL 9 del 2020, in considerazione del nuovo modello delineato, i prefetti sono stati invitati, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a sensibilizzare le autorità locali di assumere normative coerenti con le prescrizioni statali. Prefetti e sindaci

hanno in via generale interloquito e interagito in maniera produttiva nella direzione dettata dal quadro normativo.

Sono state successivamente definite ulteriori misure di contenimento, con i DPCM che hanno seguito l'entrata in vigore dei suddetti decreti-legge, e dettati precisi indirizzi applicativi anche ai fini dell'attività di vigilanza”.²⁴

Notate l'opera di sensibilizzazione affidata ai Prefetti nei confronti degli Amministratori. In fase di emergenza, con le ASL, gli ospedali, le case di riposo in panne e con i cittadini minacciati dal Covid e tappati in casa, il Prefetto deve tentare di convincere amministratori riotosi “sensibilizzandoli”. Mi pare che basti questo a testimoniare come questo nuovo modello sia carente e che la norma vada rivista.

Riassumendo: il Capo della PC, Dr. Borrelli, durante l'audizione alla Camera, ha dichiarato che questa è una emergenza “diversa” che non vede il Capo della PC come unico responsabile (perché?); è stata dichiarata l'emergenza nazionale da parte del Consiglio dei Ministri ma non è stata dichiarata la mobilitazione nazionale delle strutture di PC (perché?); sono stati creati solo 56 CCS provinciali su 82 Province (così li ha espressamente definiti il Dr. Borrelli nonostante non siano sovrapponibili

²⁴<https://temi.camera.it/leg18/temi/emergenza-covid-19-i-principali-interventi-di-competenza-del-ministero-dell-interno.html>. Audizione del Ministro dell'interno del 21 aprile 2020 sulle misure adottate per l'emergenza Covid.

con quelli del vecchio modello né per le finalità né per la composizione), coordinati dai Prefetti, (perché solo 56?); non si ha traccia della DiComaC (Direzione Comando e Controllo) che avrebbe dovuto essere posta centralmente, se si fosse applicato il metodo Augustus, e che avrebbe dovuto coordinare tutte le strutture e tutti gli Enti, Ministeri, ecc. territoriali e non; non v'è traccia neppure dei COR, Centri Operativi Regionali (perciò le Protezioni Civili delle Regioni hanno operato senza un coordinamento ed un metodo standard); il DPC ha svolto un ruolo di supporto (lo ripete più volte il Dr. Borrelli nell'audizione) degli Enti Centrali e periferici quando, invece, nelle emergenze in genere è sempre accaduto esattamente il contrario; non si fa riferimento da parte di alcuno, nel corso delle audizioni, agli scenari di rischio, finalizzati alla prevenzione (i COR ed i CCS provinciali avrebbero dovuto avere anche questa fondamentale finalità preventiva); e si potrebbe continuare.

Un'ultima riflessione: il già richiamato art. 16, comma 2, del d. lgs n.1/2018, al quale il Capo della PC fa riferimento nel corso della sua audizione e che, a suo dire, ha informato il nuovo modello di "organizzazione" di questa emergenza, mi stimola a pormi una domanda: perché per le emergenze riportate nel comma 1 dello stesso articolo (sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi) è previsto che il DPC assuma il comando delle operazioni e che gli altri enti fungano di supporto, mentre per le emergenze riportate nel secondo comma (chimico, nucleare, radiologico,

tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali) dovrebbe accadere il contrario? Eppure, proprio nel secondo gruppo sono elencati i rischi decisamente più “importanti” e che possono interessare tutto il territorio nazionale.

La motivazione è forse individuabile nel fatto che i secondi non si sono mai verificati sul nostro territorio, prima del Covid, a differenza degli altri, e che sono stati sottostimati nella norma; norma che parrebbe essere stata scritta “su misura” per le emergenze citate nel primo comma. Ad ogni buon conto, la prova fatta utilizzando questo nuovo modello di intervento, posto in essere per necessità, riscoprendo la figura dei Prefetti, non mi sembra convincente perché si è dovuto sacrificare un metodo organizzativo già più volte testato con successo per un altro del tutto precario, sacrificando il primo in nome del mantenimento delle potestà e competenze di Ministeri e Regioni.

Andando al sodo, comunque, di certo ci troviamo dinnanzi ad un rischio sanitario al quale la scienza ancora non riesce a dare risposte esaustive e chissà se riuscirà a darne ed in quanto tempo.

Allora, c'è un qualche rimedio previsto dal nostro ordinamento che consenta alla Amministrazione pubblica di essere operativa dinanzi a queste situazioni nelle quali la scienza è fallace?

Un rimedio c'è e sarebbe quello di applicare il principio di precauzione (che tuttavia non è mai citato

nel Codice di PC né nelle norme Covid). Principio introdotto a livello internazionale con la Dichiarazione di Rio de Janeiro²⁵ ed il Trattato di Maastricht²⁶ e compiutamente nel nostro ordinamento con le modificazioni, datate 2005, alla legge 241/90²⁷, per quanto concerne l'applicazione in campo amministrativo. Questo principio afferma, in generale, che quando la scienza non è in grado di dare risposte esaustive, allora la politica deve mettere in atto interventi di natura precauzionale, che sono interventi di anticipazione. Sulla materia è intervenuto anche il Consiglio di Stato. Secondo l'Alta Corte, il principio di precauzione *“fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente”* e si distingue dal principio di prevenzione *“ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche”*. L'applicazione di tale principio fa sì *“che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata*

²⁵ United Nations, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex I - Rio declaration on environment and development, Rio de Janeiro, UN Docs. A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, (www.un.org).

²⁶ Trattato di Maastricht: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

²⁷ Con una norma che potremmo definire certamente di principio ed estremamente efficace, riguardante le norme generali sull'azione amministrativa, l'art. 1 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, prevede che l'azione amministrativa si conformi *“ai principi dell'ordinamento comunitario”* e, quindi, anche al principio di precauzione.

rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche”²⁸.

Di pari passo si sarebbe dovuto applicare un altro principio, quello di proporzionalità, onde non esagerare negli interventi. Mi chiedo: dinanzi alla salvaguardia della vita, quale intervento può essere giudicato sproporzionato?

Questi due principi richiamano la corretta gestione del rischio ed evocano un altro criterio, quello della accettabilità del rischio, appunto. Ora, mi pare evidente che i cittadini abbiano pienamente compreso la gravità del rischio Covid ed attuato le restrizioni che venivano loro richieste perché si è dato spazio ad una pronta informazione. Anche questa volta, però, nonostante che i principi citati fossero fondamentali, nessuno li ha ricordati e non ne ha avvocato i contenuti. Quasi non esistessero e non fossero principi generali e quindi principi guida del nostro ordinamento.

La sussidiarietà orizzontale e la partecipazione dei cittadini

Chiarito quali sono i principi che sono stati tralasciati ed i diritti che, fin qui, sono stati messi in discussione nel tempo, ve n'è un altro decisamente importante. Lo è perché deriva da un malinteso senso di “sovranità” da parte degli enti che continuano a considerare le persone più come sudditi che come cittadini. Lo è forse

²⁸ Sentenza Consiglio di Stato 21 agosto 2013, n. 4227.

perché le istituzioni vedono quasi come un attentato, un'abdicazione, il fatto che vi sono norme che impongono un rapporto ben diverso con il cittadino rispetto a quello che esiste ancora oggi.

Nell'art. 118 della Cost.ne esiste un comma quarto, fissato nel 2001, che detta:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Come si vede, l'articolo non parla direttamente di partecipazione ma chiede agli enti di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati.

Credo sia legittimo chiedersi, da parte dei non addetti ai lavori, cosa c'entri in realtà fare riferimento a questo diritto di partecipazione al tempo del Covid.

Ne parlo perché esiste un richiamo forte e specifico alla partecipazione proprio nella normativa del Codice di Protezione Civile che dedica ad essa l'intero Capo V.

Interpolerò il dettato dell'art. 31 con le mie osservazioni, questo, in particolare, detta:

“Partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile (Articolo 18 legge 225/1992; Articolo 4, comma 2, decreto legislativo 117/2017)

1. *Il Servizio nazionale promuove iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità, **favorendo la partecipazione dei cittadini**, singoli e associati, anche mediante formazioni di natura professionale, **alla pianificazione di protezione civile** come disciplinata dall'articolo 18 (si tratta dei piani di protezione civile non solo nazionali ma anche locali in quanto si parla di resilienza delle comunità e, quindi, del territorio locale. Infatti, proprio all'art. 18 si "assicura" la partecipazione dei cittadini), e la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile.*

2. *Le componenti del Servizio nazionale (tutte le componenti, centrali e periferiche), nell'ambito delle rispettive attribuzioni, forniscono ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio (gli scenari di rischio non sono i bollettini circa l'andamento di un fenomeno ma sono costituiti dalle ipotesi dimensionali, previsionali, dello stesso fenomeno redatte ai fini della prevenzione. A me non risulta che ciò sia accaduto a nessun livello, centrale o periferico) e sull'organizzazione dei servizi di Protezione Civile del proprio territorio, anche al fine di consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza (dunque vi sarebbe stata una omissione, non essendoci stata alcuna informazione sugli scenari, tale da consentire che i cittadini*

potessero adottare misure di autoprotezione indipendenti ed aggiuntive, da quelle indicate in emergenza) *di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) , b) e c) , in occasione delle quali essi hanno il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione”*.

Va segnalato un ultimo fatto. Abbiamo più volte nominato una bozza di Direttiva. Il Dipartimento della Protezione Civile l'ha inviata alle Regioni, in data 24 maggio 2019, con protocollo n. EME/0027014, ed ha per oggetto: *“trasmissione della bozza di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante gli “indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali”*”.

In questa, al punto 8, si ipotizzano le modalità di partecipazione dei cittadini all'attività di pianificazione di protezione civile a livello regionale e locale. Orbene, al di là dei contenuti specifici, questa bozza è stata redatta dal DPC in perfetta solitudine e senza alcun coinvolgimento dei cittadini e delle loro Associazioni che rappresentano interessi diffusi. Ne ha leso, perciò, il diritto di partecipazione ignorando l'art. 118 Cost. Cioè lo Stato è il primo a non applicare i principi che esso stesso, però, impone agli altri Enti di dover rispettare.

In questa Direttiva è ipotizzata, peraltro, la strutturazione ed organizzazione sul territorio, in caso di emergenza, piuttosto aderente al vecchio modello ed è la prova del fatto che il Covid 19 ha colto il sistema di PC nazionale in mezzo al guado.

Conclusioni

Questa emergenza può essere vista come la fine di un'epoca e l'inizio di un lungo periodo di caos oppure come motivazione per un rinnovamento complessivo dell'attività e del modo di porsi della politica e della PA; dinanzi alle emergenze, certamente, ma soprattutto dinanzi all'applicazione dei principi fondamentali vigenti nel nostro ordinamento.

Ciò consentirebbe di ridisegnare parti importanti della nostra società sulla base dei principi generali riconosciuti dal nostro ordinamento e di voltare pagina; di guardare ad una nuova stagione dei diritti naturali, sociali e civili, stabiliti dalla Costituzione e fin qui inattuati pienamente, dando un rinnovato impulso al progresso civile ed economico di questa nazione, consentendole di affrontare le questioni della globalizzazione che, altrimenti, già ci vedono perdenti.

Una stagione nella quale inaugurare una nuova metodologia complessiva dell'attività amministrativa, a tutti i livelli, che veda primeggiare il metodo della sussidiarietà circolare. Quella sussidiarietà che dovrebbe vedere protagonisti i cittadini, singoli o associati, liberati dai lacci e laccioli di un sistema burocraticamente opprimente. Cittadini chiamati a sedere, paritariamente, ed a discutere e decidere, assieme alle istituzioni ed alle rappresentanze economiche, in merito a ciò che li riguarda.

Per l'immediato mi pare che si dovrebbe:

1. Ripensare con immediatezza alla scrittura di una nuova normativa di Protezione Civile perché nelle emergenze questo sistema organizzativo possa tornare ad espletare il proprio compito primario: preservare la salute e salvare le vite;
2. Ripensare complessivamente normativa e competenze di settori vitali come sanità, servizi sociali e lavoro che, a mio giudizio, dovrebbero vedere lo Stato tornare a primeggiare;
3. Ripensare questi settori alla luce dei principi generali del nostro ordinamento, quali il principio di precauzione e quello di sussidiarietà

circolare, in un'ottica di collaborazione e di condivisione (e non di contrapposizione) tra Stato e Regioni.

MEMORIE DI PANDEMIA

Questa collana di piccoli di quaderni non è una iniziativa editoriale, ma uno strumento per dare voce a coloro, a partire dal loro ambito di lavoro sociale, vogliono dare voce a sensazioni, riflessioni, prime elaborazioni provocate dalla particolare, estesa e drammatica situazione prodotta dalla pandemia da Covid-19 non solo in un tempo breve, ma di lungo periodo.

In questa prospettiva si è ritenuto di condividere quanto viene messo a disposizione di tutti, nel contesto della rete di comunicazione e di cooperazione che si sta sviluppando con il LAB di sociologia applicata, pratica, clinica.



www.sociologiaclinica.it

