

Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia. Le conseguenze globali della pandemia di COVID-19 sui rapporti tra i pubblici poteri, analizzate nello specchio italiano¹

Colloquio introduttivo con Guido Bertolaso² e Alfredo Mantici³

Ciro Sbailò: Buon pomeriggio a tutti, sono **Ciro Sbailò**, Preside della Facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psicosociali dell'Università degli Studi Internazionali di Roma. Il convegno dal titolo "Lo Stato e l'eccezione dopo la pandemia, le conseguenze globali della pandemia di Covid-19 sui rapporti tra i poteri analizzati nello specchio Italiano" è stato promosso dal Centro Studi di Geopolitica e Diritto Comparato dell'Università UNINT. È un convegno di carattere giuridico, ma si avvale anche del contributo di esperti che hanno avuto esperienza sul campo. Innanzitutto, con me in studio c'è **Alfredo Mantici**, che è stato già responsabile per i rischi antropici della protezione civile nonché capo dipartimento analisi del SISDE. A Palermo abbiamo in collegamento il dottor **Guido Bertolaso**, che è stato direttore del Dipartimento della Protezione Civile. Gli ospiti ed i relatori di oggi sono, inoltre, il Professore **Giuseppe Franco Ferrari**, ordinario di diritto pubblico all'Università Bocconi di Milano, che è il coordinatore di questa prima sessione del convegno, il professor **Cesare Pinelli**, ordinario di diritto costituzionale all'Università Sapienza di Roma, il professor **Pino Pisicchio**, associato di diritto pubblico comparato alla UNINT. Interverranno successivamente il dottor **Roberto Menotti** dell'Aspen Institute, il dottor **Emilio Minniti**, anche lui collegato da Palermo e nostro docente UNINT, ed il professor **Danilo Breschi**, associato di Storia delle dottrine politiche e Fondamenti di politica alla UNINT.

Il convegno si articola in tre sessioni.

La prima sessione è dedicata alla "posta in gioco" nella gestione dell'emergenza pandemica, attraverso il contributo di esperti. La sessione vedrà in una prima fase un confronto con gli esperti sopra menzionati. Seguirà una tavola rotonda coordinata dal professor Ferrari e alla quale parteciperemo io e i colleghi sopra menzionati. La sessione ha lo scopo di verificare in quale misura, in emergenze come questa, vi sia una concentrazione di poteri decisionali a favore degli esperti o dell'esecutivo, oppure un eccesso di discrezionalità nelle mani degli

¹ Convegno "Geopolitica e Diritto Comparato" tenutosi nei giorni 27-30 di Maggio 2020 presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma.

² Già capo del Dipartimento della Protezione civile, Docente di "Gestione delle emergenze", UNINT.

³ Già direttore generale dell'Ufficio "Rischi Antropici" del Dipartimento della Protezione Civile, Docente di "Buone pratiche di contrasto alla criminalità", UNINT.

uni e degli altri. In particolare, cercheremo di capire quanto può pesare, in tali situazioni, la presenza o meno di un'organica e sistematica disciplina di uno stato di eccezione.

La seconda sessione, che sarà coordinata dal professore Paolo Passaglia, ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università di Pisa, si occuperà di come hanno risposto i sistemi costituzionali Europei e non Europei all'emergenza pandemica, appunto, in una prospettiva comparata.

La terza sessione sarà coordinata dal professore Giampiero Di Plinio, ordinario di diritto pubblico all'Università d'Annunzio di Chieti e Pescara, ce sarà focalizzata sul caso italiano. Cito nuovamente i colleghi Passaglia e di Plinio, perché noi tre appunto siamo, avevo dimenticato di dirlo all'inizio, il comitato scientifico che, tra l'altro, è interno al comitato scientifico del Centro Studi GEODI.

Dunque, l'apertura del convegno è dedicata al confronto con due tra i massimi esperti in materia di gestione dell'emergenza. Peraltro, ci tengo a sottolinearlo con una punta di orgoglio, entrambi gli esperti sono docenti presso la nostra Facoltà della Politica e delle Dinamiche Psicosociali e collaborano anche con il nostro Centro Studi. Vogliamo capire con loro qual è la "posta in gioco", cosa ci dice la loro esperienza, come si è presentato il rapporto tra i pubblici poteri nella loro prospettiva di esperti. Inoltre, il convegno si concluderà sabato mattina con una doppia intervista con due esponenti politici, che sono Ettore Rosato, vice Presidente della Camera dei deputati, e Maria Stella Gelmini, Capogruppo di Forza Italia alla Camera dei Deputati, al fine di capire se ci sono proposte in campo da parte delle forze politiche e quali sono, o a che punto sono, i lavori per la redazione di una disciplina dello stato di eccezione di cui appunto parleremo.

Ma cominciamo subito con i nostri due ospiti esperti. Cedo la parola al Dottor Alfredo Mantici con la seguente domanda: secondo la sua esperienza qual è la posta in gioco nell'emergenza? È vero che sussiste un ridimensionamento nel ruolo del decisore politico?

Mantici: Buona sera a tutti quanti, e grazie al professore Sbailò. Se mi permettete mi manterrei per qualche minuto su livelli più teorici, prima di parlare dell'esperienza, perché vorrei attendere l'arrivo di Guido Bertolaso, alle cui dipendenze ho lavorato per due anni e che di esperienza ne ha molta più di me. Successivamente integrerò, naturalmente, Bertolaso, perché io ho avuto esperienza diretta sia di una pandemia sia dell'emergenza sanitaria all'Aquila durante il terremoto. Però preferirei lasciare questo aspetto, almeno come presentazione generale del problema, a Guido Bertolaso. Mi permetto di spendere questi minuti sulla definizione dell'obiettivo in una situazione di emergenza. Sembra una definizione tanto logica, in quanto l'obiettivo è in *re ipsa*, nell'emergenza stessa, ma in realtà accade che non sia sempre così, o meglio, accade che debba essere necessario individuare immediatamente non soltanto l'obiettivo primario dell'emergenza, ma anche gli obiettivi secondari. Mi spiego con un esempio banale. Se c'è un terremoto, come è successo all'Aquila, l'obiettivo primario è il

soccorso alla popolazione, il ricovero della popolazione e l'alimentazione in sicurezza di questa popolazione. Ma, immediatamente, insorgono degli obiettivi secondari. Nel terremoto dell'Aquila l'80% dell'ospedale San Salvatore è crollato e quindi non c'erano posti letto per i feriti. Inoltre i medici erano tra i terremotati e quindi la medicina di base aveva subito lo stesso shock della popolazione. Pertanto, il primo obiettivo collaterale dell'emergenza terremoto in campo sanitario, oltre alla cura immediata dei feriti, era garantire l'assistenza a chi era malato prima del terremoto e che doveva continuare ad avere un'assistenza assicurata da strutture di emergenza. Questa è stata un'emergenza che affrontammo a partire dai primissimi giorni del terremoto. Vi farò successivamente un altro esempio, quando parleremo del rapporto tra tecnici e decisori politici. Quindi, l'obiettivo principale, quando ci si trova di fronte ad un'emergenza è quello di delimitarne i confini reali. Faccio un'altra premessa che vale per tutto il mio discorso. È facile a posteriori criticare; io non voglio fare una critica di come si sono svolte le procedure di approccio al problema del Covid-19; voglio semplicemente mettere in risalto quelle che, secondo me, sono state delle sbavature. Perché? Perché i criteri di valutazione di un evento epidemico sono essenzialmente tre, ossia morbilità, mortalità e letalità. La morbilità è la capacità dell'evento epidemico di diffondersi nella popolazione, la mortalità è la quantità di vittime rispetto alla totalità della popolazione e la letalità è la quantità di vittime all'interno del gruppo di persone che sono state colpite da virus. Questi sono elementi precisi, o meglio sono elementi importanti e devono essere precisi. Mi spiego. Quando ci occupiamo della morbilità rileviamo delle difficoltà nel sapere quante persone sono state colpite dal virus, perché abbiamo i casi di ospedalizzazione e qualche segnalazione dalla medicina di base, ma non abbiamo un quadro completo della diffusione del virus, che potrebbe essere, e sicuramente è, molto superiore a quella registrata. Per quanto attiene alla mortalità, risulta necessario distinguerla dalla letalità. Ad esempio, se un virus colpisce una persona che ha una leucemia all'ultimo stadio e questa persona muore, possiamo dire che la colpa è del virus o della leucemia? In questo caso l'epidemia ha un effetto aggravante su una patologia irreversibile? Queste non sono categorie noiose o accademiche, sono quelle sulla base delle quali i tecnici suggeriscono ai politici le risposte da dare. Nel caso dell'epidemia attuale noi non possiamo sfuggire a un raffronto, una cosa che in termini scientifici non può non essere fatta, con altri eventi epidemici. Scartiamo immediatamente l'influenza spagnola del 1918-1920 per un motivo molto semplice: è vero che ha ucciso tra i venti e i cinquanta milioni di persone nel mondo, ma è altrettanto vero che si è sviluppata in era pre-antibiotica, e la sua letalità era straordinariamente elevata perché non esisteva praticamente alcuno strumento per contrastarla. Il primo evento pandemico che ci interessa e con il quale possiamo fare un raffronto è l'influenza asiatica del '58-60. È un'influenza che ha causato tra i 2 e i 3 milioni di morti nel mondo e, caratteristica comune a tutte le pandemie di cui parliamo, fatta eccezione per le influenze stagionali e per quella attuale, colpiva persone giovani, perché gli anziani si erano alto-immunizzati con l'esposizione ad altri virus influenzali. Ripeto, 2 milioni di morti accertati e la sua durata è stata di 2

anni. Tuttavia, e qui metto da parte un primo spunto per la discussione, non ci dimentichiamo che nel 1960 abbiamo fatto le Olimpiadi a Roma. Non ci dimentichiamo che nel 1958 Roma era un cantiere dal Villaggio Olimpico al Corso Francia, allo Stadio Flaminio. Non si è fermato nulla per un evento pandemico che colpiva una fascia di età molto più critica, da un punto di vista di impatto economico e sociale rispetto a quella attuale. La seconda ondata fu l'influenza di Hong Kong del '68-70, che neanche ci ricordiamo, e che però ha causato centinaia di migliaia di morti, ma neanche in questo caso abbiamo registrato effetti sociali ed economici di alcun genere. Gli ultimi eventi, quello che forse ci interessano di più, riguardano la SARS, sindrome influenzale aviaria del 2003, e l'H1N1 del 2009-2010. Sono due eventi il primo stranamente collegato a quello di oggi e il secondo niente affatto connesso. La SARS ebbe un effetto mediatico straordinario, costrinse tutti i paesi a mobilitarsi, e venne decretato praticamente un lockdown della Cina ma, se ricordo bene, non ci furono più di 600 morti su un bacino epidemiologico di un miliardo di persone.

Quindi abbiamo la prima pandemia nella quale l'effetto di panico a livello internazionale è straordinariamente diffuso, a fronte di un evento epidemico non gravissimo. Nel 2009-2010, invece, salta fuori l'influenza suina H1N1. Questa derivava dai suini, proveniva dal Messico, colpiva quasi esclusivamente le fasce di età dai 4 ai 30 anni, e ha ucciso 600.000 persone. Seicentomila persone sono tre volte i morti registrati attualmente per il Covid-19. Nessuno di noi ricorda effetti catastrofici sul piano sociale ed economico derivanti da un evento pandemico. Per esempio, rimanendo sul punto di vista economico, la pandemia da H1N1 obbligò noi della Protezione Civile ad acquistare 40 milioni di dosi di vaccino per la somma di 220 milioni di euro, perché la dichiarazione di pandemia obbliga tutti i paesi aderenti all'Organizzazione Mondiale della Sanità ad adeguarsi a delle linee guida che la stessa prescrive. In questo caso, essendoci già disponibili dosi di vaccino dopo 8-9 mesi di pandemia, tutti i paesi del mondo aderenti all'Organizzazione Mondiale della Sanità vennero obbligati a comprare dosi di vaccino in grado di coprire le fasce di popolazione che potevano essere interessate dall'evento, e noi ne comprammo 40 milioni di dosi. Parliamo di una spesa di 220 milioni di euro, ma non ha chiuso un ristorante, non ha chiuso una fabbrica, non ha chiuso un albergo e non è saltata una stagione turistica.

Prima di interrompermi a questo punto, in quanto parlerò successivamente dell'H1N1 e del rapporto, come l'ho vissuto io, con il decisore politico, vorrei, se il professore Sbailò è d'accordo, lasciare la parola a Bertolaso che vedo presente.

Sbailò: Allora, intanto saluto Guido Bertolaso che è in collegamento da Palermo e quindi gli do immediatamente la parola. La questione dalla quale siamo partiti era se questo genere di pandemia veda una compressione, in qualche modo, del ruolo della discrezionalità politica ed un corrispettivo aumento del potere dei tecnici, oppure quanto può pesare, all'opposto, l'espansione del ruolo dell'esecutivo. Nella vostra esperienza, questo come è stato vissuto e percepito?

Bertolaso: Grazie innanzitutto a lei Professore e al Direttore Mantici, nonché a tutti quelli che ci ascoltano.

La domanda è davvero molto complessa e io credo che, anche se il Direttore Mantici ha fatto una giusta e precisa ricostruzione di quelle che sono state le situazioni epidemiche e del passato, tracciando appunto quello che è stato il percorso e quelle che sono state le conseguenze, rispetto ai fenomeni precedenti la grande differenza in questo caso è che, di fatto, abbiamo assistito ad una vicenda che è stata gestita malissimo a livello internazionale nelle sue prime fasi. Questo è il mio punto di vista da osservatore esterno, ma con qualche grado di competenza. È stata gestita malissimo intanto dalle organizzazioni internazionali; non voglio certo fare il Trump della situazione, ma certo se andiamo a vedere quelli che sono stati i passaggi e le dichiarazioni ufficiali che l'OMS ha rilasciato nel mese di gennaio e anche durante il mese di febbraio, non possiamo dire che ci sia stata un'attenzione ed una capacità scientifica adeguata a quello che è stato il livello di serietà e di gravità del fenomeno. Ricordiamo tutti che l'OMS ha in una prima fase ha fundamentalmente tranquillizzato, anche in qualche modo sottovalutato la vicenda, per poi all'improvviso però, dopo un mese, durante il quale questa epidemia ha iniziato a diffondersi e a dichiarare lo stato di pandemia, Di fatto, si potrebbe dire, quando i buoi erano già scappati, chiudere la stalla... Quindi credo che ci sia stato davvero o un errore di sottovalutazione, che è molto grave da parte del massimo organo istituzionale che in questo caso dovrebbe invece dare delle indicazioni molto precise, oppure c'è da considerare l'ipotesi che vi sia stata questa cautela perché il paese interessato era uno dei membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Personalmente non lo escludo. Ho lavorato per un paio d'anni al palazzo di vetro a New York, ed ho visto quelle che sono le dinamiche. Anche se questo accadeva diversi decenni or sono, non è cambiato nulla da questo punto di vista ed è fuori discussione che qualsiasi Organizzazione Internazionale ha un rispetto e un'attenzione nei confronti dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza molto diversa rispetto a quella che ha verso gli altri paesi. Prova ne sia la nota vicenda che ho vissuto anche in diretta dell'epidemia di ebola in alcuni paesi africani, che sono stati trattati, di fatto, senza il minimo riguardo. C'è da aggiungere che anche in quel caso la diagnosi di ebola venne fatta con colpevole ritardo, e se non ci fosse stata l'organizzazione di Medici Senza Frontiere, che per prima ha denunciato l'insorgere di questa epidemia in Sierra Leone, probabilmente si sarebbe perso ancora altro tempo. Dal momento in cui l'OMS dichiarò lo stato di epidemia in quei tre paesi, ossia la Guinea, la Sierra Leone e la Liberia, di fatto questi paesi vennero esclusi dalla vita della comunità internazionale. Ci fu un lockdown netto, deciso, fermo e spietato nei confronti di quei tre Paesi, senza il minimo riguardo per quelle che erano le loro problematiche. Quindi non voglio essere drastico, ma certamente il ruolo dell'OMS ha conosciuto due pesi due misure rispetto alle epidemie più recenti, ossia quella che ha appunto colpito l'Africa 4-5 anni orsono e quella che invece, in questo momento, sta colpendo tutto il mondo. Il ruolo del tecnico, rispetto a quello che è il ruolo del politico, è stato diverso paese per paese. Nel nostro paese, sicuramente in una prima fase, il ruolo

del tecnico è stato un ruolo “da filtro” o un ruolo, non vorrei usare un termine abusato, di “tampone”, in una situazione che a livello politico non si riusciva a governare nel modo migliore e quando, anche alla luce di un’organizzazione sanitaria del nostro paese che sappiamo essere estremamente delegata a livello territoriale, non si riusciva ad avere quelle informazioni e quei dati che erano necessari per riuscire a impostare una politica di controllo del fenomeno epidemico. Quindi, a mio avviso, il tecnico avrebbe potuto svolgere un ruolo ancora più incisivo nel nostro paese, nell’arco dei mesi passati, soprattutto in una fase iniziale, soprattutto laddove il politico nutre gravi preoccupazioni nel dover adottare decisioni drastiche. Io porto sempre l’esempio, che secondo me è assolutamente calzante, della vicenda del Ponte Morandi di Genova. Che fosse un ponte soggetto a rischi era noto a tutti, ed era noto anche al sottoscritto quando mi occupavo di Protezione Civile più di dieci anni fa. Era quindi un problema spinoso, un problema aperto, che mai nessuno ha voluto risolvere perché nessuno si è mai preso la responsabilità di mettere nero su bianco che quel ponte rischiava di cadere da un giorno all’altro. Nessuno ha voluto avere la responsabilità di fare quello che si sarebbe dovuto fare, ossia chiudere l’autostrada e mettere in sicurezza quel ponte. Questo nessuno lo ha fatto, perché nessuno aveva la voglia, la capacità e il coraggio di prendersi la responsabilità di una decisione del genere, in quanto sarebbe stata una decisione assolutamente impopolare e, probabilmente, avrebbe anche provocato gravi ripercussioni da parte della società concessionaria, che avrebbe accusato lo Stato di un grande danno economico con la conseguente richiesta di indennizzi miliardari. Se quest’opera però fosse stata realizzata, il ponte Morandi non sarebbe crollato, e quindi la persona che si fosse presa la responsabilità di chiudere il ponte e di metterlo in sicurezza, sarebbe poi stata, verosimilmente, imputata di danno all’erario, con tutte le varie conseguenze sia da un punto di vista dell’immagine, che da quello economico e politico. Questo perché nessuno avrebbe mai avuto la possibilità di fare la prova del nove e questo è un problema che riguarda qualsiasi emergenza, qualsiasi decisione critica dove la prevenzione non viene mai applicata, perché non ti dà mai la possibilità di un riscontro, di una verifica successiva e quindi, soprattutto a livello politico, ti paralizza. Immaginiamo che cosa sarebbe successo se il tecnico avesse suggerito al capo del governo il 31 di gennaio, il 15 di febbraio o addirittura alla fine del mese di febbraio, di imporre il lockdown in tutto il Paese. Se il politico avesse accettato questa richiesta da parte del tecnico di turno, questo politico probabilmente dopo qualche settimana sarebbe andato a casa e sarebbe caduto il governo, perché non ci sarebbe stato tutto quello che è successo in Lombardia, in Veneto e poi conseguentemente a cascata nel resto del nostro paese, e quindi non ci sarebbe stata nessuna controprova che quella decisione drastica era la decisione giusta, che avrebbe poi impedito i 30.000 e passa morti e tutte le conseguenze economiche. Non possiamo dimenticare che alla fine del mese di febbraio, come anche in Lombardia vi furono una serie di atteggiamenti da parte di molti politici che contestavano l’ipotesi che ci potesse essere una diffusione dell’epidemia e che a distanza di una settimana avrebbero dovuto chiudere tutto il paese, e non possiamo

dimenticare neppure che qualche leader di partito andando a prendere aperitivi si è beccato il virus ed è stato posto in isolamento per parecchio tempo. Quindi, concludendo questo mio primo intervento, è difficile riuscire a trovare un punto di mediazione fra chi ha la responsabilità tecnica e chi poi a livello politico deve prendere davvero le decisioni. In quest'ottica non risultano per nulla agevoli quelle che sono state le modifiche al Titolo V della Costituzione, non solo per quello che riguarda il ruolo delle regioni ma anche per quello che concerne il ruolo della Protezione Civile, che come sapete è materia delegata. Anche la Protezione Civile come la sanità "sarebbe" materia delegata e quindi sarebbe materia di competenza quasi esclusivamente regionale, ma quello che è accaduto dal 2001 al 2010 è che questa parte della materia delegata venne totalmente trascurata da chi aveva la responsabilità tecnica della gestione della Protezione Civile. Dico sempre con amara ironia che, fra le tante accuse che mi sono state formulate dieci anni fa e della quali sono uscito sempre totalmente pulito, una sola non mi è stata fatta, mentre invece era l'unica cosa che mi dovevano formulare contro, ossia quella di un attentato agli organi costituzionali. Questo perché con la riforma del Titolo V la Protezione Civile divenne materia delegata, materia concorrente e quindi materia della quale si potevano occupare le regioni e invece per dieci anni, per quello che mi riguarda, questo aspetto l'ho completamente trascurato, tanto è vero che in tutta Italia nessuno mai ha capito che questa materia era una materia di competenza regionale. Tutti vedevano, infatti, nell'ambito del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale l'unico soggetto delegato responsabile per gestire le emergenze del nostro paese. Finita quella stagione, nel corso di questi ultimi dieci anni il problema della materia concorrente della protezione civile è ritornato fuori in tutta la sua importanza. I risultati infatti si vedono, poiché oggi non possiamo certo dire che ci sia quel gioco di squadra e quella condivisione che risultano necessari quando si tratta di gestire un'emergenza. Abbiamo visto alcune regioni andare in ordine sparso, alcune regioni adottare certe scelte rispetto ad altre e abbiamo visto tutta la serie di provvedimenti legislativi che dal 31 di gennaio non hanno fatto altro che alimentare incertezza e perplessità nei cittadini. Tutto questo è derivato proprio, al di là di quelle che sono le figure che hanno avuto la responsabilità della gestione di questa emergenza nei passati tre mesi, dalla assoluta incertezza e dal fatto che tutte le varie norme, compreso il famoso Codice di Protezione Civile che è stato prodotto non da questo governo ma da governi appena precedenti, hanno generato solamente una grande confusione e una grande incertezza nella linea di comando. La domanda che si fanno tutti gli italiani, che si sono fatti e che continueranno a farsi, e alla quale è difficile dare una risposta, è la solita domanda che Mantici e io conosciamo perfettamente, ed è: chi comanda? chi fa cosa? Ancora oggi, nell'ambito di questa emergenza, è difficile trovare una risposta chiara e definitiva, mentre invece dovrebbe essere il primo comandamento di chi si occupa di emergenza quello di dare una linea di comando e di controllo chiara, compresa, condivisa e rispettata da tutti.

Sbailò: Molto bene, grazie dottor Mantici e grazie Dottor Bertolaso. Io ovviamente non provo a sintetizzare ma provo a tirar fuori tre titoletti, tre didascalie dei ragionamenti fatti, che sono estremamente interessanti e complessi. Mi pare di capire che, in primo luogo, c'è una contrazione dello spazio e della discrezionalità della politica, in favore non dei tecnici e della tecnica, per effetto del rapporto del politico con il consenso. È stata poi sottolineata la gravità degli effetti sistemici di misure adottate per il controllo della pandemia, interpretata appunto non come emergenza sanitaria, ma come un'emergenza globale e quindi inquadrata non come fatto sanitario, quale è. Da ultimo, il problema della idoneità del nostro sistema dei pubblici poteri, con particolare riferimento ai rapporti tra gli enti territoriali, ossia tra lo Stato e le regioni. Quindi il problema è, in questo senso, l'idoneità sia a rispondere a emergenze come queste che un'idoneità dell'organizzazione interna della catena decisionale. Dunque, dopo aver provato a mettere questi titoli chiedo se qualcuno degli ospiti intenda porre qualche questione per poi dare la parola al Dottore Mantici.

Mantici: Allora, quello che è successo in Italia in questi dieci anni rispetto ai 10 anni precedenti ha avuto effetti disastrosi sul piano della Protezione Civile. Ve lo dice uno e se n'è andato dalla Protezione Civile esattamente dieci anni fa, quindi al momento non ho alcun interesse e poi sono stato soltanto due anni, non ho fatto il decennio di Guido Bertolaso, però vi dico, e siccome stiamo chiacchierando non soltanto di accademia ma di fatti e di esperienze reali, che noi direttori generali, ai tempi di Guido Bertolaso capo dipartimento, chiedevamo istruzioni e prendevamo decisioni mandandoci gli sms. Oggi si detta una lettera alla segretaria, la si protocolla, la si manda avanti e intanto la gente rimane senza casa e senza cibo. Il grande segreto del sistema di Protezione Civile, accentrato come centro di coordinamento e di decisione, che vigeva prima, era quello di far confluire praticamente in un'unica persona fisica, che era il capo dipartimento, il momento di mediazione tra tecnici e politici. I tecnici non parlavano con i politici, i tecnici parlavano tra di loro e portavano al centro decisionale del dipartimento le loro opinioni. Il momento di trasmissione veniva quindi "omogeneizzato" e reso comprensibile, perché dovete sapere che nella Protezione Civile vige la legge di Marco Aurelio. Tutti quanti avevamo un manuale intitolato "Il Marco Aurelio" che insegna a semplificare i problemi complessi e non a fare il contrario. Quando il processo decisionale tecnico confluisce in uno snodo tecnico-politico si rischia di creare una cacofonia di opinioni che frastornano il politico, che magari non ha alcuna preparazione tecnica. Vi faccio un esempio. Prendiamo lo sbarco in Normandia. Questo viene deciso alla conferenza di Teheran dalla politica e poi viene affidato ai tecnici che sono i generali e i meteorologi. I generali e i meteorologi non parlano con i politici, parlano con il comandante supremo delle forze alleate in Europa Eisenhower, che è una carica tecnico-politica, in quanto è l'elemento di trasmissione con la politica russa, inglese e americana. Il parere dei tecnici in merito allo sbarco in Normandia è il seguente: perderemo l'80% dei soldati nella prima ondata, finché i tedeschi non finiscono le munizioni la seconda

ondata non può riuscire a spaccare; i paracadutisti verranno sterminati; lo sbarco non si può fare. I metereologi dicevano che maggio e giugno sono mesi terribili nella Manica, con il rischio di onde spesso alte 3 metri e quindi lo sbarco non si poteva fare. La politica non si è affidata totalmente ai tecnici perché altrimenti faceva il lockdown dell'Europa e Hitler moriva di vecchiaia. È la politica che ha deciso di correre il rischio dell'80% di perdite nella prima ondata, ed è la politica che ha trasmesso la decisione ad un'unica persona, un comandante generale, che l'ha tradotta in pratica. Questo, nel nostro piccolissimo, era il sistema di Protezione Civile. Quando c'è stata la pandemia H1N1 che, ripeto, al momento era più grave di quella attuale, l'unità di crisi che veniva convocata un giorno sì un giorno no presso il Ministero della Salute era presieduta da un ministro della Salute che, intanto, era anche ordinario di medicina nucleare all'università, ossia il professor Fazio, che noi tutti non abbiamo mai chiamato signor ministro ma chiamavamo professore. E poi c'erano le stesse persone che avete visto in questi mesi nei Talk Show, gli stessi virologi, ma c'erano dei rappresentanti politici agguerritissimi. Mi ricordo l'attuale governatore della Toscana Enrico Rossi che ci prendeva per le orecchie ogni volta che deviamo nei nostri "si ma", perché il virus può mutare e può diventare più debole ma anche più forte. E allora diceva Enrico Rossi, che era presidente dell'ANCI, che ci dite di fare? Se tutto questo lo trasferiamo a un tavolo governativo, andiamo verso la confusione. Se tutto questo fosse stato omogeneizzato in un unico centro di produzione operativa della risposta dello Stato, come è stato nel caso della H1N1 o nel caso del terremoto dell'Aquila, oppure come nel caso di altri eventi di quegli anni, bene, io ritengo che la gestione sarebbe stata un po' meno pasticciata e, quello che mi interessa di più, un po' meno isterica. Un po' meno gridata. Perché se andate a prendere i giornali di quel biennio, non troverete conferenze stampa convocate dall'unità di crisi H1N1. Addirittura la Presidenza del Consiglio – c'era il povero Bonaiuti come capo della comunicazione la Presidenza del Consiglio – fece una campagna per insegnare agli italiani a lavarsi le mani con il pulcino Calimero, un cartone animato. Noi lo prenderemo anche in giro per questo, però è un modo per attenuare il panico di massa, perché il panico è costoso in termini sociali ed economici. Io non voglio fare raffronti tra l'H1N1 e il Covid-19. Aspettiamo la fine, però fino ad ora, ve lo ripeto: H1N1 seicentomila morti; Covid-19 200.000 morti. Dei 200.000 da Covid-19, l'80% avevano età avanzata e patologie pregresse, mentre i morti dell'H1N1 erano ragazzi, giovani trentenni in piena salute. Quindi, da un punto di vista biologicamente epidemiologico l'H1N1 è stata 3 volte più grave, se non quattro volte più grave, di questa. Tuttavia, qui ci stiamo comportando come di fronte alla spagnola del 1918, che provocò 50 milioni di morti. Vedo la disperazione di Trump, che si è letteralmente giocato la rielezione – poi ne riparleremo quando questo avverrà, a meno che Biden non faccia qualche stupidaggine delle sue – non per gli 80 mila morti di Covid-19, ma per i 33 milioni di disoccupati, di morti viventi provocati dal Covid-19. È su questo, secondo me, che possiamo fare una discussione sul ruolo tra tecnici e politici. I politici insicuri sono pressati da un'opinione pubblica stordita da una valanga informativa. Guardate che, anche questo lo dobbiamo dire, quelli

della mia generazione vedevano due telegiornali al giorno, uno alle 13:30 e l'altro alle 20:30. Oggi abbiamo telegiornali h24, abbiamo dirette Facebook, dirette Twitter e quindi siamo sommersi dalle informazioni. È chiaro che di fronte a informazioni che fanno paura una parte della società va nel panico, ed è questo panico che spaventa i politici. È qui che si doveva mettere in mezzo un'organizzazione snella, agile e con le regole del Marco Aurelio, che semplificasse i problemi e li portasse all'attenzione dei politici. Concludo facendovi un esempio della filosofia di quegli anni. Il secondo o terzo giorno dopo il terremoto dell'Aquila, mi telefona alla protezione civile il capo del 118 regionale abruzzese e mi dice: qui abbiamo un problema gravissimo perché i medici di base sono sparpagliati sul territorio, gli ospedali e gli ambulatori sono crollati, siamo pieni di medici che provengono da altre regioni e che hanno fatto, sotto la vostra supervisione, gli ospedali da campo; però questi medici hanno i ricettari rosa del Servizio Sanitario Nazionale col timbro regionale, di conseguenza non possono fare ricette a quelli che erano ammalati prima del terremoto e che devono continuare ad essere curati. Ne parlai con il qui presente dottor Bertolaso, e siccome lavoravamo velocemente, presi il telefono e chiamai il Ministro della Salute, che a quel tempo era Maurizio Sacconi. Gli esposi il problema e gli detti la soluzione che a me sembrava addirittura banale, al limite del cretino. Cioè gli dissi: signor Ministro, lei faccia un decreto oggi pomeriggio nel quale stabilisce che dentro i confini dell'area del cratere, cioè dell'area interessata dal terremoto, qualunque medico può emettere su carta bianca qualunque ricetta, e questa ricetta i farmacisti se la faranno rimborsare direttamente dal servizio sanitario nazionale. Il quarto giorno il problema era risolto, senza fare riferimenti ai decreti regi del 1910. La tecnica al servizio della politica che suggerisce risposte banali nella loro semplicità. Quando invece la tecnica viene esaltata come suprema fonte di decisione, e la politica non ha la struttura, neanche culturale, per affrontare il dialogo, questa si mette nelle mani dei tecnici. Ma i tecnici, gli economisti, i costituzionalisti sanno che non esistono leggi fisse, in quanto se la Costituzione fosse semplice non esisterebbero gli interpreti della Costituzione. Quindi ricette chiare e semplici non ce ne sono. Se io metto 50 tecnici o 500 tecnici intorno a un tavolo non arrivo da nessuna parte. Il sistema di Protezione Civile attuale, come il sistema sanitario, è vittima della riforma del Titolo V della Costituzione, che non è stato utilizzato in questa occasione neanche per rivendicare l'autonomia. È stato utilizzato per la dialettica acida tra periferia e centro. Al contrario, questa poteva essere l'occasione perché le regioni dicessero: fermi tutti, noi decidiamo per conto nostro; la Lombardia si chiude da sola e la Protezione Civile lombarda fa quello che dice lei. È cominciato, viceversa, un balletto per cui in Basilicata ci sono stati 3 morti e hanno avuto lo stesso lockdown della Lombardia.

Sbailò: Grazie. Cercherò di essere veramente fulmineo, perché ci sono tra l'altro delle richieste di interventi. Allora c'è una domanda del dottore Emilio Minniti, nostro docente alla UNINT e poi la professoressa Elisabetta Catelani, ordinario di

diritto pubblico all'Università di Pisa. Darei la parola a Emilio Minniti e poi, subito dopo, alla professoressa Catelani.

Minniti: Grazie, io partirei dalla questione che ha posto il dottor Bertolaso, ossia quella del “chi comanda”. Le costituzioni di diversi paesi, infatti, disciplinano dei regimi derogatori che hanno come obbiettivo quello di normalizzare, di ricondurre l'emergenza nell'ambito delle disposizioni costituzionali. Nel sistema italiano, viceversa, l'instaurazione di un regime emergenziale avviene senza una preventiva abilitazione costituzionale e, dunque, questo pone un tema fondamentale di legittimazione. Quindi la domanda è: chi comanda? Ma, soprattutto, sulla base di quale fondamento?

Sbailò: Benissimo, grazie mille. Cedo la parola alla Professoressa Catelani.

Catelani: Grazie, buon pomeriggio a tutti e al Dottor Bertolaso a cui vorrei fare una domanda. Io interverrò nella sessione di venerdì, però uno degli aspetti che avevo trattato nella mia relazione è relativo a quello che dovrebbe essere cambiato, che dovrà essere cambiato alla luce di quello che non ha funzionato, nell'organizzazione di questa situazione d'emergenza. E avevo indicato proprio come primo punto il fatto che il decreto legislativo 1 del 2018, ossia il Codice della Protezione Civile, che ha rappresentato il punto di riferimento iniziale per la prima delibera del Consiglio dei Ministri nella quale è stato dichiarato lo Stato d'emergenza, poi è stato completamente accantonato. Doveva costituire il punto di riferimento giuridico, però per pluralità di motivazioni è stato messo da parte. Poi magari nella sessione di venerdì ne riparleremo insieme. Secondo lei, dottor Bertolaso, il Codice della Protezione Civile ha funzionato bene in tutte le occasioni degli inevitabili dei terremoti e, con altre caratteristiche, in situazioni di emergenza come quella sanitaria attuale, oppure è necessaria una modifica?

Bertolaso: Sappiamo come nasce questo Codice della Protezione Civile approvato un paio d'anni or sono. Nasce da quella che era una linea politica che voleva in qualche modo demolire quella che era la protezione civile, che è stata realizzata nel corso dei primi dieci anni di questo secolo. Ricorderete che appunto del 2001 venne approvata la legge di protezione civile con la mia nomina a capo del dipartimento. Come ho detto, anche un po' in contrasto con la riforma del Titolo V che dava alle regioni la possibilità di organizzarsi da un punto di vista di Protezione Civile, tanto è vero che il Presidente della Repubblica, il mai sufficientemente rimpianto Carlo Azelio Ciampi, ebbe qualche perplessità nel momento in cui andò a firmare questa legge. La legge ha chiarito in modo inequivocabile chi aveva la responsabilità tecnica della gestione dell'emergenza e chi aveva poi la responsabilità politica della medesima. Quindi da un lato la responsabilità politica era in mano al Presidente del Consiglio, dall'altro la responsabilità tecnica era in mano al capo del Dipartimento della Protezione Civile. Lì siamo andati avanti fino al 2010, con una serie di risultati che mi pare di ricordare siano stati abbastanza positivi, al di là di

quelle che possono essere opinioni personali. Nel 2010, alla luce di tutta una serie di vicende giudiziarie che mi riguardarono anche personalmente, il governo Monti decise di demolire quell'impianto legislativo e purtroppo, come spesso accade dalle nostre parti, venne buttata l'acqua sporca insieme al bambino. E questa è stata la causa di questo sgretolamento del sistema che si è andato via via perpetrando nel corso di questi dieci anni. Davanti agli occhi di tutti sono le vicende del terremoto di ormai quasi 4 anni or sono di Amatrice, e della famosa vicenda della valanga di Rigopiano del gennaio di 3 anni fa. Queste vicende sono state gestite, al di là dei primi soccorsi che sono stati sempre nel nostro Paese straordinari, in modo assolutamente approssimativo. Tanto è vero che oggi, a quasi quattro anni dal terremoto di Amatrice, ci sono ancora le macerie sul campo e le scuole che vengono costruite oggi, a quasi 4 anni di distanza, non vedono neanche un alunno in quanto tutta la popolazione si è trasferita sulla costa. Ho lavorato fino a ieri a Civitanova Marche, realizzando questo ospedale Covid, e praticamente Civitanova Marche è diventato il nuovo capoluogo degli Appennini, perché tutti gli abitanti, quantomeno degli Appennini Marchigiani, si sono trasferiti sulla costa. È stato quindi un danno enorme per l'economia e soprattutto per la cultura, per la storia e per la socialità del nostro Paese. Questo appunto in conseguenza di quelle vicende che hanno riguardato la Protezione Civile 2010. Quello che è stato poi realizzato è un codice che non risolve nulla. È un codice che ha paura di dare responsabilità precise. È un codice all'italiana. E' un codice dove si spalmano responsabilità un po' su tutti. Se ci pensate, quanto di più ridicolo, antistorico e sbagliato ci può essere nel dire che la protezione civile è materia concorrente. Già lì si capisce che al solito nel nostro paese si dà un colpo al cerchio e uno alla botte. Si tolgono un po' di poteri a qualche istituzione e se ne danno un pochettino ad altri, ma non completamente. Io vi sto parlando dalla sede della Presidenza della Regione Siciliana, dove mi è stato raccontato ad esempio che ci sono 60.000 km di strade provinciali in Sicilia che sono abbandonate, perché si è tolta la responsabilità della manutenzione alla provincia ma non si è data a nessun altro. E questo, come sappiamo, è un problema che riguarda tutta Italia e quindi siamo sempre nel solito vizio. Si danno un po' di responsabilità a qualcuno e si spalmano responsabilità in modo che poi, alla fine, non si riesce a trovare quello che è il responsabile vero, nel momento in cui si deve andare a tirare le somme sia in termini positivi che negativi. Basta vedere anche la storia del ponte Morandi, sono passati due anni e mi pare che ancora a livello giudiziario stiano indagando e non riescono a chiudere le indagini, perché è un tale rimbalzo di responsabilità, un tale del gioco di scaricabarile, un tale modo di dire «No io ho fatto questo ma non ho fatto quest'altro», che è esattamente la fotografia di quella che è la vicenda di questa emergenza che stiamo ancora vivendo. Ed è anche la fotografia di quello che è questo benedetto Codice di Protezione Civile, che andrebbe completamente rifatto e riorganizzato. Quanto alla seconda domanda, ossia quella relativa al "chi comanda", in Italia in questo momento è difficile capire chi comanda. Io sostengo sempre, irritando moltissimi e soprattutto i benpensanti, che in emergenza la democrazia non c'è. Nello stato di emergenza ci devono essere due o tre figure che

hanno la responsabilità, che si caricano il “paese sulle spalle”, e fino a quando l'emergenza non è stata risolta chi ha quella responsabilità ne porta le conseguenze. Domando sempre, soprattutto ai benpensanti che mi contestano queste affermazioni, se tu avessi tuo figlio che subisce un incidente oppure ha un infarto e finisce al pronto soccorso, preferiresti che facessero una conferenza dei servizi, un'assemblea o un tavolo di coordinamento per stabilire quale deve essere la diagnosi e la terapia, oppure ti aspetteresti che ci fosse un intervento immediato di professionisti, di persone che sanno esattamente qual è il problema, come lo si deve affrontare e come si deve risolvere. Quando si va al pronto soccorso ci si aspetta di avere risposte e soluzioni immediate. Successivamente, se chi sta al pronto soccorso sbaglia si farà il giusto processo. Ma nel momento in cui si è in emergenza, questa va affrontata senza se e senza ma, come è stato fatto, ricordava prima Mantici, nella vicenda dell'emergenza SARS, chi chiuse gli aeroporti italiani? Chi stabilì di attivare immediatamente tutti i controlli a tutti quelli che entravano nel nostro paese? chi realizzò il Sacco e lo Spallanzani come ospedali di alto contenimento e di massima protezione? chi organizzò le ambulanze con quelle modalità di isolamento che vengono ancora usate oggi per i malati appunto di Covid-19? E quando ci fu l'epidemia di H1N1, come ha ricordato Mantici, chi è che firmò l'assegno per 40 milioni di vaccini? Per fortuna c'erano i vaccini, ossia quello che manca oggi e per questo la situazione è molto più drammatica in quanto non abbiamo una risposta seria e decisa, come accade appunto nel 2009 con la H1N1. Oggi siamo ancora nel Medioevo di questa malattia, conosciamo ancora molto poco di questa malattia. Ed ecco perché bisognerebbe essere audaci e capaci anche di anticipare il virus, mentre invece noi non stiamo facendo altro che inseguirlo. E fino a quando noi lo inseguiamo perderemo sempre la partita.

Sbailò: Grazie dottor Bertolaso. Quindi il problema è nella razionalizzazione della catena decisionale, forse un po' troppo lunga e articolata, e anche nella maggiore responsabilizzazione dei vari punti della catena. Adesso c'è il dottor Gianluigi Cesta, che è un nostro dottorando e sta seguendo anche la parte della comunicazione relativa a questo convegno, che voleva proporre una domanda.

Cesta: Buon pomeriggio a tutti, la domanda che pongo è rivolta in particolare al dottor Mantici e al dottor Bertolaso in quanto anche medici. Leggevo recentemente un intervento del presidente emerito della Corte Costituzionale Gaetano Silvestri sul fatto che, fondamentalmente, il nostro sistema sanitario nazionale si basa su una legge del '78, che risulta essere a suo dire, ma non posso che concordare, obsoleta per affrontare alcune tematiche come quella di oggi. Pertanto, una delle cose che proponeva il presidente Silvestri ormai più di un mese fa, era quella di avviare una riforma del sistema sanitario nazionale. Quindi vi chiedo, come esperti della macchina amministrativa ma anche come medici, secondo voi, prima ancora di porsi il problema dello stato di eccezione, non sarebbe il caso di rivedere, incrementare e ammodernare il sistema sanitario nazionale,

riaffermando contestualmente il ruolo centrale dello Stato nelle circostanze emergenziali come quella attuale?

Mantici: Spazi di semplificazione ce ne sono, però sembra che il nostro Paese sia refrattario alla scelta di soluzioni che semplifichino i meccanismi. Con la riforma costituzionale del Titolo V abbiamo dato molto potere nel campo della salute alle regioni ma, per esempio, abbiamo creato il turismo sanitario. Cioè io mi sposto dalla mia Regione dove non ho una sufficiente assistenza e vado ad affollare la regione che offre di più. Ci siamo tutti lamentati del fatto che una siringa a Palermo può costare 10 volte più o 10 volte meno di quello che costa Bergamo, perché il capitolo degli acquisti è nelle mani della struttura regionale. Si potrebbero semplificare le cose, ma io non credo che l'attuale struttura politico-amministrativa sia di livello tale da affrontare il problema della semplificazione. Si possono promettere decreti "semplificazione" di ogni natura, ma il ponte Morandi viene ricostruito in 2 anni solo dopo il crollo. Se, come diceva Guido Bertolaso, qualcuno avesse firmato un foglio per dire che era pericolante, il ponte Morandi sarebbe stato anche demolito, ma sarebbe stato ricostruito nei prossimi 25 anni. È dovuto crollare con 43 morti per avere quello che noi avevamo a quei tempi, cioè una specie di ordinanza di protezione civile che nomina un commissario straordinario unico con poteri straordinari, limitati nel tempo e nello spazio, che ha l'incarico di risolvere i problemi. Questo è stato fatto dai tempi dell'Aquila ad oggi soltanto con il ponte Morandi. È chiaro che il servizio sanitario nazionale dovrebbe essere riformato perché, ripeto, anche il semplice fenomeno del turismo sanitario ci fa pensare che ci sia qualcosa che non funziona. Perché mi devo spostare dalla mia regione per farmi curare? Perché la mia regione non è in grado di curarmi o non ha soldi oppure è troppo piena. Se sono costretto a recarmi da un'altra parte per curarmi significa che c'è qualcosa che non funziona. Che cosa abbiamo fatto di fronte alle enormi spese della sanità? Li abbiamo chiamati sprechi e abbiamo tagliato i fondi alla sanità. Lo Stato ha detto: voi spendete troppo e io vi do meno soldi. Quelli hanno risposto: e noi chiudiamo gli ospedali. Negli ultimi anni sono state chiuse decine di ospedali. C'è un piccolo movimento culturale che chiede la riapertura del Forlanini a Roma, che ha una struttura da un punto di vista edilizio splendida. Non ci vorrebbero tanti soldi per trasformarlo in un nuovo ospedale, comunque è stato chiuso ed era un centro di eccellenza. Lo Spallanzani è stato tra virgolette salvato dalla SARS e dall'impegno di Bertolaso di fronte a un problema di potenziale pandemia, perché - ripeto - la SARS non è diventata pandemia grazie alle misure di prevenzione prese in tutto il mondo. Lo Spallanzani è diventato un centro di eccellenza perché si sono spesi dei soldi in vista del futuro. Vedete, la Protezione Civile e gli uffici operativi della Protezione Civile lavorano secondo queste linee guida: previsione, valutazione, prevenzione e mitigazione. Queste sono le quattro attività di Protezione Civile operativa. Per cui, bisogna essere pronti alla prevenzione e per prevenire bisogna spendere e rischiare di spendere alla cieca. L'esempio del ponte Morandi, che poteva richiedere delle spese

che non sono state fatte perché nessuno se ne accollava la responsabilità, è l'esempio del dissesto amministrativo del nostro paese.

Sbailò: Bene e grazie dottore Mantici. Do la parola quindi al dottor Bertolaso per le sue considerazioni in conclusione. Dopodiché chiuderemo questa prima fase e apriremo la seconda.

Bertolaso: Non voglio esagerare sempre citando quella che è stata la nostra esperienza. Stavo cercando disperatamente sul mio telefonino, ma non lo trovo, il titolo di un giornale che sicuramente non perde occasione per criticare quelle che sono le attività che io porto avanti anche come volontario. La cosa buffa, però, è che quando crollò il ponte Morandi “Il Fatto Quotidiano” se ne uscì con un titolo abbastanza significativo: «Ponte Morandi, decreto legge. Il modello è Bertolaso». Perché, guarda caso, alla fine della fiera, anche il ponte Morandi, come ricordava Mantici, è stato realizzato in 2 anni grazie a quelli che sono, non tanto i poteri assoluti che erano stati conferiti a chi si occupava di Protezione Civile, ma la capacità anche di districarsi nei meandri burocratici e la capacità anche di riuscire a superare quelli che erano gli ostacoli a livello territoriale. Ecco perché la riforma del Servizio Sanitario Nazionale oggi mi sembra davvero difficile da immaginare. Cioè, riportare tutto a livello centrale ormai, a mio avviso, diventerebbe anche problematico e forse è anche fuori tempo. A questo punto si tratta solo di razionalizzare quelli che sono i modelli regionali in modo che siano il più possibile uniformi, coerenti, coordinati e che si sappiano comunque riconoscere in un punto di riferimento centrale, che non può che essere il Ministero della Salute. Viceversa, insisto che venga abolita questa materia concorrente della protezione civile in ambito regionale. Le prime ad esserne contente sarebbero proprio le regioni, perché con l'eccezione di qualche presidente che oggi si fa vedere a livello regionale nella sala operativa della sua protezione civile regionale, le regioni non hanno la capacità, non hanno la cultura, non hanno l'organizzazione per gestire emergenze vere e proprie, al di là di quella che può essere l'alluvione contenuta nell'ambito di qualche piccolo paese di una qualsiasi provincia. Servirebbe invece avere una Protezione Civile Nazionale unica e collegata con tutte le prefetture del nostro paese, connessa bene con il corpo dei Vigili del Fuoco, con le forze dell'ordine, con le Forze Armate, in grado di far ripartire quel mondo del volontariato che in questi ultimi 10 anni di protezione civile si è andato perdendo, deluso anche dalla mancanza di attenzione e di considerazione. Questo servirebbe a ridare una struttura importante al Paese: non ce lo dimentichiamo, al di là dell'emergenza dell'epidemia, nel codice di protezione civile le emergenze sanitarie sono scomparse. Quella che era la legge della protezione civile del 2001 parlava in modo esplicito di emergenze naturali, di calamità naturali e di emergenze di carattere sanitario. Nel nuovo codice le emergenze di carattere sanitario sono state cancellate e siamo stati completamente smentiti, purtroppo, da questa vicenda del coronavirus. Al di là di questo, non ci dimentichiamo che siamo il Paese a più alto rischio sismico tutta Europa, il Paese che ha 7 vulcani attivi sul proprio territorio

ed è un Paese dove non passa settimana che qualcuno non vada a finire sotto l'acqua e in mezzo al fango per qualche alluvione, anche solo dopo un violento scroscio d'acqua. Per non parlare degli incendi boschivi e di tutto il resto. Quindi siamo un paese fragilissimo che ha un disperato bisogno di una struttura di Protezione Civile Nazionale forte, coesa ed in grado di garantire la sicurezza di tutti i cittadini.

Sbailò: Allora, noi dovevamo chiudere adesso ma mi arrivano due ulteriori richieste di intervento. Cedo pertanto la parola al Professor Giampiero Di Plinio.

Di Plinio: Buon pomeriggio. Partendo da due cifre, ossia 2600 % di ore di cassa integrazione in più, pari ad un anno di crisi, e 10% di PIL in meno, la domanda è il bilanciamento tra gli altri valori costituzionali e la salute, o quello che si immagina sia salute - io ho seguito con molta attenzione relazione del dottor Mantici e la condivido in pieno – non vada fatta prima che arrivi alla Corte costituzionale, se non debbano essere gli stessi organi costituzionali rappresentativi, i Major italian direbbero gli anglosassoni, a farla prima per evitare quello che è successo particolarmente in Italia. Leggevo oggi le statistiche tedesche, e praticamente in Germania il consumo totale di energia elettrica delle imprese non è mai diminuito. Il che vuol dire che la produzione nazionale in Germania è stata sempre costante e continua, così come sono stati riaperti immediatamente e molto velocemente i piccoli negozi e le scuole. Quindi la domanda è a due medici: l'emergenza implica per forza “questa idea di salute”, messa davanti a tutto senza limiti, fino a quando non finisce la cosiddetta emergenza? Oppure se sono gli stessi organi costituzionali, magari aiutarti dai tecnici – ho sentito in precedenza su questo cose molto interessanti - a fare un bilanciamento prima e a tentare di arrivare alla fine di una crisi diciamo con la “casa in piedi”, e non con la casa fatta completamente a pezzi.

Sbailò: Grazie al Professor Di Plinio, adesso cedo la parola al Professor Breschi.

Breschi: Buon pomeriggio, potrei limitarmi alla domanda che sorge spontanea al dottor Mantici e al Dottor Bertolaso, che ringrazio entrambi per i loro interventi, ossia: «Perché?». Se doveste essere chiamati a rispondere al perché di questo smantellamento negli ultimi 10 anni, forse due possibili prime risposte sarebbero ricollegabili alla scelta di sacrificare un interesse generale agli interessi di parte, e alla crescente conflittualità stato-regioni.

Mantici: Bene, rispondo da medico facendo una domanda stupida e retorica. Che cosa respiriamo con la prima boccata di ossigeno nel momento in cui veniamo al mondo? La risposta è: una grande quantità di batteri. Da quel momento viviamo nello sporco. Il mondo è sporco. Naturalmente noi soggiacciamo allo sporco proteggendoci. Tuttavia, se la protezione diventa ossessiva, nevrotica o psicotica, diventa una malattia. Ora, noi dobbiamo proteggere la salute dei cittadini, ma la

dobbiamo proteggere, intanto, rispondendo con metodi sanitari a un'emergenza sanitaria. Qui abbiamo risposto all'emergenza sanitaria per prima cosa bloccando i voli con Pechino e da Pechino. Nessuno ha pensato che forse i cinesi venivano anche attraverso Francoforte, Parigi o Londra. Però noi abbiamo bloccato i voli da Pechino. Oggi, a tre mesi dall'inizio della crisi, non abbiamo le mascherine sufficienti, non abbiamo i tamponi sufficienti, non abbiamo i test sierologici per tutti, non abbiamo risposto in modo adeguato a un'emergenza sanitaria. Quindi, in primis non abbiamo protetto la salute adeguatamente, e nel fare questo, a mio avviso, abbiamo inflitto dei danni che forse saranno riparabili nei prossimi 10 anni all'economia italiana e alla società italiana.

Bertolaso: Sarò telegrafico. È stato fatto l'esempio della Germania e si dice che in Germania hanno fatto meno tamponi che in Italia. Sarà pure vero. Il problema è che in Germania hanno fatto i tamponi giusti. Hanno potuto controllare quella che era la situazione epidemica del loro paese e quindi hanno potuto continuare a tenere le fabbriche aperte e fare tutte le varie attività, perché sono intervenuti subito nel momento in cui i buoi erano ancora dentro la stalla, tanto per intenderci. Da noi è accaduto esattamente il contrario e quindi, nel momento in cui ci siamo ritrovati con una situazione tale da rischiare davvero di avere un numero di decessi superiore rispetto a quello che purtroppo abbiamo comunque conosciuto ed avere anche tutto il paese colpito da questa da questa epidemia, è stato giocoforza chiudere un po' tutto e fare lockdown. È stata una misura estrema conseguente alla incapacità di intervenire in tempi rapidi, come invece è successo in Germania. Questa mi pare che sia la considerazione più importante sul binomio salute-economia, nel senso che l'economia la salvi se dal punto di vista dell'emergenza sanitaria riesci a intervenire in tempo e, davvero, a tamponarla. Sullo smantellamento, immagino che il professore intendesse lo smantellamento della protezione civile, andate a vedere cosa il commissario Arcuri e anche gli altri alti funzionari della protezione civile hanno saputo inserire negli ultimi provvedimenti di legge. Gli è stato lo scudo penale, o qualcosa del genere, nel senso che loro non hanno responsabilità penale per quelle che sono le attività che stanno portando avanti. Vorrei ricordarvi che un illustre professore universitario, Enzo Boschi, famoso vulcanologo presidente dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia è morto perché accusato di aver provocato omicidi colposi all'Aquila, nell'ambito del suo ruolo di membro della commissione Nazionale grandi rischi della Protezione Civile. È tutto lì il punto: non si vogliono più prendere responsabilità e se c'è il rischio di responsabilità oggi ci si permette di avere anche lo scudo penale, cosa che al nostro tempo era assolutamente impensabile. Ecco perché è stata smantellata.

Sbailò: Grazie agli intervenuti. Cedo adesso la parola al professore Ferrari che presiederà e coordinerà i lavori della seconda parte di questa sessione.

Ferrari: Buongiorno a tutti. Questa sessione, denominata opportunamente “la posta in gioco”, include tre relazioni. Quella di Cesare Pinelli sull’uso delle fonti, quella di Pino Pisicchio sull’equilibrio tra i poteri e quella dello stesso Ciro Sbaillò su la regola dell’eccezione. Mi sembra di capire che nelle intenzioni degli organizzatori queste tre relazioni coprano pressoché tutti gli aspetti del tema che ci affatica da metà febbraio. Cioè la parte delle fonti con la relazione di Cesare Pinelli, la parte organizzativa con la relazione di Pino Pisicchio, suppongo che l’equilibrio dei poteri si riferisca ai poteri dello Stato ma, dato che prima abbiamo sentito interventi tutti focalizzati sul rapporto tra Stato e regioni, immagino che ci possa essere spazio anche per questo, ed infine i principi teorici del rapporto tra normalità costituzionale ed emergenza con la relazione di Ciro Sbaillò. Io sono stato molto stimolato dalle due relazioni di Bertolaso e Mantici. Devo dire che vorrei interpretare il mio ruolo in termini assolutamente formali anche per via del poco tempo disponibile, però una battuta permettetemiela. Ho sentito interventi orientati tutti verso la centralizzazione, ed è ovvio trattandosi di operatori che hanno dedicato l’intera vita alla protezione civile. È anche probabile che se si mettesse mano alla revisione del Titolo Quinto, probabilmente la materia protezione civile, oggi inserita nella legislazione concorrente, tornerebbe al centro. Ho qualche dubbio che la centralizzazione possa essere oggi invocata in materia sanitaria perché, al di là degli inevitabili errori che alcune regioni hanno commesso, credo che tornare alla legge Mariotti non sia seriamente proponibile. Non credo di dover spezzare molte lance per ribadire che centralizzazione non è necessariamente sinonimo di efficienza. È vero che il famoso esempio delle siringhe dimostra che in Sicilia non sono molto bravi nell’acquisto dei farmaci, però è altrettanto vero che gli acquisti Consip hanno generato infiniti altri problemi, e tendono a generare “intese”. Sapete che in queste materie l’oligopolio è la regola, e gli operatori presenti in tutti i settori, dalla siringa al tampone, sono alla fine cinque o sei. In secondo luogo si generano costi di inefficienza dovuti al fatto che le gare Consip sono standard e poi l’aggiudicatario deve subentrare in contesti locali dove i capitolati e i bandi affacciano esigenze del tutto diverse da quelle della gara centralizzata. Quindi è ovvio che in materia di protezione civile c’è bisogno di una risposta immediata, univoca e centrale, ma non estenderei questa regola. È più importante l’efficienza della centralizzazione, e purtroppo è sempre sul piano dell’efficienza che la nostra pubblica amministrazione ha spesso lasciato a desiderare. La protezione civile è stata magistrale in ogni occasione in cui c’è stata una effettiva necessità di intervento immediato, però sappiamo che per temperamento gli italiani sono bravissimi in fatto di genialità e di eroismo, che tuttavia ha carattere istantaneo ed è più difficile mantenere un elevato tasso di efficienza in forma costante. D’altra parte voglio ricordare che, ai sensi della lettera Q del secondo comma dell’articolo 117, la profilassi internazionale era materia esclusiva statale e non mi pare che lo Stato abbia dato una gran prova. Hanno vietato con le ordinanze del 25 e del 26 gennaio il rientro dalla Cina ma soltanto con i voli diretti, permettendo a 20.000 tra italiani e cinesi di rientrare via Francoforte, Londra, Parigi e Zurigo. Eravamo totalmente privi di scorte.

Mancavamo di tutto, dai camici alle mascherine e ai tamponi. Quindi, prima di abbandonare il modello regionale in favore di una centralizzazione non solo della protezione civile, ma anche della sanità direi che forse una riflessione approfondita sarebbe necessaria.

