

## **Difesa civile, protezione civile ed emergenza pandemica all'interno della Repubblica delle autonomie\***

di Luca Buscema\*\*

6 aprile 2023

Sommario: 1. Nodi problematici e questioni irrisolte in tema di emergenza pandemica all'interno di uno Stato di diritto. – 2. Lo stato di crisi sanitaria tra prevenzione, disciplina e pianificazione degli interventi di risoluzione dell'emergenza. – 3. Spunti di riflessione in tema di politiche di gestione dei *Complex intergovernmental problems*.

### **1. Nodi problematici e questioni irrisolte in tema di emergenza pandemica all'interno di uno Stato di diritto**

L'emergenza sanitaria insorta in seguito al propagarsi del virus Sars-Cov-2 ha procurato, in uno con una dolorosa esposizione a pericolo della vita di ciascuno, il repentino crollo di talune certezze proprie di uno Stato (sociale) di diritto.

L'improvvisa necessità di provvedere ad una riconversione di alcuni reparti - se non di intere strutture ospedaliere - dotandoli del personale e delle attrezzature essenziali per poter fronteggiare la crisi, ha colto di sorpresa (in realtà, non solo) il sistema sanitario nazionale e regionale<sup>1</sup>, ivi compresa la sanità militare<sup>2</sup>, denotando una generale scarsa lungimiranza delle contemporanee politiche di previsione e amministrazione delle emergenze e delle catastrofi, per vero, anche antropiche e naturali<sup>3</sup>.

---

\* Relazione presentata in occasione del convegno "La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid-19. Profili giuridico-finanziari" svoltosi presso l'Università degli Studi di Catania in data 30 giugno - 01 luglio 2022.

\*\* Ricercatore t.d. di tipo B in Istituzioni di diritto pubblico (SSD Ius 09) - Università degli Studi di Messina. Abilitato a professore di seconda fascia - settore concorsuale 12/C1 - SSD Ius 08.

<sup>1</sup> Cfr. G. Busilacchi, *La pandemia da Covid-19 come nuovo rischio socio-sanitario e come stress test per la sanità italiana. Nota introduttiva*, in *Italian Journal of Social Policy*, 2/2021, 7 ss.

<sup>2</sup> Cfr. Camera de Deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. La sanità militare. Dossier n° 105 - Schede di lettura, 01 aprile 2020.

<sup>3</sup> Sottolinea la correlazione tra disponibilità di risorse finanziarie e concreta capacità di risposta alla crisi A.M. Cecere, *Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali*, in *Rivista Aic*, 1/2021, 360 ss.

Difficoltà logistiche e criticità del “sistema Paese” sono poi emerse, nel tempo, con riguardo a molteplici e complessi profili capaci di investire la coesione del tessuto sociale e divenire espressione di un modello di gestione della crisi non pienamente rispondente ad efficienza ed efficacia delle misure adottate<sup>4</sup>.

Al cospetto di un'emergenza sanitaria di così vaste proporzioni, è sin da subito maturato un profondo senso di smarrimento (non solo in seno alla comunità, ma anche) delle Istituzioni che hanno dimostrato di trovarsi impreparate innanzi al pericolo incombente, probabilmente anche a causa della carenza, all'interno del vigente sistema costituzionale, di una (compiuta, articolata e definita) disciplina dello stato d'eccezione conseguente all'insorgenza di una crisi (non solo) sanitaria<sup>5</sup>.

Gli atti normativi ed amministrativi emanati nel corso degli ultimi tempi, oltre ad essere indirizzati nel senso di sopperire alle gravi carenze di personale e dotazioni strumentali da impiegare per consentire di prestare le necessarie cure ai pazienti bisognosi di assistenza e di urgenti e pervasive terapie, hanno ovviamente inciso, come noto, sulla consistenza di fondamentali diritti di libertà (civili ed economiche, innanzitutto) secondo un modello che, invero, ha ingenerato plurime e significative perplessità<sup>6</sup>.

Sono state poste in discussione le fondamenta della forma di governo parlamentare, il principio di legalità, il principio di leale collaborazione interistituzionale e, non certo in via meramente residuale, il corretto riparto di attribuzioni e competenze all'interno della “Repubblica delle autonomie”<sup>7</sup>.

Ciò, peraltro, ovviamente, a tutto detrimento del fondamentale principio di certezza del diritto, valore sul quale ogni cittadino (*a fortiori* nel corso di uno stato di emergenza) dovrebbe poter sempre contare.

In un siffatto contesto, ambiguo e controproducente è parso il florilegio di provvedimenti *extra (rectius: contra) ordinem* adottati dalle autorità (non solo regionali, ma anche) locali<sup>8</sup>, che, seppur da intendersi inefficaci ai sensi e per gli effetti

---

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*: A. R. Favretto, S. Tomelleri, A. Maturo (a cura di), *L'impatto sociale del Covid-19*, Milano, 2021; A. Celant, *Covid-19 e Destutturazione: Città, Territorio, Sviluppo*, in *Atti dell'Accademia "San Marco" di Pordenone*, 2021, 23, 107 ss.

<sup>5</sup> Cfr., *ex purimis*: A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, 490 ss.; G. Comazzetto, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19*, in *BioLaw Journal, Special Issue n. 1/2020*, 35 ss.

<sup>6</sup> Invero, «lascia sorpresi la mancanza di certezza delle norme scritte per l'emergenza, la volatilità delle stesse, il cambiamento repentino delle prescrizioni che regolano la vita pubblica e privata delle persone. In diverse occasioni si tratta di un intreccio caotico di provvedimenti che disorientano l'opinione pubblica e alimentano “la crisi di fiducia dei cittadini nella legislazione”». Così e per un approfondimento v. I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista Aic*, 1/2021, 101 ss.

<sup>7</sup> Cfr., *ex plurimis*: A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 1, 29 ss.; A. Piazza, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, 4, 1001 ss.

<sup>8</sup> Cfr., *ex multis*: M. Cavino, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *Rivista Aic*, 1/2021, 443 ss.

dell'art. 35 del d.l. n. 9/2020<sup>9</sup>, hanno segnato profondamente, in concreto, l'effettiva possibilità di formulare una strategia unitaria (ancorché sicuramente sempre criticabile e perfettibile)<sup>10</sup>, “*minando irrimediabilmente l'uniformità dell'efficacia della normativa statale emergenziale a favore di una sorta di modello improprio di discipline differenziate per la gestione dell'emergenza*”<sup>11</sup>.

Ovviamente, l'illogicità, la contraddittorietà e l'incongruenza delle iniziative intraprese a livello regionale e locale hanno innescato il promovimento di contenziosi giudiziari i quali hanno contribuito, in realtà, a cagionare un ulteriore motivo di incertezza a causa della natura ondivaga delle pronunce emanate, assistite, in verità, dai caratteri della sommaria trattazione dovuta all'estrema urgenza del provvedere<sup>12</sup>.

Smarrimento ed preoccupazione, per vero, avvertite, altresì, in un momento successivo, in occasione dell'avvio e dello svolgimento della campagna vaccinale<sup>13</sup>, contraddistinta, come noto, almeno nel corso della prima fase, da polemiche frutto di erronee strategie comunicative e, peggio ancora, di interpretazioni quantomeno fantasiose del corretto bilanciamento tra diritti fondamentali ed interessi generali della collettività<sup>14</sup>.

Tutto ciò sino a giungere all'emersione di pulsioni, fermenti e rigurgiti sovversivi che, in nome di uno sfrenato soggettivismo e di una distorta concezione della libertà, si sono tradotti sia in manifestazioni sediziose, accompagnate da “contaminazioni” estremistiche che hanno colto l'occasione per dare libero sfogo ai propri impulsi violenti, finì a sé stessi, sia nella propaganda ideologica, condotta anche mediante l'impiego di piattaforme informatiche e telematiche, sovente scaduta in aggressioni verbali offensive o intimidatorie, ovvero in vera e propria istigazione a delinquere<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, 23 marzo 2020, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 1/2020, 893.

<sup>10</sup> Cfr. M. Borgato, D. Trabucco, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, 24 marzo 2020, in *Dirittifondamentali.it*, 2 s.

<sup>11</sup> Così V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, 20 marzo 2020, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 1/2020, 883.

<sup>12</sup> Cfr., *ex multis*: A. Manzione, *I giudici e la pandemia*, in *Federalismi*, 12.01.2022, 1 ss.; A. Lollo, *Il giudice amministrativo dichiara illegittimo l'allentamento, predisposto dalla Regione Calabria, delle misure nazionali per il contenimento dell'emergenza epidemiologica (nota a T.A.R. Calabria, Catanzaro, sentenza 9 maggio 2020, n. 841)*, in *Osservatorio Aic*, Fasc. 6/2020, 290 ss.; F.F. Pagano, A. Saitta, F. Saitta, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio Aic*, Fasc. 3/2020, 374 ss.

<sup>13</sup> Cfr. E. Borgonovi, *Vaccinazione Covid-19: un esempio di complessità*, in *Mecosan: management ed economia sanitaria*, 2020, 116, 4, 3 ss.

<sup>14</sup> Cfr., *ex plurimis*: Q. Camerlengo, L. Rampa, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in *Rivista Aic*, 3/2021, 199 ss.; C. D'Orazi, *Se è legittimo imporre il vaccino contro il Covid-19, fra autodeterminazione e necessità*, in *Rivista Aic*, 3/2021, 1 ss.

<sup>15</sup> Come, ad esempio, in occasione di alcune manifestazioni organizzate da movimenti no-vax sfociate, pochi mesi or sono, in episodi di devastazione e saccheggio a causa di condotte criminose perpetrate da parte di sodali a formazioni partitiche di matrice pseudo-fascista; fattispecie di gravità tale da indurre il Senato ad approvare un ordine del giorno, presentato da PD, M5S, Leu e Iv, volto a compulsare l'attivazione del procedimento finalizzato, ai sensi della legge Scelba, allo scioglimento di Forza Nuova e una mozione, sottoscritta da altra parte politica, indirizzata nel senso di promuovere l'adozione di «ogni

In un contesto generale, per vero, piuttosto sconfortante, la pandemia, però, al contempo, ha indotto la Repubblica delle autonomie (in uno con il terzo settore)<sup>16</sup>, a sperimentare nuove forme di dialogo e sostegno interistituzionale (nel quadro di un rinnovato modello cooperativo tra strutture di difesa e protezione civile) che necessitano, nondimeno, a regime, di adeguate provviste finanziarie e di una organizzata ed articolata cabina di regia per non essere abbandonate ad estemporanei tentativi dagli esiti (oltremodo) incerti<sup>17</sup>.

## **2. Lo stato di crisi sanitaria tra prevenzione, disciplina e pianificazione degli interventi di risoluzione dell'emergenza**

Lo stato di crisi pandemica inveratosi improvvisamente in seguito alla diffusione del virus Covid-19 ha esercitato, pur con approcci diversificati, una profonda suggestione circa la necessità ed urgenza di apprestare sì, nell'immediato, adeguate misure contenitive e presto risolutive, ma anche la possibile affermazione di un modello teorico della gestione dell'emergenza sanitaria che sappia coniugare efficacia degli strumenti impiegati ed immanenza delle libere Istituzioni (ivi compresa la "conferma" dell'intangibilità di alcuni diritti inviolabili della persona pur al cospetto di uno stato di necessità)<sup>18</sup>.

Esigenza, peraltro, non certo nuova, né limitata ad uno specifico assetto politico/costituzionale<sup>19</sup>.

I sistemi democratici di governo sono stati chiamati a fronteggiare un'emergenza di portata globale e locale al tempo stesso, *"in bilico tra due rischi: l'insufficienza delle misure, con i rischi di collasso del sistema sanitario e delle esigenze di prevenzione; oppure una eccessività delle medesime, con rischi enormi ed incalcolabili per il sistema*

---

*misura prevista dalla legge per contrastare tutte – nessuna esclusa – le realtà eversive».* Cfr. *Resoconto stenografico Senato della Repubblica, 369° seduta, 20 ottobre 2021, 137 ss.*

<sup>16</sup> In tema di incidenza del ruolo rivestito dal c.d. "terzo settore" nella promozione delle iniziative di contrasto alla pandemia, v., *ex plurimis*: I. Psaroudakis, *La sfida pandemica per il Terzo settore. L'impatto del Covid-19 in un'analisi qualitativa*, Pisa, 2021; U. Ascoli, M. Campedelli, *Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia*, in *Politiche Sociali*, 2/2021, 369 ss.; F. Ciani, L. Raffini, S. Gallerini, *Le conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19 in Italia e il ruolo del Terzo settore*, in *Salute e società*, 2, 2021, 25 ss.; D. Iannello, *Il ruolo del terzo settore ai tempi del covid-19*, in *Documenti geografici*, 2020, 857 ss.

<sup>17</sup> Sul punto, v. P. Mazzina, *La verticalizzazione della decisione politica e il rapporto tra Stato e regioni nel contrasto alla diffusione del contagio da covid-19*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2020, 167 ss.; F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, 333 ss.

<sup>18</sup> Cfr., *ex plurimis*: M. D'Amico, *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza sanitaria da Coronavirus: profili costituzionali*, in *BioLaw Journal*, 3, 2020, 1 ss.; A. Bellavista, *Normativa emergenziale e diritti fondamentali*, in O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, 2020, 37 ss.

<sup>19</sup> Cfr. A. Alemanno, *Taming COVID-19 by Regulation: An Opportunity for SelfReflection*, in *European Journal of Risk Regulation*, Issue 2/2020, 1373 ss.



*economico e sociale. Tra questi rischi anche quello di un diritto che si arrende alla 'paura', alla logica della prevenzione a tutti i costi, creando una spirale...che potrebbe essere tutt'altro che facile controllare nei suoi sviluppi*"<sup>20</sup>.

Emerge, in prima battuta, un duplice ordine di questioni problematiche, per vero, ancor oggi, in massima parte, irrisolte.

*In primis*, rileva il tema della liceità dell'introduzione, nel corso di uno stato di crisi, di previsioni tese a consentire (circoscritte) deroghe al principio di intangibilità dei diritti inviolabili dell'individuo che sottintende, innanzitutto, il rispetto di limiti di carattere sostanziale e/o valoriale (oltre che di natura procedimentale e di competenza)<sup>21</sup>.

In estrema sintesi, può dirsi che l'instaurazione di veri e propri "stati di eccezione" (ovvero di emergenza)<sup>22</sup>, situazioni in cui «*l'ordinamento giuridico è sospeso e continuamente infranto*»<sup>23</sup>, appare invero fortemente condizionata dalla natura e consistenza dei poteri conferiti agli organi preposti all'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato, in ossequio alle procedure formalmente previste all'interno delle diverse disposizioni costituzionali, in ragione della effettiva situazione di necessità concretamente inveratasi, cui corrisponde la precisazione degli argini entro i quali inscrivere la derogabilità e/o sospendibilità delle garanzie costituzionali poste a presidio dei diritti di libertà<sup>24</sup>.

In tal contesto, rendere cedevoli le libertà fondamentali della persona a fronte di una situazione di emergenza non può prescindere, comunque, dall'adozione di una "deliberazione democratica" capace di rinsaldare il legame tra la legittimità della decisione politica e la "condivisione sociale" della stessa, garantendo una maggiore effettività delle misure assunte<sup>25</sup>.

Secondo una diversa prospettiva, poi, emerge la necessità di rintracciare modelli assiologici, di disciplina ed operativi, che consentano di pianificare e programmare, secondo chiari criteri di riparto delle attribuzioni e delle competenze in seno ad un ordinamento pluralistico, gli interventi volti a contrastare e contenere (e rapidamente risolvere) il pericolo improvvisamente inveratosi.

---

<sup>20</sup> Così A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw Journal, Online First*, 14 marzo 2020, 2.

<sup>21</sup> Cfr. M. De Nes, *Emergenza CoViD-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal, Special Issue n. 1/2020*, 315 ss.

<sup>22</sup> Per una disamina dei tratti caratteristici differenziali intercorrenti tra «stato di emergenza», «stato di necessità» e «stato di eccezione», v. A. Morelli, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021*, in *Nomos*, 3/2020, 5 ss.

<sup>23</sup> Così P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, 158.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 153 ss.

<sup>25</sup> In tema, v., *ex plurimis*: M. Tarantino, *Democrazia e normazione in tempo di pandemia*, in *Iconocrazia*, 2021, 123 ss.; B. Pendas, *Pandemia e democrazia*, in *Nuova antologia*, 2020, 39 ss.; A. Campati, *Il problema della competenza e la rappresentanza democratica: l'«immediatezza» nella gestione di Covid-19*, in *Biblioteca della libertà*, LV, 2020, 71 ss.

Al cospetto di una situazione di crisi che pregiudichi la sicurezza del “Sistema Paese” sono da definire, in quest’ottica, in primo luogo, le finalità da perseguire onde assicurare la continuità dell’azione di governo, la salvaguardia degli interessi vitali dello Stato, la protezione della popolazione e delle capacità economiche, produttive, logistiche e sociali della Nazione.

Obiettivi da ricercare impiegando, ove necessario, al contempo, sinergicamente, le risorse ed i metodi propri dei sistemi di protezione civile e di difesa civile del Paese<sup>26</sup>.

Invero, pur se protezione civile e difesa civile richiamino alla mente temi tra di loro diversificati, essendo ben netta, almeno in linea teorica, la demarcazione delle rispettive funzioni (la prima assolvendo a compiti di soccorso ed assistenza della popolazione, ivi compresa la tutela e il recupero di beni, in caso di calamità, anche di natura antropica, diversamente afferendo la difesa civile ad ambiti operativi in riferimento ai quali sia posta in discussione la sicurezza - non certo *stricto sensu* militare – dello Stato-Ordinamento/Comunità)<sup>27</sup>, è facile intendere come situazioni emergenziali di rilevanza (non solo strettamente) nazionale ben possano richiedere l’attivazione di tutte le risorse a disposizione, coniugando e coordinando strategie, pianificazioni ed interventi<sup>28</sup>.

E se articolato e complesso dimostra di essere il sistema di protezione civile invalso all’interno dell’ordinamento italiano, espressione evidente del riparto di competenze e funzioni (normative ed amministrative) tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali, mentre connotato da (presunto) centralismo appare essere il modello di difesa civile (comprensivo, ovviamente, delle eventuali risorse militari da dislocare, a supporto, sul campo)<sup>29</sup> in ragione della dimensione del pericolo da affrontare, per vero, al cospetto dell’emergenza, è agevole intuire come, in concreto, i diversi attori istituzionali deputati, secondo un assetto territoriale multilivello, alla gestione della crisi siano chiamati a cooperare nell’ambito di (più o meno) collaudate sedi di concertazione<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. M. Negri, R. Monni, *Il COVID-19 e il rafforzamento della resilienza e della Difesa Civile*, in [www.casd.it](http://www.casd.it), consultato il 10.05.2022.

<sup>27</sup> Cfr., *ex multis*: F. Toseroni, *Protezione e Difesa Civile: Storia, Organizzazione, Pianificazione ed Analisi delle Minacce Future*, Roma, 2009.

<sup>28</sup> Per vero, questa distinzione ha condotto allo sviluppo di un sistema di gestione delle crisi che postula la costituzione di specifici e, tra di loro, differenti dipartimenti per la protezione civile e la difesa civile, pur se dotati di una certa complementarità tra i rispettivi attori a livello operativo. In particolare, ciò emerge già dalla constatazione secondo la quale il Servizio Nazionale della Protezione Civile è posto sotto il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile all’interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri mentre il Dipartimento di Difesa Civile è incardinato in seno al Ministero dell’Interno. Sul punto, v. F. Di Camillo, A. Marrone, S. Silvestri, P. Tessari, A. R. Ungaro, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Quaderni IAI, Roma, 2014, 9 s.

<sup>29</sup> Cfr. Camera di Deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. L’impiego delle forze armate nella fase 1 dell’emergenza COVID-19, 21 aprile 2020.

<sup>30</sup> Per un approccio critico, v. A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d’urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Le Regioni*, 4/2021, 878 ss.

Ovviamente, la natura del pericolo insorto condiziona certamente tipologia e consistenza degli strumenti di reazione da apprestare al cospetto dell'emergenza e postula, quantomeno *prima facie*, la definizione di passaggi operativi che consentano di apprezzare l'intensità e la durata della crisi in atto, avviando, per tale via, l'iniziale fase di monitoraggio volta a riconoscere la causa del pregiudizio arrecato alla pubblica incolumità, cui segue la concreta adozione delle misure di tutela che presuppongono, ovviamente, anche la salvaguardia degli operatori schierati all'interno del teatro delle operazioni<sup>31</sup>.

Ciò, però, necessita non solo di una pianificazione preventiva delle procedure da rispettare, ma, in primo luogo, la disponibilità di risorse adeguate.

Si tratta, cioè, di intraprendere lungimiranti politiche di programmazione che consentano la pronta attivazione di presidi sanitari ed operativi almeno sufficienti, in prima battuta, a contrastare e ad arginare il pericolo inverteatosi.

È certamente irrealistico immaginare di poter prevenire qualsivoglia possibile crisi, quale che ne sia la matrice; la complessità della società moderna e delle relazioni internazionali comportano, difatti, serie difficoltà nel poter presagire ogni potenziale fattore di rischio<sup>32</sup>.

I possibili scenari sono molteplici e sorretti, di frequente, da esiti imprevedibili quanto al loro manifestarsi ed evolversi<sup>33</sup>.

L'esperienza ed una attenta e costante attività di osservazione, però, sovente consentono di promuovere bilanciate politiche che permettono di rispondere alla crisi, anche improvvisamente insorta, senza essere colti da imprevedibile sorpresa; ciò, non solamente con riguardo al peggiore degli scenari possibili, bensì apprezzando congruamente ogni eventuale sfaccettatura che richieda, di volta in volta, di modulare l'intensità della risposta<sup>34</sup>.

Approccio sistemico che è chiamato a fare tesoro, per vero, non solo a livello di strategia complessiva, bensì anche in chiave operativa, delle capacità, attitudini, conoscenze e competenze maturate sul campo, sia all'interno dei confini nazionali, sia, per certi versi, *a fortiori*, nei teatri operativi che, nel corso degli ultimi decenni, hanno visto l'Italia intervenire in molteplici contesti di crisi inverteatasi all'estero.

In campo militare, innanzitutto, nel quadro, in particolare, delle c.d. *crisis response operations*, con specifico riguardo alle funzioni di *civil-military cooperation*, esempio lungimirante di concertazione e confluenza di risorse civili e militari in vista del ripristino di condizioni di libera e pacifica convivenza nell'ambito di territori

---

<sup>31</sup> Cfr., *ex multis*, la Linee Guida riguardanti la "Gestione del rischio operativo connesso all'emergenza covid-19" pubblicate dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco il 16.10.2020 e rinvenibili in <https://olympus.uniurb.it>.

<sup>32</sup> Cfr. R. De Giorgi, *Il diritto nella società del rischio*, in *Revista Opinião Jurídica*, 2005, 395 ss.

<sup>33</sup> Cfr., *ex plurimis*: Z. Bauman, *Città di paure, città di speranze*, Roma, 2018; Id, *Paura liquida*, Roma, 2017.

<sup>34</sup> Cfr. F. Scalia, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi*, 32/2020, 183 ss.

martoriati da guerre (civili e/o internazionali) o interessati da catastrofi naturali ed emergenze antropiche<sup>35</sup> e, più di recente, proprio con riguardo a crisi di natura sanitaria<sup>36</sup>.

Operare all'interno di contesti "ostili" richiede, difatti, un duplice sforzo, non solo comprensivo delle azioni mirate direttamente a rimuovere, ove possibile, o, in ogni caso, a mitigare le conseguenze pregiudizievoli delle molteplici fonti di pericolo appena evidenziate, bensì anche connotato dallo sviluppo di qualità non semplicemente tecnico/operative ma immediatamente ascrivibili al "principio di umanità", capace di consolidare le iniziative intraprese anche grazie alla costruzione di un rapporto di fiducia con la popolazione destinataria degli interventi condotti<sup>37</sup>.

In questa direzione, imparare dal passato, analizzare dati e vicende pregresse, prospettare possibili scenari, verificare l'adeguatezza delle risorse a disposizione per rispondere efficacemente ai pericoli così immaginati, ovvero approntare, per tempo, ogni correttivo utile allo scopo, identifica un sistema di prevenzione e protezione sorretto da consapevolezza e lungimiranza.

Obiettivi che, però, non pare possibile possano essere correlati a politiche estemporanee di gestione delle emergenze come accaduto con riguardo alla crisi pandemica ormai insistente da più di due anni.

Ciò, in particolare, in tema di ampliamento delle dotazioni organiche concernenti il personale sanitario, sia con riguardo ai presidi ospedalieri e di prossimità, sia in campo militare<sup>38</sup>.

Se, infatti, nell'immediato, onde fronteggiare una improvvisa situazione di crisi, si ritiene che ben possa essere attivata una procedura semplificata per il reclutamento,

---

<sup>35</sup> Cfr. M. Bollen, J.P. Kalkman, *Civil-Military Cooperation in Disaster and Emergency Response Practices. Challenges and Opportunities*, in *Journal of Advanced Military Studies*, 2022, vol. 13, no. 1, 79 ss.; R. Shabab, A. Ali, S. Iqbal, M.S. Awan, *Armed forces and disaster management*, in *America Journal of Social Science Research*, 2015, 152 ss.

<sup>36</sup> Cfr., *ex multis*: M. Gad, J. Kazibwe, E. Quirk, A. Gheorghe, Z. Homan, M. Bricknell, *Civil-military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries*, in *BMJ Mil Health*, 2021, 234 ss.; F. Gibson-Fall, *Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements*, in *Review of International Studies*, Volume 47, Issue 2, 2021, 155 ss.; N. Wilén, *The Military in the Time of COVID-19: Versatile, Vulnerable, and Vindicating*, in *PRISM*, 2021, Vol. 9, No. 2, 20 ss.; J. Reis, *Civil-Military Cooperation: Integrated Logistics in Response to the COVID-19 Crisis*, in *Logistics*, 2021, 5, 79 ss.; F. Opillard, A. Palle, L. Michelis, *Discourse and strategic use of the Military in France and Europe in the COVID-19 crisis*, in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 2020, 239 ss.

<sup>37</sup> Cfr. D. Berruti, *Formare alla Cooperazione Civile-Militare: Sistemi pedagogici a confronto*, in *Ricerche di pedagogia e didattica*, 2, 2007, 213 ss.

<sup>38</sup> Nell'ambito dell'emergenza Covid-19 sono state introdotte disposizioni volte a potenziare le risorse umane e strumentali a disposizione dei servizi sanitari delle Forze armate, fortemente impegnate nel contrastare l'emergenza sanitaria connessa al diffondersi del virus COVID-19, sia nel d.l. n.18/2020 (cd. "Cura Italia") che nel d.l. n. 34/2020 (cd. "Rilancio"). Altre disposizioni sono state previste dal decreto cd. "Ristori" (d.l. n. 137 del 2020) e dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020). Nel 2021, ulteriori misure sono state previste dai decreti cd. "Sostegni" (d.l.n. 41 del 2021) e "Sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021). Sul punto, per una compiuta disamina, v. Camera de Deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. Le misure concernenti la sanità militare adottate durante l'emergenza COVID-19, 20 gennaio 2022.



anche eccezionale e temporaneo, all'esito di una prima fase di assestamento, ricorrere al mero periodico rinnovo di schemi e modelli operativi propri dell'emergenza denota criticità immanenti all'interno del sistema Paese<sup>39</sup>.

Operare nel corso di una crisi, specie se correlata a fattori di pericolo non ancora pienamente conosciuti, necessita di competenze e professionalità sovente da "formare sul campo" ed implica l'impiego di ingenti risorse da porre a frutto non solamente in funzione dell'attivazione contingente di misure di contenimento e risposta, bensì in chiave di maturazione di nuove conoscenze da valorizzare "a regime"<sup>40</sup>.

Ciò, peraltro, secondo un coordinato approccio multilivello che permetta una razionale ed equa redistribuzione delle risorse a disposizione per rendere più efficaci ed incisive le azioni da condurre sì a livello locale, i cui benefici, però, sono destinati a riverberarsi favorevolmente in ambito nazionale<sup>41</sup>.

L'emergenza non costituisce il teatro operativo ove coltivare (pur legittime, in assenza di fattori di pericolo per l'incolumità pubblica e per la stessa immanenza delle libere istituzioni) istanze e rivendicazioni di autonomia e differenziazione<sup>42</sup>; diversamente, è il momento dell'unità, è il contesto ove tutti gli sforzi compiuti, nell'ambito dei diversi livelli territoriali di amministrazione dell'interesse generale e/o delle comunità politiche di riferimento, siano indirizzati verso il soddisfacimento di un'esigenza comune.

Ciò non si traduce, ovviamente, nell'affermazione di un rinnovato "centralismo istituzionale e decisionale"<sup>43</sup>, bensì nella valorizzazione della collaborazione e cooperazione interistituzionale che necessita non solo di adeguate sedi e procedure di concertazione, bensì pure di una cabina di regia unitaria a livello governativo che sappia mediare tra i diversi interessi in gioco mediante il ricorso ad una visione d'insieme<sup>44</sup>, utile, al contempo, in fase di programmazione ed attuazione delle strategie pianificate,

---

<sup>39</sup> Cfr., *ex plurimis*: M. Del Vecchio, R. Montanelli, M. Sartirana, F. Vidè, Le politiche di reclutamento e gestione del personale assunto durante l'emergenza Covid-19, in [www.cergas.unibocconi.eu](http://www.cergas.unibocconi.eu), consultato il 03/05/2022.

<sup>40</sup> Cfr. R. Caso, *La scienza non sarà più la stessa. Più condivisione, cooperazione e solidarietà dopo il CoViD-19?*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 617 ss.

<sup>41</sup> Cfr. B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2020, 277 ss.

<sup>42</sup> Cfr. M.G. Nacci, *Prospettive di attuazione del regionalismo differenziato o asimmetrico nel post emergenza Covid-19*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2/2020, 101 ss.; C. Della Giustina, *Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria COVID-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 1562 ss.

<sup>43</sup> Sul punto, v. U. Allegretti, E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia Coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, 537 ss.

<sup>44</sup> Si assuma in considerazione la disciplina dettata dal D.P.C.M. 5 maggio 2010 (G.U. n. 139 del 17 giugno 2010), rubricato "Organizzazione nazionale per la gestione di crisi", dalla cui applicazione ben avrebbero potuto essere attivate, già in occasione delle prime fasi di gestione della crisi, molteplici iniziative capaci di investire plurime sedi decisionali e di raccordo. Per un commento dell'atto in discussione v. F. Di Camillo, A. Marrone, S. Silvestri, P. Tessari, A. R. Ungaro, *Il sistema*, cit., 33 ss.

sia a livello locale<sup>45</sup>, sia in chiave di raccordo tra Stati sovrani in seno alla comunità internazionale<sup>46</sup>.

### **3. Spunti di riflessione in tema di politiche di gestione dei *Complex intergovernmental problems***

Quale che sia il livello territoriale assunto in considerazione, è ormai noto ed incontrovertito che, al cospetto di molteplici, potenziali fattori di crisi, il decisore politico sia sovente chiamato ad instaurare un dialogo con la comunità scientifica<sup>47</sup>.

Un serio ed approfondito dibattito, condotto alla luce di meditate riflessioni, implica, ovviamente, la possibilità di procedere ad un confronto dialettico tra diverse posizioni mediante l'instaurazione di un ideale contraddittorio basato non certo su estremismi ideologici (tanto più pericolosi quanto più mossi e sorretti da intendimenti che nulla hanno a che vedere con il dialogo costruttivo), bensì su di un raffronto sincero e non preconcetto<sup>48</sup>.

Al cospetto di (sempre possibili) diversificate opinioni, va colta ogni occasione di reciproco arricchimento grazie alla quale poter "ragionare insieme" sulle metodologie ed in merito agli strumenti ritenuti maggiormente efficaci per fronteggiare la crisi, all'esito di:

a) un apprezzamento, sorretto dai caratteri dell'indipendenza e dell'autorevolezza degli studi ed approfondimenti condotti, della reale consistenza del pericolo;

b) una valutazione del rischio, soppesando potenziali costi e benefici per la salute, individuale e collettiva, correlata all'applicazione, o meno, di misure di contenimento della crisi;

c) una gestione del rischio che coniughi precauzione, proporzionalità, flessibilità ed efficacia degli strumenti di governo della situazione di emergenza<sup>49</sup>.

Peraltro, proprio mediante la "condivisione dei saperi", non rimessa, in via esclusiva, a beneficio dei "tecnici", ma indirizzata, specie nel corso dell'emergenza, in favore della collettività, si consente di rendere pienamente cosciente la comunità in merito al complesso delle informazioni rilevanti onde poter formare, ciascuno, il

<sup>45</sup> Cfr. Camera de Deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. Emergenza COVID-19: i principali interventi di competenza del Ministero dell'Interno, 21 aprile 2020.

<sup>46</sup> Cfr., *ex multis*: C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista Aic*, 1/2021, 232 ss.

<sup>47</sup> Cfr. L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 71 ss.

<sup>48</sup> Cfr. A. Iannuzzi, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 119 ss.

<sup>49</sup> Cfr. N. Vettori, *L'evoluzione della disciplina in materia di vaccinazioni nel quadro dei principi costituzionali*, in *Riv. it. Med. Leg.*, 2018, 243 ss.

proprio convincimento e, per tale via, contribuire, con metodo democratico, alla maturazione di una “consapevolezza comune”<sup>50</sup>.

Ciò, anche al fine di influire sulle scelte in ultima analisi rimesse al decisore politico su cui grava la responsabilità di perseguire, anche, in alcune occasioni, mediante il ricorso a determinazioni “impopolari”, l’interesse generale.

Detto modello concettuale, per vero, inerisce non solamente, a valle, alla fase “operativa” di gestione dell’emergenza, bensì dovrebbe essere posto già a fondamento di valutazioni prodromiche alla formulazione di lungimiranti politiche finanziarie e di bilancio.

Nell’ambito del dibattito politico che, periodicamente, investe il tema della distribuzione delle risorse da destinare in favore dei diversi (e, ovviamente, molteplici), capitoli di spesa, spesso emerge una (più o meno) latente conflittualità, condizionata sia da motivi ideologici, sia da contingenti esigenze “utilitaristiche”, circa la preferenza da riservare nei riguardi di determinati comparti.

Senza dover, di necessità, scadere in una ormai quasi rituale retorica di fondo, evitando di contrapporre, per mero principio, posizioni di retroguardia, può dirsi che la pianificazione e programmazione di avvedute politiche di sviluppo di efficienti sistemi di prevenzione e gestione delle emergenze coinvolga, se non altro, la maggior parte dei c.d. “settori chiave” del sistema “Paese”.

Investire in sicurezza vuol dire, cioè, rafforzare e consolidare sempre nuovi obiettivi di crescita quantomeno nei rami della difesa, della sanità, della stabilità economico/finanziaria e produttiva, dell’approvvigionamento energetico, della protezione civile, della cultura (non solo) tecnico/scientifica<sup>51</sup>.

Ambiti tra di loro fortemente integrati poiché ciascuno capace di contribuire, ovviamente in proporzione differente, alla solidità e resilienza del “sistema Paese”<sup>52</sup>, anche in chiave preventiva, specie nel corso di un’emergenza, ancorché improvvisamente inveratasi<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> In tema di acclarata crisi dello “statuto della scienza” al cospetto della pandemia e di conseguente crisi del sapere v. R. D’Agostino, *Emergenza, pandemia, crisi del sapere e funzioni pubbliche necessitate: i diritti fondamentali scientificamente condizionati al tempo del covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2020, 403 ss.

<sup>51</sup> Cfr. G. Sobrino, *La promozione della cultura e della ricerca scientifica come strumenti di democrazia, anche di fronte alla pandemia Covid-19*, in L. Imarisio, M. Malvicini, G. Sobrino (a cura di), *Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19*, Torino, 2020, 1 ss.

<sup>52</sup> Ambiti di interesse, per vero, massimamente coinvolti sin dalle prime fasi di emersione dello stato di crisi derivanti dalla diffusione del virus Sars-Cov2. Sul punto, v. P. Caggiano, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell’energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, in *Federalismi*, 29.04.2020, 2 ss.

<sup>53</sup> Per una disamina critica delle previsioni contemplate all’interno del PNRR in tema di risorse da destinare alle politiche di prevenzione in materia sanitaria, v. R. Saracci, F. Forastiere, P. Vineis, *Dov’è la prevenzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza?*, in [www.scienzainrete.it](http://www.scienzainrete.it), consultato il 03/05/2022. Per un approccio teso ad approfondire gli obiettivi cristallizzati nella Missione 6 “Salute” del PNRR onde verificare se la riemersione dello Stato interventista ed una nuova prospettiva di organizzazione amministrativa siano indispensabili per una “buona amministrazione” e per tentare di

In questa direzione, sono chiamate ad offrire il proprio contributo tutte le diverse componenti istituzionali della Repubblica delle autonomie ogni qual volta ci si debba confrontare con temi afferenti i c.d. Complex intergovernmental problems (CIPs)<sup>54</sup>.

Difatti, a fronte di una situazione di crisi, all'interno di un sistema intergovernativo, emerge preponderante la necessità di procedere alla pianificazione di interventi funzionali al perseguimento di un duplice obiettivo: a livello territoriale, in prima battuta, in misura diversificata e modulata sulla scorta della peculiare intensità dell'emergenza inverteasi, nella prospettiva della mitigazione delle conseguenze pregiudizievoli, pur al cospetto di una comune regia; a livello nazionale, rafforzando gli strumenti di cooperazione, anche rivisitandone i tradizionali contenuti in vista della formazione di politiche pubbliche efficaci e condivise<sup>55</sup>.

Le complesse procedure organizzative e logistiche che connotano la gestione delle emergenze, invero, oltrepassano le anguste "frontiere" (non solo) regionali e richiedono un approccio incentrato su modelli di prevenzione comuni a livello nazionale, ancorché dotati di elasticità sufficiente ad ammetterne l'adattamento ai peculiari bisogni territoriali<sup>56</sup>.

A fronte di episodi critici di vaste (incontrollate e, *prima facie*, incontrollabili) proporzioni, le *best practices* sviluppate a livello territoriale possono sì offrire il proprio contributo alla risoluzione della situazione emergenziale, ma, di per sé, non possono prescindere da un coordinamento unitario.

Certamente, lo Stato-apparato, comprensivo di tutte le sue plurali articolazioni, territoriali ed istituzionali, è chiamato massimamente a salvaguardare e promuovere l'incolumità della comunità politica e l'eventuale inosservanza di siffatte responsabilità implica "una grave violazione del *pactum societatis* e...una inaccettabile rinuncia a garantire - come invece proprio i doveri di solidarietà enunciati a fondamento della forma repubblicana dello Stato imporrebbero - i più elementari diritti di quelle porzioni della comunità statale che, gravemente afflitta da simili tragedie, dovrebbe ricevere ogni attenzione e ogni sostegno da parte della collettività e, soprattutto, dello Stato"<sup>57</sup>.

Unitamente all'assolvimento dei compiti espressivi delle dirette responsabilità proprie delle istituzioni repubblicane, essenziale, però, al contempo, si dimostra

---

superare le diseguaglianze territoriali in tema di erogazione di prestazioni sanitarie (ci si augura) post pandemia, v. A. Amore, *Lo stato interventista nello scenario del pnrr: un'organizzazione amministrativa socio sanitaria di natura egualitaria*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2021, 317 ss.

<sup>54</sup> Cfr., *ex multis*: B.G. Peters, E. Grin, F.L. Abrucio, *American Federal Systems and COVID-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*, Bingley, 2021.

<sup>55</sup> Sul punto, per un approfondimento, v. M. Paquet, R. Schertzer, *Covid-19 as a Complex Intergovernmental Problem*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2020, 343 ss. In merito, v. anche E. Thomann, P. Trein, M. Maggetti, *What's the Problem? Multilevel Governance and Problem Solving*, in *European Policy Analysis*, 2019, 37 ss.; E. Versluis, M. Van Asselt, K. Jinhee, *The Multilevel Regulation of Complex Policy Problems: Uncertainty and the Swine Flu Pandemic*, in *European Policy Analysis*, 2019, 80 ss.

<sup>56</sup> Cfr. M. Cosulich, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 3/2021, 553 ss.

<sup>57</sup> Così B. De Maria, *Etica repubblicana e costituzione dei doveri*, Napoli, 2013, 202.



infondere la cultura della protezione e difesa civile in seno alla comunità quale declinazione dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, per vero contraltare indefettibile dei diritti fondamentali della persona.

Ciascun cittadino, *uti singulum*, ovvero nell'ambito e per il tramite dell'appartenenza a formazioni sociali intermedie, è chiamato a concorrere al rafforzamento del sistema di protezione e difesa civile in ottemperanza al sacro dovere di difesa della Patria da assolvere, ovviamente, non necessariamente mediante il ricorso allo strumento militare.

In questa direzione, impiegare risorse nei processi di formazione dei volontari, promuovere campagne informative ed addestrative dei membri della collettività, sin a partire dalla più tenera età, permette di efficientare la risposta all'emergenza e ridurre, nel tempo, i costi sociali legati all'approssimazione ed alla impreparazione della popolazione al cospetto della crisi.

Le conseguenze sociali, finanziarie, economiche e produttive derivanti dalla deflagrazione della pandemia, tanto drammatiche in alcuni casi quanto pericolose perché capaci di consolidarsi nel tempo, divenendo non più contingenti ed estemporanee, bensì sistemiche, costituiscono, in questa direzione, non solamente un (rilevantissimo) problema da affrontare, ma anche l'occasione per fare tesoro dell'esperienza vissuta.

Ciò al fine di ricercare strumenti assiologici ed operativi che permettano di sapientemente bilanciare i molteplici interessi in gioco; salvaguardare la salute, individuale e collettiva, anche per il tramite di momentanee compressioni delle libertà fondamentali (personale, di circolazione, economiche), in ossequio a stringenti parametri di legittimità che rendano le misure impiegate rispondenti ai requisiti di (stretta) necessità e proporzionalità nel quadro di un novello *idem sentire de re publica* che avvicina, in chiave solidale, i membri di una collettività (pure) nel corso dell'emergenza.