

non solo Terzigno

L'incultura d'emergenza

DI ALESSANDRO CAMPI

La vicenda dei rifiuti di Terzigno ha drammaticamente riproposto non solo un problema vecchio di decenni, che nessuno sembra in grado di risolvere, ma soprattutto una tematica politico-giuridica divenuta negli ultimi anni sempre più decisiva.

Terzigno è l'emblema dell'emergenza che si trasforma in ordinaria amministrazione, dell'eccezione che si fa regola.

Ad affrontare la situazione napoletano il governo ha inviato ancora una volta Guido Bertolaso, il capo della Protezione civile, che per risolverla potrà disporre, come al solito, della più ampia libertà d'azione e di una vasto potere discrezionale, peraltro conferitogli dalla legge. Riuscirà anche in quest'occasione ad assolvere il suo compito, come già in altre occasioni? Lo vedremo fra qualche giorno. Nel frattempo, non resta che interrogarci su questo continuo ricorrere, dato ormai per scontato e necessario dinanzi a qualunque problema, allo "stato d'eccezione" da parte della politica. Da cosa nasce quella che è stata definita - ad esempio da Luciano Violante - «la dottrina politica dell'emergenza», che ha finito per stravolgere, strada facendo, le normali procedure legislative e il funzionamento stesso della pubblica amministrazione, sino a creare nel nostro paese un regime presidenziale di fatto? E in che misura una tale dottrina, che fa appunto dell'intervento straordinario in condizioni di emergenza uno strumento ordinario di governo e di gestione della cosa pubblica, rischia di rappresentare un pericolo per la democrazia italiana?

La risposta a queste domande sono contenute in un libro da poco uscito, scritto da Angelo Chianale, docente di diritto privato all'Università di Torino, e intitolato "Emergenza! Protezione civile e democrazia". Si tratta di un libro tecnico, da giurista, ma che dovrebbe essere letto da chiunque sia interessato a comprendere le profonde trasformazioni che hanno investito negli ultimi anni il nostro sistema politico-istituzionale.

Parlare di politica dell'emergenza significa, ovviamente, parlare della Protezione civile. L'idea di organizzare un servizio di rapido intervento per affrontare calamità e dis-

stri naturali nacque all'indomani del terremoto del Friuli del 1976, le cui drammatiche conseguenze furono gestite, come si ricorderà, dall'indomabile Giuseppe Zamberletti, nominato all'epoca dal governo commissario straordinario per l'emergenza. Fu ripresa dopo il sisma che devastò l'Irpinia nel 1980. Ma fu solo nel 1992 che si arrivò all'istituzione vera e propria del Servizio nazionale della Protezione civile.

Il compito di quest'ultimo, secondo le intenzioni originarie, era quello di intervenire in soccorso delle popolazioni sinistrate, di adottare tutte le iniziative per gestire e superare l'emergenza e, infine, di fare opera di previsione e prevenzione dei rischi. Per assolvere queste finalità, in particolare le prime due, la Protezione civile, una volta che il governo avesse decretato lo stato d'emergenza, poteva ricorrere a poteri e mezzi per definizione straordinari: vale a dire a ordinanze e decreti il cui contenuto, pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico vigente (a partire ovviamente dalla Costituzione) poteva derogare qualunque legge dello Stato o regolamento amministrativo.

Senonché qualcosa è accaduto nel frattempo, che ha finito per modificare in modo profondo la missione della Protezione civile. Nata per gestire «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (come appunto si trova scritto nella legge istitutiva), a partire dal 2001 - quando con un'altra legge si è sostituita la parola «altri» con quella «grandi» - essa ha finito per occuparsi di ogni evento giudicato appunto «grande» o di portata «eccezionale»: dai raduni di massa alle manifestazioni sportive, agli incontri e summit internazionali, passando per le emergenze legate al traffico, all'immigrazione e al terrorismo.

Si è così assistito - specie durante la lunga gestione di Guido Bertolaso - a un'estensione crescente delle sue competenze e delle sue sfere di responsabilità. E di conseguenza anche del suo potere di intervento, sempre attraverso il meccanismo delle ordinanze in deroga, che ha consentito alla Protezione civile di gestire cifre finanziarie sempre più imponenti, di operare appalti e commesse, di affidare incarichi e consulenze, sulla base di procedure semplificate e, quel più conta, sottratte al controllo che invece grava abitualmente sull'operato di qualunque altro organismo pubblico o statale.

Guidata con criteri rigidamente monocratici, strutturata in forme gerarchizzate e di fatto quasi militari, sottoposta a pochissimi vincoli e controlli da parte di strutture esterne, messa direttamente alle dipendenze del potere esecutivo, la Protezione civile così intesa, assai diversa da ciò che era in origine, è andata radicando nel corso degli anni una modalità di intervento politico-gestionale e tecnico-amministrativo per molti

versi unico, basato appunto sul criterio di tipo emergenziale esteso però sino al punto da farne un criterio ordinario e permanente d'azione.

Dalla gestione dell'emergenza si è dunque passati alla cultura dell'emergenza, all'idea che qualunque problema o situazione possa essere affrontato e risolto solo se fatto rientrare entro la categoria dell'urgenza e della necessità. Oltre a togliere alla politica qualunque respiro progettuale e qualunque capacità di ragionare sui tempi lunghi, questo modello d'intervento, basato sullo scambio tra discrezionalità ed efficienza, non solo ha favorito un crescendo di fenomeni corruttivi e di sacche di affarismo corsaro, ma ha fatto saltare gli abituali sistemi di controllo in campo amministrativo e alterato il sistema legislativo ordinario a vantaggio esclusivo del potere esecutivo. In una parola, ha pericolosamente modificato il funzionamento della nostra democrazia imponendo un regime dell'eccezione permanente dalla quale al più presto bisogna cercare di uscire.

L'emergenza fatta regola è un rischio per la democrazia