

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19  
PAPER – 13 MAGGIO 2020

Alcune riflessioni sui profili  
organizzativi ai tempi del coronavirus

di Carlo Bottari

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



# Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus \*

**di Carlo Bottari**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

Il nostro paese, dopo una prima fase di incertezza e superficialità, si è di colpo ritrovato sostanzialmente impreparato di fronte al ciclone scatenatosi in tempi brevissimi a causa della diffusione incontenibile del contagio da coronavirus.

Mancando, nella maggior parte delle strutture, i piani di prevenzione, non avendo preso in dovuta considerazione le esperienze precedenti - sars, febbre aviaria, mucca pazza, ebola (ricordiamo risolta grazie ad un intervento dell'Onu) - non si sono dimostrate sufficienti le linee di difesa e contrasto che avevamo a disposizione: strutture, vale a dire unità operative di pneumologia, reparti di terapia intensiva e unità di rianimazione. Sono venute, poi, a mancare in brevissimo tempo, le dotazioni minime indispensabili di mascherine, tute, ventilatori, tamponi, ecc.

Ma la carenza più avvertita e determinante è stata rappresentata dalla scarsa presenza di filtri: in una parola la sanità territoriale, che avrebbe dovuto contenere la prima ondata, prestare le prime cure e intervenire con una immediata selezione fra chi lasciare a casa, tenendo strettamente sotto controllo il pericolo di diffusione del contagio, e chi rinviare, con il successivo filtro del pronto soccorso, agli indispensabili ricoveri graduati a seconda della gravità della condizione del paziente. Quella sanità territoriale con grande lungimiranza già introdotta dal legislatore ma mai compiutamente realizzata, e che, giustamente, riconsiderava la necessità di una stretta integrazione tra assistenza sanitaria ed assistenza sociale.

Tutto questo è stato in buona parte dovuto ad una evidenziata impreparazione nel governare la situazione a tutti i livelli.

Livello internazionale: ingiustificabili ritardi da parte delle organizzazioni internazionali adibite a questi scopi, a cominciare dall'Onu, che in questo caso ha lasciato la scena all'Oms, con tutto ciò che ne è conseguito. Ritardi nel riconoscimento del fenomeno, carenza ed incapacità di indirizzo, coordinamento e vigilanza.

Livello europeo: non soltanto totale indifferenza rispetto al ciclone che si stava abbattendo, ma peggio ancora evidente insofferenza rispetto alla ricerca di soluzioni condivise.

---

\* Paper valutato dalla Direzione.



L'esperienza ci insegna che situazioni di questo tipo, che si propagano in tempi brevissimi a macchia d'olio, necessitano immediate partecipazioni, da parte di tutti, consapevolmente condivise. È sufficiente che uno Stato si chiami fuori perché le barriere diventino sempre più deboli! La mancanza di una cabina di regia, qualificata, a livello europeo ha fatto sì che ogni Stato, egoisticamente, abbia finito col pensare a se stesso, innalzando muri anziché ricercare soluzioni concordate, mandando repentinamente in soffitta settant'anni di impegni e fatiche per costruire un mercato comune europeo (che ha sanzionato, amaramente, la sua inconsistenza, come ci dimostrano le spiacevoli decisioni al momento della fornitura delle mascherine) e per dar vita ad una cittadinanza europea di cui, da mesi, non vi è più traccia (sospensione del trattato di Schengen).

Ma la medesima impreparazione nel governare con mano salda quanto andava evidenziandosi, con crescente drammaticità, è mancata, proprio per la paura che ha preso il sopravvento, anche a livello nazionale.

Criticità del sistema delle fonti, sovrapposizioni, contraddizioni tra le stesse, rifiorire di speculazioni politiche che andavano contrapponendosi alla cura dei reali bisogni della popolazione: motivazioni, queste, conseguenti alla debolezza del potere centrale.

Non sottovalutiamo, ancora, la ricorrente ed inavvertita confusione che si è fatta tra la tutela della sicurezza pubblica e la tutela della salute: i due piani non sempre coincidono e si prestano a determinare situazioni problematiche relative al rapporto ed alla consequenzialità fra le diverse fonti normative.

E per fortuna che la popolazione italiana si è dimostrata molto più disciplinata e attenta, molto più matura, di quanto si potesse pensare e sperare; e - occorre sottolineare - ciò è avvenuto soprattutto al sud e al centro, contrariamente a quanto si sarebbe potuto immaginare.

E qui non è possibile negare una qualche presunzione di poter affrontare il fenomeno, in tempi rapidi e consoni, da parte di alcune regioni che hanno poi incontrato sopravvenuti limiti e che hanno potuto contenerne, fortunatamente, una peggiore evoluzione, pagandone comunque un indesiderato prezzo, con il fondamentale contributo del privato e dei privati! Dei confortanti risultati, poi, raggiunti nei territori maggiormente colpiti, dobbiamo dare convinto ed indiscutibile merito alla generosità, alla disponibilità ed alla professionalità dimostrati, al di là dei loro compiti istituzionali, dai tanti operatori continuativamente impegnati negli ospedali e nelle diverse strutture sanitarie (a questo proposito qualche riflessione andrà fatta anche con riguardo alla formazione del medico, e forse anche di altri profili professionali), nel servizio farmaceutico, nelle deputate sedi di governo, e lungo le strade.

Entriamo nella cosiddetta fase due con le dovute e indispensabili cautele, nonostante la speculazione o l'avventatezza di molti che dovrebbero dimostrare maggiore responsabilità e che, viceversa, sembrano



voler perseguire obiettivi che nulla hanno a che fare con la tutela della salute e del benessere della collettività.

La ripresa potrà avvenire seguendo percorsi ormai ben delineati e incontrovertibili.

Occorre tenere sotto controllo l'eventualità di una ripresa dei contagi e, quindi, riportare le diverse riaperture, calcolate in base al numero di cittadini che vengono rimessi in movimento e che vengono, di conseguenza, esposti al pericolo, alle linee di difesa oggi a disposizione.

Perché la Germania, a differenza dell'Italia e degli altri Paesi a noi vicini, denuncia un numero molto contenuto di decessi? Leggendo le dotazioni a disposizione, emerge un dato fondamentale: a fronte dei nostri seimila posti di terapia intensiva, la Germania ne disponeva di ben ventottomila! Oggi noi ne disponiamo di oltre undicimila, grazie alle nuove strutture che si è riusciti a realizzare in tempi brevissimi. Soprattutto, abbiamo lentamente e con grande fatica, del tutto comprensibilissima, riattivato il filtro territoriale e individuato terapie di primo intervento che consentono di diminuire e regolarizzare i flussi, mantenendo un minimo controllo della popolazione, che probabilmente sarà dotata anche di strumenti informatici.

È inutile cercare di forzare la mano, perché le conseguenze potrebbero essere peggiori delle attese e determinare una situazione di reale difficile governabilità.

E qui torniamo al punto di partenza. È richiesto un ulteriore sforzo per consentire a chi è demandato il compito, non per meriti politici bensì di studio e di professionalità acquisita, di decidere con pronta ed indiscussa autorevolezza, tenendo, altresì, conto della drammatica situazione economica.

Se leggiamo gli ultimi articoli del d.P.C.M. del 26 aprile qualche dubbio non possiamo fare a meno di esprimerlo.

Su tutte le misure adottate, che andrebbero forse comunicate con maggiore chiarezza ai cittadini, per garantire gradualità, opportunità e adeguatezza degli interventi, la vigilanza è attribuita alla meritoria attività dei Prefetti (che un tempo si volevano addirittura sopprimere!) che si avvalgono, a tal fine, di tutti i corpi di polizia, comandi dei carabinieri, vigili del fuoco, esercito e così via. Vigilanza che deve considerarsi estesa anche nei confronti delle misure adottate a livello locale, regionale e comunale, nella legittima aspettativa che queste stesse non si pongano in palese contrasto o contraddizione con quelle governative.

Al primo segnale di cedimento - vale a dire di fronte ad una evidente risalita dei contagi con conseguente pericolosa rimessa in circolazione del virus, accertabile utilizzando i parametri adottati prontamente dal Ministro della salute - compete al Presidente della Regione, su espressa condivisa indicazione da parte dei Comitati provinciali per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di formulare la richiesta al Ministro della salute perché siano immediatamente disposte le misure di contenimento.



La speranza è riposta nell'attendibilità di questa complessa e farraginoso procedura, non scevra di presumibili e paventabili ostacoli, che soltanto la sensibilità verso l'interesse collettivo ed un profondo convincimento di appartenenza ad una vera comunità sociale potranno impedire.