

Gestione Covid-19: implicazioni per la Difesa Civile e la Protezione Civile

Ottavia Credi*

Quando, all'inizio della pandemia, il Governo italiano ha dovuto decidere se effettuare un accentramento dei poteri attivando il sistema di Difesa Civile o mantenere competenze diffuse sul territorio nazionale tramite la Protezione Civile, ha optato per la seconda alternativa. La gestione della crisi da parte della Protezione Civile ha però visto numerose criticità, dal sistema di approvvigionamento delle mascherine all'emanazione di ordinanze che spesso hanno sollevato perplessità piuttosto che fornire chiarimenti. Un pieno coinvolgimento della Difesa Civile avrebbe forse permesso la definizione di una più chiara gerarchia dei poteri e di un migliore coordinamento degli interventi, assicurando una risposta più rapida all'emergenza. È importante che la pandemia rappresenti un'occasione per discutere la definizione di un corretto piano emergenziale che assicuri una risposta celere ed efficace a crisi che si verifichino sul territorio nazionale. Questo comporterebbe implicazioni sui sistemi di Protezione Civile e Difesa Civile del Paese, i quali potrebbero in futuro dover operare in collaborazione.

Introduzione

In situazioni di emergenza nazionale, i vertici governativi sono chiamati ad indicare quali sistemi siano più idonei per la gestione della crisi che ci si trova ad affrontare. Tali sistemi, però, presentano in genere notevoli differenze in termini di funzioni ricoperte, struttura organizzativa interna, e rapidità di intervento.

Nel caso specifico della pandemia di Covid-19, il Governo ha affidato la gestione della crisi alla Protezione Civile – scelta che, nel tempo, si è rivelata non priva di ripercussioni.

Protezione Civile e Difesa Civile: ruoli e funzioni

Congiuntamente alle Forze Armate e di Polizia, Difesa Civile e Protezione Civile sono gli organi preposti alla sicurezza interna del Paese. La Protezione Civile interviene

* L'autrice ringrazia Marco Monaco (Stagista IAI, Programma Sicurezza) per l'assistenza nella ricerca.

generalmente in scenari ben definiti, dei quali si ha una conoscenza approfondita basata su casi precedenti. È una struttura aperta, orizzontale e decentrata¹, con una legislazione concorrente tra Stato e Regioni, coordinata dal Dipartimento della Protezione Civile in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Difesa Civile agisce invece in contesti non comuni affrontando, di volta in volta, situazioni non ben identificate. È un'organizzazione sottratta al decentramento, e basata su una gerarchia verticale, al cui vertice vi è il Ministero dell'Interno.

L'obiettivo ultimo dei due sistemi è tuttavia sostanzialmente assimilabile, e consiste nella protezione della popolazione e delle attività da essa condotte a fronte di minacce che ne compromettono la sicurezza². Nonostante le due strutture siano concepite come separate a livello strategico e di linea di comando, esiste una sovrapposizione rispetto agli enti operativi che possono essere attivati sotto il comando dell'una o dell'altra, come ad esempio il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Protezione Civile e Difesa Civile nell'emergenza Covid-19

Per fronteggiare la pandemia e la crisi che ne è derivata, il 31 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio ha dichiarato lo stato di emergenza³. Tale condizione costituisce una premessa fondamentale per l'attivazione della Difesa Civile preposta, tra le altre cose, ad affrontare minacce di tipo biologico – proprio come la pandemia di COVID-19.⁴

La possibilità di ricorrere a questo sistema è stata tuttavia scartata e la gestione degli interventi di contrasto alla pandemia affidata alla Protezione Civile, tramite un'ordinanza emanata a febbraio 2020⁵. Tale provvedimento ha assegnato al Dipartimento il coordinamento delle operazioni di (i) soccorso e assistenza alla popolazione, (ii) eventuale interdizione al traffico, (iii) rientri e rimpatri, (iv) invio di

¹ v. F. Di Camillo *et al.*, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Quaderni IAI No. 8, Edizioni Nuova Cultura, Roma febbraio 2014.

² cfr. F. Di Camillo e L. Marta, *Una Strategia di Sicurezza Nazionale per l'Italia - Elementi di Analisi*, IAI Quaderni No. 34, Istituto Affari Internazionali, Roma dicembre 2009, pp. 33, 38.

³ v. DCM 31 gennaio 2020, *GU Serie Generale n. 26 del 01-02-2020*.

Lo stato di emergenza è poi stato promulgato quattro volte. Al momento della stesura del paper, lo stato di emergenza è attivo fino al 31 gennaio 2021: v. DL 7 ottobre 2020, n. 125, *GU Serie Generale n. 248 del 07-10-2020*.

⁴ cfr. F. Grignetti, *Covid-19, l'errore - Perché non attivare la Difesa civile ci ha reso impreparati contro il contagio*, e-letta edizioni digitali maggio 2020, p. 12.

⁵ v. OCDPC 3 febbraio 2020, *GU Serie Generale n. 32 del 08-02-2020*.

personale all'estero, (v) acquisizione e gestione di farmaci e materiale medico, (vi) ripristino o potenziamento di servizi pubblici e infrastrutture.

La Difesa Civile non è stata attivata a livello politico-strategico. I Vigili del Fuoco sono intervenuti sul piano operativo, ma sotto il controllo della Protezione Civile. Essi hanno effettuato milioni di controlli su persone ed esercizi commerciali, offerto assistenza nell'igienizzazione di locali pubblici e aree esterne, e aiutato nel trasporto di materiale urgente⁶.

Criticità nella gestione dell'emergenza

La modalità con cui il Governo italiano ha risposto alla crisi presenta margini di miglioramento – basti pensare al sistema di distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, o ai numerosi decreti (non sempre di facile comprensione) che si sono succeduti. L'emergenza da Covid-19 potrebbe forse rappresentare un'occasione per definire una Strategia di Sicurezza Nazionale italiana, finora assente⁷. L'attuale configurazione italiana della sicurezza interna presenta infatti problemi di duplicazione e necessità di coordinamento sul piano istituzionale e amministrativo, evidente anche a livello operativo, ad esempio tra Forze Armate e Forze dell'Ordine⁸.

Alcuni commentatori ritengono che la gestione della pandemia in Italia sarebbe stata più efficiente se, fin dal primo momento, l'emergenza fosse stata considerata un evento rientrante nelle competenze della Difesa Civile del Paese⁹. Ciò avrebbe però significato privare sindaci e governatori della loro autorità in materia di contrasto all'emergenza. Preferendo assegnare tal compito alla Protezione Civile, il Governo ha optato per una forma di decentramento e concertazione, che ha implicato un'inevitabile difficoltà di coordinamento e controllo.¹⁰

⁶ cfr. Ministero dell'Interno, «Si chiude la fase 2: controlli anti Covid-19 su 4.260.583 persone e su 1.523.707 attività», 3 giugno 2020; cfr. Ministero dell'Interno, «Vigili del Fuoco, l'impegno sui diversi scenari emergenziali», 18 agosto 2020.

⁷ cfr. E. Trenta, «Coronavirus, perché serve una Strategia di sicurezza nazionale. I consigli di Elisabetta Trenta», *Formiche.net*, 12 febbraio 2020.

⁸ cfr. M. Bonfanti *et al.*, *CBRN Integrated Response Italy - enhancing on site cooperation between safety and security organizations*, Mapping Report, Scuola Superiore Sant'Anna, Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Dipartimento di Pisa) e Università di Roma "Tor Vergata", Pisa e Roma 31 gennaio 2014, p. 40.

⁹ cfr. L. Armogida in V. Lanza, «Coronavirus, Luigi Armogida: "L'emergenza andava considerata come una difesa civile"», *Il Riformista*, 17 marzo 2020.

¹⁰ cfr. Grignetti, *Covid-19, l'errore*, pp. 14, 19, 58.

In questo modo, il Governo ha ritardato la risposta alla crisi, diluendo i tempi degli interventi di contrasto al contagio del virus. Il momento migliore per intervenire nel contrasto di un'emergenza epidemiologica consiste nel suo esordio¹¹. Quando invece il Governo, tramite la Protezione Civile, ha iniziato ad imporre misure particolarmente rigide al fine di limitare il contagio, questo era già avvenuto.

L'attivazione della Difesa Civile, dotata di una chiara catena di comando e controllo e una precisa configurazione gerarchica, avrebbe forse permesso di mettere in atto in maniera rapida ed efficiente il Piano Pandemico Nazionale¹², elaborato nel 2006 con l'obiettivo di indicare linee guida concrete da seguire in caso di pandemie virali. Ciò sarebbe stato probabilmente preferibile all'interazione complessa e complicata tra Stato e Regioni cui si è assistito negli ultimi mesi.

Raccomandazioni e conclusioni

Il sistema italiano di sicurezza interna richiede un aggiornamento del proprio sistema di pianificazione e coordinamento. Al fine di migliorare l'organizzazione politico-istituzionale della gestione delle emergenze nazionali, alcuni esperti invocano la creazione di nuovi organi e strutture¹³. Altri suggeriscono una più attenta definizione del sistema di Difesa Civile e dei suoi compiti, ad esempio tramite l'istituzionalizzazione di una Difesa Civile nazionale¹⁴.

Qualora, nel contesto di crisi future, il Governo decidesse di attivare il sistema di Difesa Civile, sarà importante assicurare una corretta cooperazione con la Protezione Civile, in particolar modo in materia di salute pubblica. Entrambi i sistemi potrebbero trarre vantaggio da un'adeguata integrazione dei propri strumenti e delle proprie funzioni: da un lato, la Protezione Civile potrebbe giovare della flessibilità di intervento, l'abilità di organizzazione preventiva, e le lessons learned in campo militare

¹¹ cfr. G. Sturloni, «Chi ha sbagliato di più: tutti gli errori della gestione italiana della crisi coronavirus», *Wired*, 20 aprile 2020.

¹² v. Ministero della Salute, «Piano pandemia influenzale» [ultimo aggiornamento 15 dicembre 2016]. Il testo del Piano Pandemico Nazionale è disponibile al seguente indirizzo: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf.

¹³ v. Di Camillo e Marta, *Una Strategia di Sicurezza Nazionale per l'Italia*, pp. 48, 49.

¹⁴ cfr. C. Bertolotti, «Covid-19: serve un sistema di Difesa civile», *AffarInternazionali*, 28 aprile 2020.

apprese della Difesa Civile¹⁵; dall'altro, quest'ultima potrebbe beneficiare delle risorse della Protezione Civile in termine di disponibilità finanziaria e di personale.

La pandemia di Covid-19 ha dimostrato il valore di un'organizzazione funzionale al contrasto alle emergenze nazionali, con notevoli implicazioni sui sistemi di Protezione Civile e Difesa Civile. I vertici governativi dovrebbero prendere spunto dall'attuale condizione di emergenza per innestare un dibattito sulla struttura complessiva di sicurezza interna del Paese, mirato alla delineazione di un sistema adeguato a fronteggiare le minacce attuali e le crisi future.

Bibliografia

L. Armogida in V. Lanza, «Coronavirus, Luigi Armogida: “L'emergenza andava considerata come una difesa civile”», *Il Riformista*, 17 marzo 2020.

C. Bertolotti, «Covid-19: serve un sistema di Difesa civile», *AffarInternazionali*, 28 aprile 2020.

M. Bonfanti *et al.*, *CBRN Integrated Response Italy - enhancing on site cooperation between safety and security organizations*, Mapping Report, Scuola Superiore Sant'Anna, Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Dipartimento di Pisa) e Università di Roma “Tor Vergata”, Pisa e Roma 31 gennaio 2014.

DCM 31 gennaio 2020, GU Serie Generale n. 26 del 01-02-2020.

F. Di Camillo *et al.*, *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Quaderni IAI No. 8, Edizioni Nuova Cultura, Roma febbraio 2014.

F. Di Camillo e L. Marta, *Una Strategia di Sicurezza Nazionale per l'Italia - Elementi di Analisi*, IAI Quaderni No. 34, Istituto Affari Internazionali, Roma dicembre 2009.

DL 7 ottobre 2020, n. 125, GU Serie Generale n. 248 del 07-10-2020.

F. Grignetti, *Covid-19, l'errore - Perché non attivare la Difesa civile ci ha reso impreparati contro il contagio*, e-letta edizioni digitali maggio 2020.

Ministero della Salute, «Piano pandemia influenzale» [ultimo aggiornamento 15 dicembre 2016].

¹⁵ v. Ministero dell'Interno, «Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2020», marzo 2020, p. 10; cfr. M. Nones *et al.*, *La Minaccia NBCR: Potenziali Rischi e Possibili Risposte*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma aprile 2008, p. 38.

Ministero dell'Interno, «Si chiude la fase 2: controlli anti Covid-19 su 4.260.583 persone e su 1.523.707 attività», 3 giugno 2020.

Ministero dell'Interno, «Vigili del Fuoco, l'impegno sui diversi scenari emergenziali», 18 agosto 2020.

Ministero dell'Interno, «Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2020», marzo 2020.

M. Nones *et al.*, *La Minaccia NBCR: Potenziali Rischi e Possibili Risposte*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma aprile 2008.

OCDPC 3 febbraio 2020, GU Serie Generale n. 32 del 08-02-2020.

G. Sturloni, «Chi ha sbagliato di più: tutti gli errori della gestione italiana della crisi coronavirus», *Wired*, 20 aprile 2020.

E. Trenta, «Coronavirus, perché serve una Strategia di sicurezza nazionale. I consigli di Elisabetta Trenta», *Formiche.net*, 12 febbraio 2020.

OTTAVIA CREDI è Ricercatrice Junior nei Programmi Difesa e Sicurezza dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Ha conseguito una Laurea Triennale in Studi Internazionali presso l'Università degli Studi di Trento e un Master of Arts in Intelligence & International Security presso il War Studies Department del King's College London. Ottavia ha svolto un'internship in Nuclear Security presso l'American Security Project, una think tank basata a Washington, DC, e una traineeship presso il DG EXPO del Parlamento Europeo, dove ha lavorato sulle politiche di difesa e sicurezza comune. Allo IAI, Ottavia collabora a progetti sulla difesa Europea e transatlantica, la difesa anti-missile e la non-proliferazione nucleare per il Programma Difesa, e ad attività relative alle emergenze NBCR (nucleari, biologiche, chimiche e radiologiche), le infrastrutture critiche e l'anti-terrorismo all'interno del Programma Sicurezza.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2020, sono attribuibili esclusivamente all'autrice e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

